Università
Ca'Foscari
Venezia

Corso di Laurea
Magistrale
in Economia e Gestione delle Aziende

Tesi di Laurea

I Licenziamenti Collettivi tra norme giuridiche e evidenze empiriche

Relatore
Prof. Gaetano Zilio Grandi

Correlatore
Prof. Federico Onnis Cugia

Laureanda
Elisa Puppoli
Matr. 847667

Anno Accademico
2019/ 2020

Indice

Indice 4
Introduzione 7
1. Sin dagli Accordi Interconfederali 9
2. La disciplina comunitaria 13
3. La legge n. 223 del 23 luglio 1991 17
3.1 Licenziamento collettivo per riduzione del personale: nozione e requisiti 19
Il presupposto causale 19
I presupposti quantitativi 20
Presupposto temporale e spaziale 22
Requisiti soggettivi 23
Breve richiamo alla disciplina legale previgente 24
3.2 La Cassa Integrazione Guadagni 25
3.3 La Procedura di attuazione del licenziamento collettivo e la messa in mobilità del personale in esubero 31
La comunicazione di apertura 32
L'esame congiunto 35
I criteri di scelta 36
Intimazione dei licenziamenti 40
La mobilità 41
Le sanzioni 43
4. Il decreto legislativo n. 110 dell' 8 aprile 2004 45
5. Gli ammortizzatori in deroga 48
Una visione d'insieme – tra il 1991 e la Riforma Fornero 49
6. La legge n. 92 del 28 giugno 2012: la Riforma Fornero 53
6.1 Le modifiche apportate alla legge del 23 luglio 1991, nr.223 58
La capacità sanante dell'accordo sindacale 59
Comunicazione finale a sindacati e PA 62
Il novellato regime sanzionatorio 63
6.2 La Riforma degli ammortizzatori sociali 69
Eliminazione dell'istituto della mobilità e l'introduzione dell'ASPI 71
La Mini Aspi 74
Abrogazione dell'art. 3 l.n. 223/1991 75
I Fondi di solidarietà bilaterali 76
Una visione d'insieme – gli effetti della Riforma Fornero 78
7. Il Jobs Act 81

7.1 La legge delega 84
1. Delega in materia di ammortizzatori sociali 85
2. Delega in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive 87
3. Delega in materia di semplificazione delle procedure e degli adempimenti 88
4. Delega in materia di riordino delle forme contrattuali e dell'attività ispettiva 89
5. Delega in materia di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro 91
7.2 I decreti attuativi 91
7.3 D.Lgs. 4 marzo 2015, n. 23: Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti. 92
7.4 Declaratoria di illegittimità 97
7.5 D.lgs. 4 marzo 2015, n. 22: Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali 98
7.5 D.lgs. 14 settembre 2015, n. 148: Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro, ... 104
L'irrigidimento delle causali di richiesta 106
I lavoratori interessati dalla CIG 107
Prendiamo in considerazione, in questo paragrafo, le novità in relative ai soggetti destinatari di interventi di integrazione salariale, sia ordinaria che straordinaria. 107
La CIG in deroga 107
Durata massima di CIGO e CIGS 108
Una visione d'insieme- gli effetti del Jobs Act, quadro generale 109
Statistiche sui licenziamenti collettivi nel Veneto 111
8. Il Covid-19 ed il blocco dei licenziamenti 114
Bibliografia 132
Sitografia 143

Introduzione

Il tema dei licenziamenti collettivi risulta particolarmente attuale nel fragile ed incerto contesto storico in cui mi trovo a scrivere il presente elaborato.
Il mondo del diritto del lavoro, nonché delle tutele verso i lavoratori, ha subito variazioni nel corso dei decenni, ma mai con la velocità ed il proliferare di riforme a cui si è assistito in questi ultimi anni.
Alla base del mio lavoro sta la volontà di conoscere l'evoluzione della normativa nonché i motivi che hanno spinto il legislatore a modificare la materia dei licenziamenti collettivi e degli ammortizzatori sociali nel tempo.
A tal proposito, accompagnerò la descrizione della normativa a dati statistici: in particolare, proporrò dati statistici su scala nazionale per quanto riguarda gli ammortizzatori sociali; offrirò un focus sulla regione veneto per statistiche in merito ai licenziamenti collettivi.
Il mio studio parte dal 1965, anno in cui si stipularono gli accordi Interconfederali, per arrivare sino ai giorni nostri. Considererò la normativa in merito ai licenziamenti collettivi, accompagnata dalle vicissitudini dell'Istituto della Cassa Integrazione Guadagni e della Mobilità: andrò così ad esporre le modifiche apportate alla legge fondamentale dalle principali riforme susseguitesi in tempi più recenti.
È evidente come queste riforme, in particolare la Riforma Fornero ed il Jobs Act, siano intervenute in modifica alla disciplina dei licenziamenti collettivi e degli ammortizzatori sociali nell'intento, tra gli altri, di ricondurre l'utilizzo delle risorse e degli strumenti di sostegno al loro giusto scopo.
Non si avrebbe mai potuto immaginare che, pochi anni dopo, a causa di una grave pandemia di livello mondiale, si sarebbe attuato l'esatto opposto. Da un'ottica di riduzione degli interventi di Cassa Integrazione, di controllo nell'erogazione dei sussidi per la disoccupazione ed incentivo a intraprendere la via del licenziamento collettivo (piuttosto di quella dell'integrazione salariale), si assiste ad un divieto dei licenziamenti e ad una corresponsione di denaro pubblico protratta per diversi mesi su larga scala.
Il futuro è incerto.
Si può partire tuttavia da uno studio del passato, per giungere ad una migliore comprensione del presente.

1. *Sin dagli Accordi Interconfederali*

Nel momento in cui il datore di lavoro guida l'azienda verso un'ottica di ridimensionamento, sorgono conseguenze sul piano occupazionale e sociale tanto pregnanti ed invasive, tanto più le dimensioni e l'importanza aziendale nel settore e nel territorio di appartenenza sono importanti. Per questo motivo si dice che il fenomeno del licenziamento collettivo investe una molteplicità di interessi, che vanno ben oltre quelli del singolo lavoratore coinvolto: tra questi, vi sono gli interessi della collettività dei lavoratori, e quelli dei sindacati, istituzionalmente preposti a tutelare ed attutire le ricadute sui livelli occupazionali[1] . L'istituto del licenziamento collettivo, rispetto a quello del licenziamento individuale, pone infatti maggiormente in risalto il conflitto tra, da un lato, i diritti costituzionali, quali la libertà di iniziativa economica privata (art.41 cost.) ed il conseguente diritto dell'imprenditore di gestire l'azienda nella maniera ritenuta più efficiente e proficua; dall'altro, il diritto al lavoro ed i risvolti sociali connessi all'esercizio di impresa, oggetto della tutela del legislatore.[2]

Le misure riduttive dei posti di lavoro possono incidere in forma dirompente sugli equilibri occupazionali: si è vista perciò necessaria, nel complesso procedimento relativo alla soppressione di molteplici posti di lavoro, la mediazione dei pubblici poteri.[3] Questa molteplicità di interessi in gioco spiega le differenti vicende legislative e l'evoluzione della disciplina dei licenziamenti collettivi [4].

Il percorso evolutivo della disciplina italiana sui licenziamenti collettivi affronta tre tappe storiche, ovvero: gli Accordi Interconfederali (di seguito A.I.) del 1950 e del '65; le direttive comunitarie degli anni 70 e 80; ed infine, la legge n.223/1991. Questi, nel delimitare il profilo temporale, causale e quantitativo della fattispecie, hanno reso sempre più chiara la separazione tra la disciplina del licenziamento collettivo e di quello individuale, inizialmente molto lacunosa[5]. Altro elemento di cui si caratterizza la disciplina in Italia, che ha

---

[1] O. Mazzotta, *Diritto del Lavoro*, *terza edizione*, in: <Trattato di Diritto Privato> 2008, Giuffre editore, pg. 705 e ss.
[2] G. Natullo, *Il licenziamento collettivo: interessi, procedure, tutele*, Milano Angeli, 2004, p. 11.
[3] R. Flammia, *Osservazioni sui licenziamenti collettivi*, <<Il Foro Italiano>>, vol. 102, 1979, pp. 239-246: 243.
[4] G. Natullo, 2004, p. 11.9
[5] G. Natullo, 2004, p. 18.

accompagnato la sua evoluzione, è il controllo in merito alle decisioni aziendali, affidato alle organizzazioni sindacali. Queste detengono sin da sempre un ruolo fondamentale nella disciplina, per mantenere e tutelare i livelli di occupazione, evitando riduzioni di personale ingiustificate, disparità di trattamento o discriminazioni[6].

Prima del 1991 mancava quindi, nell'ordinamento italiano, una disciplina legale del licenziamento collettivo, regolata fino ad allora unicamente da fonti di natura contrattuale, consistenti appunto negli AI del 20 dicembre 1950 e del maggio del '65 [7]. Questo sarà causa di una storica sentenza di condanna che l'Italia riceverà dalla Corte di Giustizia Europea, nel momento in cui il Belpaese tarderà a dare fonte legale[8] alla disciplina dei licenziamenti collettivi[9].

Il primo Accordo Interconfederale degli anni '50 aveva posto le basi per la procedura da seguire per il licenziamento collettivo[10], base per le normative che si susseguirono nei decenni successivi[11].

L'AI del 5 maggio 1965 infatti riproduce i contenuti dell'Accordo precedente e detta una definizione di licenziamento collettivo funzionale all'assetto normativo dell'epoca. Questa presenta un utile requisito causale del licenziamento collettivo, insito nella necessità di attuare una riduzione del numero dei lavoratori per riduzione o per trasformazione di attività o di lavoro; nonché un requisito procedurale, definito in maniera piuttosto puntuale negli articoli dell'AI, per una concreta attuazione del licenziamento collettivo. La procedura, da svolgersi tra le organizzazioni sindacali e le associazioni imprenditoriali territoriali, prevedeva già nel testo del '65 il rispetto di determinate scadenze temporali e, nel caso in cui questa si sarebbe conclusa negativamente, l'imprenditore avrebbe potuto procedere ai licenziamenti

---

[6] D'Ancona L., *La razionalizzazione della disciplina dei licenziamenti collettivi*, in *La legge n.92 del 2012 (Riforma Fornero): un'analisi ragionata*, di F. Amato, R. Sanlorenzo, Altalex, Montecatini Terme, 2013, pp. 162-176, in:<http://www.magistraturademocratica.it/mdem/qg/doc/Commentario_riforma_Fornero_%28legge_92_2012%29.pdf>

[7] G.Favalli, *Lavoro*, <<Itinera. Guide Pratiche>>, vol. 2, 2016, Ipsoa, pp. 1426, p. 1036 e ss.

[8] Il diritto dell'Unione europea impone la fonte legale per la disciplina dei licenziamenti collettivi. Si prevede invece che Il regime sanzionatorio sia riservato agli ordinamenti nazionali.

[9] M. De Luca, *I licenziamenti collettivi nel diritto dell'Unione europea e l'ordinamento italiano*, 2020, disponibile in < http://csdle.lex.unict.it/Archive/OT/From%20our%20users/20200409-114741_DE-Luca_I_licenziamenti_collettivipdf.pdf>

[10] Gli AI del 1950 prevedevano già infatti un iter ben preciso, secondo il quale l'azienda era tenuta ad un obbligo informativo verso la propria organizzazione territoriale, in merito ai motivi stanti alla base della decisione di ridurre il personale.

[11] D'Ancona L., *La razionalizzazione della disciplina dei licenziamenti collettivi*, 2013, pp. 162-176

liberamente decisi. Se si fosse invece raggiunto un accordo in merito al numero dei licenziandi, nonché sull'eventuale ritiro del progetto di riduzione, l'imprenditore sarebbe stato vincolato a quanto in esso stabilito. Tutto ciò a descrivere quanto la normativa del '91 si sia basata sul testo siglato negli Accordi Interconfederali[12].

Nelle disposizioni degli AI del '65 mancava tuttavia un elemento essenziale: l'indicazione relativa all'effettivo **numero di dipendenti** coinvolti affinché il licenziamento possa definirsi collettivo.

L'elemento, fondamentale per inquadrare un licenziamento come collettivo, e quindi per assimilarlo a questa disciplina, era quindi il requisito causale.

Oltre alla mancanza del requisito quantitativo, l'AI del '65 trovava applicazione limitatamente alle imprese industriali. Questi accordi, come anche i precedenti del 1950, non risultavano applicabili negli altri settori economici; all'interno del settore industriale, inoltre, i citati accordi erano vincolanti per i soli iscritti ai sindacati stipulanti, nonché in aziende che occupavano più di 25 dipendenti.[13]

Per le aziende dai 10 a 25 dipendenti era previsto invece solo un esame conciliativo tra la direzione e il delegato del personale.

Questo vuoto normativo, perdurato di fatto dal 1965 al 1991, ha originato vari tentativi giurisprudenziali e dottrinali, spesso incerti e contraddittori [14].

L'assenza di specificazioni numeriche ha favorito evidentemente una iper-valutazione del parametro della riduzione o trasformazione di attività o di lavoro (cioè il presupposto "qualitativo-causale"). Al punto tale che non sono mancate interpretazioni volte ad estendere l'applicazione della disciplina al licenziamento anche di un solo dipendente, poiché riconducibile a riduzione del personale; per altro verso, si giungeva invece ad escludere dal campo di applicazione della disciplina ipotesi eclatanti come quello della cessazione[15] totale dell'attività di azienda.[16]

Una prima lettura correttiva, volta proprio ad enfatizzare la separazione della normativa del licenziamento collettivo da quello individuale, arriva un anno

---

[12]M. Spataro, *Licenziamento collettivo*, in *Altalexpedia, enciclopedia giuridica online,* <https://www.altalex.com/documents/altalexpedia/2020/05/12/licenziamento-collettivo> (2020).

[13] G. Favalli, 2016

[14] G. Pellacani, *I licenziamenti individuali e collettivi*, Torino, Giappichelli Editore, 2013, p. 709

[15] non si sarebbe infatti trattato, *stricto iure,* di "riduzione del personale", dal momento che il personale sarebbe stato totalmente eliminato (e dunque non ridotto).

[16] G. Natullo, 2004, p. 11 e ss.

dopo, con la legge n.604/1966 ed in particolare con la previsione *ad excludendum* dell'art.11 [17], che citava:*" La materia dei licenziamenti collettivi per riduzione di personale è esclusa dalle disposizioni della presente legge."*[18]

Il legislatore dell'epoca, nell'escludere la materia dei licenziamenti collettivi per riduzione di personale dall'operatività della legge del '66, voleva affermare l'insindacabilità delle scelte datoriali con riferimento alle dimensioni della impresa, in linea con la libertà di iniziativa imprenditoriale. Motivo per cui

la tutela dei lavoratori e del posto di lavoro viene rimessa all'autonomia collettiva, e quindi agli accordi interconfederali[19].

Prima della legge nazionale, quindi, i licenziamenti collettivi erano semplicemente "nominati" dal legislatore italiano, al solo fine di essere esclusi dalla disciplina sul licenziamento individuale, poiché era convinzione comune che si trattasse di una materia tipica di negoziazione collettiva [20].

[17] G. Pellacani, 2013

[18] L. 15 luglio 1966, n. 604, in materia di "Norme sui licenziamenti individuali", art.11.

[19] D'Ancona L., *La razionalizzazione della disciplina dei licenziamenti collettivi*, 2013, pp. 162-176

[20] G. Zilio Grandi, *Lezioni di diritto del Lavoro nella gestione dell'impresa*, Milano, Cedam, 2018, p. 187

2. *La disciplina comunitaria*

La necessità di un chiaro, ma, soprattutto, autonomo riferimento normativo è stato avvertito dalle autorità europee le quali, con la direttiva n.129/1975, avevano sollecitato gli stati membri ad adottare una regolamentazione unitaria di licenziamenti collettivi [21] .

Il **quadro comunitario** delle regole sui licenziamenti collettivi si componeva in realtà di 3 direttive. La prima fu la sopracitata direttiva n.129 del 17 febbraio 1975: la "*direttiva madre* [22]", ovvero la principale, che tratta la disciplina fondamentale della materia. I successivi interventi del legislatore comunitario produssero poi la direttiva 92/56 del 24 giugno 1992, che integrò la disciplina; ed infine la dir. 98/59 del 20 luglio 1998, la quale, abrogando le due precedenti direttive, ne coordinò e fuse i contenuti[23].

In particolare, la direttiva 75/129/CEE introdusse due caratteristiche che essenziali, che dovevano fondare la disciplina dei licenziamenti collettivi nei vari stati membri: in primo luogo, i motivi che conducevano al licenziamento non dovevano avere alcuna inerenza alla persona del lavoratore; in secondo luogo, la direttiva stabiliva un requisito numerico per i licenziamenti, da effettuarsi all'interno di un certo arco di tempo[24].

Il termine prescritto dalla Comunità Economica Europea per la conformazione del nostro ordinamento nazionale a suddetta direttiva europea era fissato per il 19 febbraio 1977. A fronte del mancato adeguamento delle legislazioni in materia di licenziamenti collettivi, secondo la quale innanzitutto la fonte normativa doveva essere legale (e non pattizia), l'Italia subì la prima condannata dalla Corte di Giustizia delle Comunità europee, il giorno 8 giugno 1982. Prima che l'ordinamento italiano arrivasse ad adeguarsi a quanto dettato dalla direttiva, giunse una seconda condanna[25], il 6 novembre 1985[26].

La 92/56/CEE confermò ed integrò i contenuti della prima direttiva, ampliando le causalità della disciplina: al fine del calcolo del presupposto quantitativo, la direttiva ammetteva tutte le ipotesi di risoluzione del rapporto di lavoro causate

---

[21] F. Rotondi, *Licenziamenti collettivi,* << Riforma del lavoro & pensioni>>, Ipsoa, vol. 7, 2012, pp. 256
[22] G. Zilio Grandi, *Lezioni di diritto del Lavoro nella gestione dell'impresa*, Milano, Cedam, 2018, p. 187
[23] G. Natullo, 2004, p. 22. E ss.
[24] G. Zilio Grandi, 1998
[25] Trattasi delle cause n. 91/81 e 131/84.
[26] M. De Luca, 2020.

da esubero di personale, con un minimo di 5 lavoratori; nonché la cessazione di attività conseguente ad una decisione giudiziaria[27].

Proseguendo nella cronistoria, si giunge infine alla direttiva comunitaria 98/59/CE del 20 luglio 1998 "Concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di licenziamenti collettivi".

Questa si compone di quattro sezioni: nella prima si evince la nozione di licenziamento collettivo, nella seconda si tratta l'obbligo di informazione e consultazione, nella terza si definisce la procedura da adottare per applicare il licenziamento collettivo, ed infine nella quarta sezione trovano spazio le disposizioni finali. Nella sua visione d'insieme, la Comunità europea mirava, attraverso il quadro di direttive comunitarie, ad evitare fenomeni di c.d. *dumping sociale*, quindi di disparità di trattamento fra i vari paesi, per realizzare invece un allineamento delle legislazioni verso l'alto in funzione di tutela dei lavoratori nelle situazioni di crisi [28] .

Al centro del sistema sono sicuramente collocati l'interesse dell'impresa al ridimensionamento occupazionale e l'esigenza che si sviluppi un confronto coi rappresentanti dei lavoratori, affinché il potere collettivo condizioni le decisioni imprenditoriali. Come essenziali vengono quindi riconosciuti gli interessi delle parti sociali; l'interesse individuale non appare destinatario di alcuna specifica attenzione, mentre all'autorità pubblica viene riconosciuto un ruolo meramente accessorio [29].

Andiamo quindi ad analizzare la nozione di licenziamento collettivo fornita dal legislatore europeo:

Art.1 *"a) Per licenziamento collettivo si intende ogni licenziamento effettuato da un datore di lavoro per uno o più motivi non inerenti alla persona del lavoratore [...]. Per il calcolo del numero dei licenziamenti previsti nel primo comma, lettera a), sono assimilate ai licenziamenti le cessazioni del contratto di lavoro verificatesi per iniziativa del datore di lavoro per una o più ragioni non inerenti alla persona del lavoratore, purché i licenziamenti siano almeno cinque."* [30]

---

[27] G. Zilio Grandi, 1998

[28] G. Pellacani, 2013

[29] U. Carabelli, *La Disciplina sui Licenziamenti Collettivi: alcuni problemi interpretativi ancora sul tappeto*, in Santucci R., I licenziamenti collettivi tra questioni applicative. Nuove regole. Atti dell'incontro di studio (Benevento, 23 novembre 2004), Milano, Franco Angeli, 2005, pp. 21-33, pg. 21 e ss.

[30] Direttiva 98/59/CE del Consiglio del 20 luglio 1998, art.1

La definizione di licenziamento collettivo consta di un elemento qualitativo e di uno quantitativo.

Il **profilo qualitativo** consta di un'accezione generica e negativa. Il suo obiettivo era quello di ricomprendere il recesso purché non riconducibile ad una motivazione di ordine soggettivo, ma bensì intimato sulla base di valutazioni inerenti alla gestione e l'organizzazione dell'impresa. In altre parole, al legislatore comunitario non interessava quali fossero i motivi ad indurre il datore di lavoro al licenziamento collettivo, purché essi esistessero e non fossero personali. Quella proposta dal legislatore comunitario si può quindi definire una nozione a-causale, che ha portato a diversi problemi interpretativi[31].

Se il testo dell'Accordo Interconfederale italiano trascurava i requisiti numerici, dando per scontata la caratteristica fisiologica del licenziamento collettivo, e delineava invece in maniera piuttosto precisa il profilo causale e procedurale del ridimensionamento aziendale, la direttiva comunitaria ha adottato logiche assolutamente antitetiche. Nel circoscrivere l'ambito e la nozione del licenziamento collettivo, infatti, particolare attenzione si è prestata proprio ai **parametri quantitativi**. Il campo di applicazione della disciplina di licenziamento per riduzione del personale ne risulta poi ampliato, poiché tutte le cessazioni di rapporto di lavoro vi risultano ricomprese[32].

Un'altra interessante precisazione va fatta in merito all'indicazione, nel testo della direttiva, del "datore di lavoro". Il legislatore europeo in tal modo non riserva l'applicazione della disciplina dei licenziamenti collettivi alla sola impresa, bensì a qualsiasi "datore di lavoro", anche non imprenditore, purché soddisfi gli altri requisiti. L'opzione terminologica, più ampia, non è affatto casuale, poiché permette una tutela generalizzata a tutti i lavoratori.

Nel contesto italiano, invece, gli Accordi Interconfederali limitavano il campo di applicazione della disciplina al solo settore industriale. Ciò sarà motivo di una ulteriore sentenza di condanna che l'Italia subirà nel 2003 per non essersi conformata alla normativa proprio in merito a questo punto[33].

---

[31] G. Pellacani, 2013.

[32] G. Natullo, 2004, p. 22.

[33] Il riferimento è alle modifiche alla legge 23 luglio 1991, n. 223, in relazione alla causa tra la Commissione delle Comunita' europee e la Repubblica italiana C-32/02, effettuate con la pubblicazione in G.U. del d.lgs. nr.11/2004.

La direttiva 98/59/CE presenta poi un importante carattere procedurale, al fine di garantire che la decisione di riduzione del personale giunga solo al termine di una essenziale fase di consultazione sindacale, nonché previa notifica all'autorità pubblica[34]. A tale scopo, il datore di lavoro è tenuto ad un obbligo informativo, ovvero deve fornire in tempo utile tutte le informazioni necessarie relativamente alle ragioni del licenziamento, al numero ed alle categorie di lavoratori interessati, nonché riguardo ai criteri di selezione[35] . Secondo il legislatore europeo, infatti, la tutela del lavoratore si riscontra a livello di controllo e partecipazione delle rappresentanze sindacali nel processo decisionale del datore di lavoro[36].

[34] G. Pellacani, 2013.
[35] O. Mazzotta, 2008
[36] Sitzia A., *I licenziamenti collettivi dopo la riforma 2012 alla luce della direttiva n.98/59/CE*, KorEuropa - Rivista on line del Centro di Documentazione Europea dell'UKE, in <https://www.unikore.it/media/k2/attachments/2._Sitzia_Andrea.pdf>

3. La legge n. 223 del 23 luglio 1991

Nell'ottica di riordinare le norme in materia di gestione delle eccedenze di personale nonché di quelle a sostegno dell'occupazione e del reddito, con l'intento poi di assecondare i dettami europei[37], il legislatore del 1991 è finalmente intervenuto nella materia dei licenziamenti collettivi, incrociandone la disciplina con quelle della Cassa Integrazione Guadagni e della Messa in mobilità[38].

La peculiarità della l. n. 223/191 sta nel fatto che questa è riuscita a regolare il fenomeno dei licenziamenti collettivi all'interno del più ampio contesto della gestione delle crisi produttive, coordinando: da un lato, la libertà imprenditoriale e il diritto del datore di lavoro ad effettuare un ridimensionamento dell'organico; dall'altro, tutte quelle che sono le tutele a favore dei lavoratori colpiti dalla disoccupazione [39].

Analizziamo quindi il contenuto della legge.

L'art. 24 individua, in attuazione del quadro normativo comunitario, la fattispecie di licenziamenti collettivi per riduzione del personale.

Gli art. 4 e 5, cui fa rinvio l'art. 24, prevedono le regole, ovvero le cosiddette procedure di mobilità, che il datore di lavoro è obbligato a seguire: sia in attuazione di licenziamenti per riduzione del personale in senso stretto (ex art. 24), sia nell'ipotesi di collocamento in mobilità, ovvero licenziamenti che conseguono ad un periodo di Cassa Integrazione Straordinaria, durante (o alla fine del quale) si attua il licenziamento da parte del datore di lavoro, che ritiene di non poter reimpiegare tutti i lavoratori sospesi temporaneamente (ex art. 4). Volendo parafrasare, si può dire che il "*fiume dei licenziamenti collettivi viene alimentato da due canali paralleli*": quello dei licenziamenti "diretti" per

---

[37] A difesa dell'ordinamento italiano, va considerato che l'accusa di inadeguatezza che ha subito si rivelò poi solo parzialmente fondata. Le modalità con cui l'Italia controllava e regolamentava le riduzioni di personale si basavano in realtà su di un sistema molto complesso. Al suo interno, gli ammortizzatori sociali svolgevano un ruolo essenziale nell' "attutire" le conseguenze sociali di quelle che potevano essere riconversioni o ristrutturazioni aziendali (O. Mazzotta, 2008). Gli obiettivi proposti dalla direttiva comunitaria venivano comunque garantiti, soprattutto per quanto riguarda la tutela dei lavoratori contro la disoccupazione. Tuttavia, la lacuna più grande della disciplina italiana sembrava consistere in una "*insoddisfacente procedimentalizzazione sindacale ed istituzionale del potere datoriale di recesso in casi di eccedenze di personale*" (cit. Zilio Grandi G., *La nozione di licenziamento collettivo* in Carinci F., Commentario di diritto del lavoro, Rapporto di lavoro subordinato. garanzie del reddito, estinzione e tutela dei diritti, vol. III, Torino, 1998, UTET, pp. 413-438; pg. 472 e ss.)

[38] G. Natullo, 2004

[39] O. Mazzotta, 2008,

riduzione del personale, e quello del collocamento in mobilità a seguito di CIGS. Entrambi "sfociano" in procedure comuni di mobilità, ovvero di licenziamento. Queste procedure prevedono presupposti in parte differenti, ma sono appunto le medesime per le due fattispecie [40].

Le due ipotesi di licenziamento collettivo non risultano essere di facile coordinazione.

In primo luogo, poiché sono collocate in parti differenti della legge stessa (all'art. 4 si trova all'interno del Capo II, comprensivo delle Norme in materia di mobilità; l'art. 24 si trova nel Capo IV, cioè tra le Norme finali e transitorie).

In secondo luogo, poiché trovano origine in vicende diverse: il licenziamento collettivo per messa in mobilità riguarda l'impresa che ha adoperato lo strumento della CIGS, possiamo dire "invano"; il licenziamento collettivo per riduzione del personale ha invece derivazione comunitaria e prevede una serie di requisiti[41] .

In altre parole, il motivo intrinseco che giustifica il licenziamento collettivo nei due casi è diverso: da un lato vi è il fatto di non poter garantire la conservazione del posto di lavoro a tutti i lavoratori precedentemente sospesi; dall'altro invece, sussiste una riduzione, trasformazione, o cessazione dell'attività [42].

Proprio per la difficoltà di coordinazione tra queste disposizioni, non sono mancati lunghi dibattiti nella dottrina. Si supponeva, per esempio, la possibilità di identificare il ricorso all' integrazione salariale straordinaria come precedente obbligato del licenziamento collettivo. Il dibattito si è infine assestato sulla concorde opinione di dottrina e giurisprudenza di duplicità e, quindi, di autonomia tra le due fattispecie [43].

Ad ogni modo risulta fattuale come il legislatore italiano, intervenendo a riordinare la materia della CIGS e della riduzione del personale, anche se in maniera complicata e non sempre chiarissima, abbia dato rimedio ad una importante lacuna che caratterizzava la disciplina dei licenziamenti collettivi sin dal '66 [44].

---

[40] G. Natullo, 2004
[41] M. Spataro, 2020
[42] M. Gambacciani, *Impresa e lavoro: il nuovo bilanciamento nei licenziamenti collettivi,* <L'unità del Diritto, collana del Dipartimento di Giurisprudenza>, Università degli Studi di Roma Tre, vol.6, 2017, pg.64
[43] M. Spataro, 2020.
[44] F. Rotondi, 2012,

3.1 Licenziamento collettivo per riduzione del personale: nozione e requisiti

La fattispecie di licenziamento collettivo per riduzione del personale, come abbiamo detto, consegue a una riduzione o trasformazione dell'attività d'impresa o del lavoro, e prevede che il recesso del contratto di lavoro avvenga immediatamente, nel rispetto di una delicata procedura, che andremo a vedere più avanti, nonché di precisi requisiti, che ci accingiamo invece ora ad esaminare.

Art. 24, Norme in materia di riduzione del personale, **comma 1**: *"Le disposizioni di cui all'articolo 4, commi da 2 a 12, e all'articolo 5, commi da 1 a 5, si applicano alle imprese che occupino più di 15 dipendenti e che, in conseguenza di una riduzione o trasformazione di attività o di lavoro, intendano effettuare almeno 5 licenziamenti, nell'arco di 120 giorni, in ciascuna unità produttiva, o in più unità produttive nell'ambito del territorio di una stessa provincia [...]"*[45]

Il presupposto causale

Dall'esame dell'articolo è evidente come la legge risenta della normativa previgente: [46] il legislatore del 1991 fa propria la definizione di licenziamenti collettivi come conseguenti a "*riduzione o trasformazione di attività o di lavoro*", a conferma del presupposto causale previsto dagli AI del '50 e del '65 [47].
Approfondiamo questo primo presupposto. In realtà, sin dall'approvazione di questa legge si è discusso sul vero significato di "riduzione o trasformazione di attività o lavoro", essendo questa una definizione estremamente ampia. Affinché il presupposto per il ricorso al licenziamento collettivo ex art. 24 sussista, non si presuppone necessariamente una crisi aziendale, di mercato, né alcun tipo di difficoltà economica; non è necessario che vi sia una riduzione dell'attività produttiva o del fatturato, e neppure un ridimensionamento strutturale dell'attività produttiva. In altre parole, un andamento economico aziendale negativo non è presupposto di legittimità del licenziamento collettivo per riduzione del personale.

---

[45] L. 23 luglio 1991, n. 223, art. 24 co.1
[46] Ricci M., *Mercato del lavoro e disciplina del licenziamento collettivo*, in Disciplina dei Licenziamenti e mercato del lavoro, Atti delle giornate di studio di Diritto del Lavoro Venezia, 25-26 Maggio 2007, Milano, Giuffrè Editore, 2008, pp. 199-262, pg. 199 e ss.
[47] G.Favalli, 2016

Basta che incorra uno dei seguenti casi: la riduzione di lavoro; la riduzione dell'attività; la trasformazione del lavoro; la trasformazione dell'attività.
Queste 4 ipotesi comprendono in effetti qualsiasi intervento di riorganizzazione del lavoro di cui un'impresa può esser suscettibile. E una qualsiasi di queste ipotesi è idonea a giustificare un ridimensionamento dell'organico, e quindi il ricorso alla disciplina del licenziamento collettivo ex art 24. Dal momento in cui non si rilevano limitazioni, giudizi o indicazioni in merito all'effettiva esigenza o alle ragioni che inducono il datore di lavoro ad effettuare queste decisioni, significa che queste non sono influenti.
È ammesso quindi il caso in cui la riduzione o trasformazione di attività o lavoro sia derivante dall'adozione di nuove tecnologie, o dalla mera intenzione del datore di lavoro di ridurre il costo del personale
Ciò che soltanto rileva quindi, per l'applicazione della norma, e per ritenere valido il presupposto causale, è che questa riduzione o trasformazione, di attività o di lavoro, alla fine in qualche modo effettivamente sussista.
Qualsiasi valutazione che abbia ispirato tale decisione, purché non siano mai ricollegabili alla persona del lavoratore, non è rilevante [48] .
Ciò che la legge pone infatti, affinché il presupposto causale sia considerato rispettato, è il carattere di non temporaneità dell'esigenza di riduzione di personale da parte dell'azienda. Ponendo un esempio, l'azienda in cui una riduzione dell'organico sia immediatamente seguita da una nuova espansione dello stesso, potrebbe presumersi dovuta al semplice desiderio del datore di lavoro di liberarsi di alcune figure scomode. Ecco che allora verrebbe a mancare il presupposto di non temporaneità, tale per cui la legge consente l'applicazione della disciplina dei licenziamenti collettivi [49].

I presupposti quantitativi

In conformità con le direttive europee, superando la disciplina di fonte pattizia, la l.n. 223/1991 introduce finalmente precisi presupposti quantitativi, ovvero

[48] Gambacciani M., 2017
[49] G. Zilio Grandi, 2018.

limiti riferiti alla dimensione occupazionale dell'azienda e al numero dei lavoratori interessati al licenziamento, nell'arco temporale considerato.
Si tuttavia avanzare delle critiche, in merito al vincolo numerico introdotto. Se si parte dal presupposto che il dato quantitativo è rilevante, in quanto il legislatore lo considera una spia del fatto che quei licenziamenti (o più precisamente, l'eccedenza di personale a monte) assumono caratteri tali da porre in essere un controllo ex ante in termini procedurali e di partecipazione, allora i presupposti individuati dal legislatore italiano sono forse non del tutto congrui. I requisiti numerici individuati dall'art. 24 l. n. 223/91 sono infatti forse eccessivamente ridotti, nel momento in cui quel requisito risulta variabile indipendente dalle dimensioni dell'impresa. In altre parole, si è criticato il fatto che con l'indicazione "*imprese che occupino più di 15 dipendenti*", la disciplina applicata all'azienda che occupa 200 dipendenti verrà allo stesso modo applicata all'azienda di 20 dipendenti, nel momento in cui queste "*intendano effettuare almeno 5 licenziamenti, nell'arco di 120 giorni*".
Una diversificazione in relazione alle dimensioni dell'impresa, o piuttosto in base alle caratteristiche socioeconomiche ed occupazionali del territorio su cui insiste l'azienda, sarebbe stata opportuna; va pur sempre considerato che l'interesse alla conservazione del posto di lavoro può assumere rilievi assai diversi, in relazione al contesto occupazionale di riferimento. Tra l'altro, già la direttiva comunitaria articola il requisito numerico in relazione, oltre che all'arco temporale in cui avvengono i licenziamenti, anche alle dimensioni dell'impresa, desunte dal numero di dipendenti della stessa [50].
Molti dubbi sorgono anche per quanto riguarda il momento storico e la modalità con cui si debba calcolare l'organico, al fine di comprovare la presenza dei 15 dipendenti prescritti dalla legge come numero minimo di occupati dall'azienda per poter rientrare nella fattispecie in esame [51]. Solo successivi interventi della Cassazione (in particolare, Cass. sez. lav. 21 gennaio 2011 n. 1465; Cass. sez. lav. n. 2460/2014; e Cass. sez. lav. n. 2546/2004) hanno chiarito che il requisito

[50] In Spagna, per esempio, dove li legislatore ha seguito con particolare perizia le disposizioni europee, nel periodo di riferimento di 90 giorni si prevede un numero di licenziandi pari a 10, per le aziende che occupano non più di 100 dipendenti; un numero di licenziandi pari al 10% del numero dei dipendenti occupati, per aziende che occupano tra i 100 e i 300 dipendenti. Maggiori informazioni su G. Natullo, 2004, p. 22. e ss.
[51] P. Scudeller, *Breve guida ai licenziamenti collettivi*, <Il Giurista del lavoro, mensile di approfondimento giuridico, fiscale, previdenziale e assicurativo in materia di lavoro>, vol. 4, 2010, p. 5

dimensionale prescritto dall'art. 24 va calcolato con riguardo all'occupazione media del semestre antecedente all'avvio della procedura, e con riferimento ai soli lavoratori subordinati [52] .

Altra indicazione quantitativa proposta dal suddetto articolo che merita ulteriori approfondimenti, è quella in merito al numero minimo di licenziamenti da effettuare, ovvero 5. La legge evidenzia che questo numero deve esprimere solo un'intenzione da parte del datore di lavoro, e vi è la possibilità che questo numero non coincida poi con gli effettivi lavoratori licenziati al termine della procedura. In altre parole, la legge offre al datore di lavoro lo strumento del licenziamento collettivo e propone una precisa procedura da seguire, nel momento in cui questo intenda licenziare almeno 5 dipendenti, a prescindere dal numero effettivo finale[53] .

Presupposto temporale e spaziale

L'articolo continua indicando un presupposto temporale per i licenziamenti collettivi per riduzione del personale, ovvero sancisce che questi debbano essere "previsti" all'interno di un arco di tempo non superiore ai 120 giorni.

Introducendo poi un presupposto spaziale, l'art. 24 precisa che i 5 licenziamenti devono avvenire all'interno di una o più unità produttive, purché queste restino circoscritte nell'ambito della stessa provincia.

Questo elemento ha sostituito il criterio del Comune, utilizzato invece nella disciplina dei licenziamenti individuali.

Il motivo di questa scelta risiede sempre nelle tutele che stanno alla base della disciplina, tra cui quella sociale. Il criterio della provincia, che coinvolge un territorio più ampio, è stato ritenuto maggiormente congruo ed in linea con le esigenze di tutela della normativa in oggetto [54]. Bisogna infine ricordare come, secondo la l.n. 22371991, rientrano nel computo tutti i licenziamenti che, nello stesso arco di tempo e nello stesso ambito territoriale, siano comunque riconducibili alla medesima riduzione o trasformazione.[55]

Alla luce di questi requisiti, si può ben intuire come dall'ambito operativo della legge restino escluse tutte quelle ipotesi di licenziamento collettivo nelle quali

[52] M. Spataro, 2020.
[53] G.Favalli, 2016
[54] G. Zilio Grandi, 2018.
[55] G.Favalli, 2016

il ridimensionamento dell'organico è determinato da ragioni prevedibili o fisiologiche alla tipologia di rapporto contrattuale sottostante (scadenza dei rapporti di lavoro a termine, di fine lavoro nelle costruzioni edili, delle attività stagionali o saltuarie e di fine appalto)[56] .

Requisiti soggettivi

Possiamo definire in tale maniera tutti quei requisiti ex art. 24 volti ad identificare la tipologia di figure richiamate dalla legge, sia sul versante del datore di lavoro, sia su quello dei licenziandi[57].

Per quanto riguarda la figura del datore di lavoro, la legge del 1991 applicò la direttiva comunitaria in maniera, possiamo osar definire, superficiale.

L'esclusivo riferimento nel testo della legge ai licenziamenti collettivi effettuati dalle imprese, circoscriveva di fatto il campo di applicazione della disciplina dei licenziamenti collettivi ai soli datori di lavoro imprenditori. Questa definizione, ereditata dalla disciplina elaborata all'interno degli Accordi Interconfederali, risultò essere troppo restrittiva. La sopracitata direttiva n. 98/59/CE proponeva una indicazione molto più ampia, quella dei "datori di lavoro", all'interno della quale vi rientrava qualsiasi persona fisica o giuridica che ponga in essere un rapporto di lavoro, al di là del fatto che si proponesse uno scopo di lucro o meno. Conseguenza fu che tutte quelle tipologie di datori di lavoro, i quali non perseguivano, nell'ambito della loro attività, alcuno scopo di lucro, non potevano applicare la disciplina dei licenziamenti collettivi, poiché non qualificabili come imprenditori ex art. 2082 c.c.[58] Questo riferimento venne corretto più di 10 anni dopo, a seguito di un'ulteriore sentenza di condanna[59].

Dal lato dei licenziandi invece, nel computo vanno considerati: i lavoratori a tempo indeterminato e determinato, i lavoratori con contratto di lavoro intermittente, i part-time e i telelavoratori [60].

---

[56] M. Spataro, 2020.

[57] <https://www.consulenzalegaleitalia.it/licenziamento-collettivo>

[58] Parliamo di fondazioni, ONG, partiti politici, associazioni sindacali, che potevano occupare anche centinaia di lavoratori.

[59] Santucci R., *I Licenziamenti Collettivi, tra Diritto Comunitario e Nazionale: un cantiere ancora aperto*, in Santucci R., I licenziamenti collettivi tra questioni applicative. Nuove regole. Atti dell'incontro di studio (Benevento, 23 novembre 2004), Milano, Franco Angeli, 2005, pp. 9-20, pg. 10 e ss.

[60] <https://www.consulenzalegaleitalia.it/licenziamento-collettivo>

Breve richiamo alla disciplina legale previgente

L' art.24 della l.n. 223/1991, oltre a dare una definizione, un campo d'applicazione e dei requisiti alla disciplina del licenziamento collettivo, fa un esplicito riferimento alle uniche disposizioni legislative presenti nel quadro normativo italiano che si occupavano dei licenziamenti fino ad allora, ovvero la l. 604/1966, nonché l'art.6 della l. 108/1990:

Art. 24, Norme in materia di riduzione del personale, **comma 5**: *"La materia dei licenziamenti collettivi per riduzione di personale di cui al primo comma dell'articolo 11 della legge 15 luglio 1966, n. 604, come modificato dall'articolo 6 della legge 11 maggio 1990, n. 108, è disciplinata dal presente articolo*."[61]

Tutto ciò pone un punto fermo rispetto al dibattito perdurato sino a quel momento in merito alla disciplina da applicare al licenziamento (collettivo o individuale). In generale, nel caso in cui i recessi sottostanti il requisito causale (della riduzione di personale), non integravano i relativi requisiti numerici, spaziali e temporali, questi licenziamenti dovevano vagliarsi ex art.3, legge n. 604/1966 [62] .

Con il tempo, la dottrina ha rilevato come licenziamenti collettivi e licenziamenti individuali per giustificato motivo oggettivo siano, allo stesso modo, licenziamenti economici: è infatti ravvisabile una sostanziale sovrapponibilità tra la "*riduzione o trasformazione di attività o di lavoro*" di cui all'art. 24 l.n. 223/1991 e i "*motivi inerenti all'attività produttiva, all'organizzazione del lavoro e al regolare funzionamento di essa*" ex art. 3 l.n. 604/1966[63],

In altre parole, come successivamente evidenziato dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione, solo il requisito numerico-temporale, e non la ragione adotta a giustificazione del licenziamento, distingue quest'ultimo da quello individuale plurimo per giustificato motivo oggettivo [64]. La sussistenza quindi di presupposti soggettivi ed oggettivi è elemento fondamentale per l'applicazione della peculiare disciplina dettata in materia di licenziamenti collettivi dalla l.n. 223/1991. Se tali requisiti mancano non è possibile parlare di licenziamenti

[61] L. 23 luglio 1991, n. 223, art, 24 co. 5
[62] M.Ferraresi, *Il giustificato motivo oggettivo di licenziamento: Dalla legge 604 del 1966 al contratto a tutele crescenti,* Giappichelli Editore, 2017, pg.41 e ss.
[63] M. Spataro, 2020.
[64] G. Favalli, 2016

collettivi ma si parlerà, semmai, di licenziamenti individuali plurimi e la disciplina applicabile sarà quella ordinaria dei licenziamenti individuali.[65]
La legge prevede infine delle **ipotesi tassative di esclusione** dell'applicazione della normativa, tutte peraltro accomunate dal carattere della temporaneità che, come abbiamo esaminato, non è ricompreso nella disciplina del licenziamento collettivo per riduzione del personale. Queste ipotesi sono: la scadenza naturale dei rapporti di lavoro a termine; le fattispecie di fine lavoro nelle costruzioni edili, ovvero la cessazione di una determinata fase di lavori, la quale aveva portato alla specifica assunzione di un certo numero e tipo di figure in azienda; lo svolgimento da parte del datore di lavoro di attività stagionali e saltuarie[66] .

3.2 La Cassa Integrazione Guadagni

Sebbene lo strumento della Cassa Integrazione Guadagni fosse nato nell'intento di rimediare a situazioni temporanee di crisi occupazionale di impresa, è finito in realtà, nel corso degli anni, col creare situazioni di sopravvivenza meramente fittizia dei rapporti di lavoro, legati ad aziende insanabili, i cui costi sono stati per lunghi anni sopportati dalla collettività [67].
Si tratta di uno strumento che risale a tempi antecedenti la nascita della Repubblica, ed al fine di comprendere appieno come questo strumento sia stato poi effettivamente utilizzato (e spesso abusato) dalle realtà aziendali italiane, e quale fu lo scopo connesso alle riforme di cui, dal secolo scorso fino ad oggi, è stata oggetto; inizierò questo paragrafo con una breve premessa.
Malgrado sia normale oggi assimilare la parola "cassaintegrato" a quella di disoccupato, questo strumento non nasce come sussidio alla disoccupazione. La Cassa Integrazione Guadagni nasce formalmente nel 1941 dalla contrattazione collettiva. Gestita dall'Istituto Fascista della Previdenza Sociale (INPFS), proponeva un'integrazione salariale agli operai lavoranti ad orario inferiore alle 40 ore settimanali. Inizialmente il suo campo di applicazione era ristretto alle

[65] <https://www.studiocataldi.it/guide_legali/rapporto_di_lavoro/licenziamenti-collettivi.asp>
[66] M. Spataro, 2020.
[67] M. Spataro, 2020.

fabbriche del Nord Italia, la cui produzione era spesso interrotta da cali di energia e difficoltà di approvvigionamento[68].

Seguì poi la fonte legale, ovvero il D. Lgs. 788/1945, che definì la Cassa Integrazione come una prestazione economica erogata dall'Inps, con la funzione di sostituire o integrare la retribuzione dei lavoratori sospesi o che lavorano ad orario ridotto in concomitanza di eventi espressamente previsti dalla legge.

La L.164/1945 andò poi a definire il campo d'azione dell'intervento ordinario, poi ripreso dalla l.n. 223/1991. La CIGO operava in presenza di sospensioni o riduzioni temporanee e contingenti dell'attività d'impresa, conseguenti a situazioni determinate da eventi transitori non imputabili all'imprenditore o ai lavoratori, o da crisi temporanee di mercato[69].

La CIG a quel tempo servì a dissuadere "turbative dell'ordine pubblico", sovvenzionando temporaneamente il soprannumero di operai impiegati. La disoccupazione agricola era infatti molto elevata, ed in un contesto di forte tensione sociale, in cui molti operai militanti lavoravano all'interno delle fabbriche, la strada dei licenziamenti di massa non era proprio percorribile.

A cavallo degli anni '50, per supportare l'industria cotoniera italiana, i requisiti di accesso alla CIG erano stati momentaneamente rilassati, per evitare che la crisi nel settore sfociasse in un danno sociale enorme per intere città.

Riassetti permanenti dell'istituto si ebbero solamente con la **Legge n.1115 del 1968,** la quale: portò il tasso di sostituzione della CIG all'80% del salario; introdusse formalmente il concetto di CIG a "zero ore", ovvero la possibilità di corrispondere la cassa integrazione anche in caso di sospensione totale del lavoratore; disciplinò per la prima volta la gestione straordinaria, ampliando enormemente il campo di intervento dello Stato[70].

L'intervento straordinario (CIGS) veniva erogato opera a favore di imprese industriali e commerciali nei casi di ristrutturazione, riorganizzazione e conversione aziendale, ovvero in quelli di crisi aziendale e di procedure concorsuali. L'intervento in deroga, infine, era destinato ai lavoratori di

---

[68] N. Serri, *I furti sulle ore". Breve storia sociale della cassa integrazione guadagni*, Quattrocento quattro, 2016

[69] M. C. Congia, S. Pacini, *La stima da fonti amministrative di indicatori retributivi congiunturali al netto della cassa integrazione guadagni*, <Rivista Di Statistica Ufficiale> N. 2-3/2012

[70] N. Serri, 2016

determinate imprese[71], operanti in alcuni settori (tessile, abbigliamento, calzaturiero, orafo, etc.) nel caso questi fossero affetti da grave crisi occupazionale.[72].

Con lo shock petrolifero del '73 e la conseguente crisi economica, la CIGS conosce una vera e propria esplosione, diventando il principale ammortizzatore sociale per far fronte alle eccedenze di personale. Ciò avvenne in parte anche grazie al sostegno dei sindacati, soprattutto a livello confederale, i quali miravano ad ottenere il "salario garantito", contro il carovita ed il rischio di licenziamento immotivato.

In questo modo, le imprese non solo poterono attenuare i costi sociali della crisi, ma soprattutto furono in grado di intervenire direttamente nella disciplina di fabbrica, sfruttando la CIG per scaricare sulla manodopera errori di pianificazione produttiva. Ecco che dalla sua funzione di "cuscinetto momentaneo" contro la disoccupazione, la CIG si è venuta a configurare come anticamera nascosta del licenziamento e scivolo dolce verso la disoccupazione[73].

Con la CIGS, infatti, si realizzò un vero e proprio blocco dei licenziamenti nelle imprese in crisi, conservando rapporti di lavoro non più riattivabili tra aziende in esubero di personale e lavoratori non utilizzati, a carico delle finanze pubbliche[74].

La politica di prevenzione della riduzione del personale proseguì con la **legge n. 675 del 1977**, che disciplinava per la prima volta i cosiddetti "**circuiti di mobilità**", e prevedeva la trasformazione dei licenziamenti collettivi in "trasferimenti collettivi"[75] .

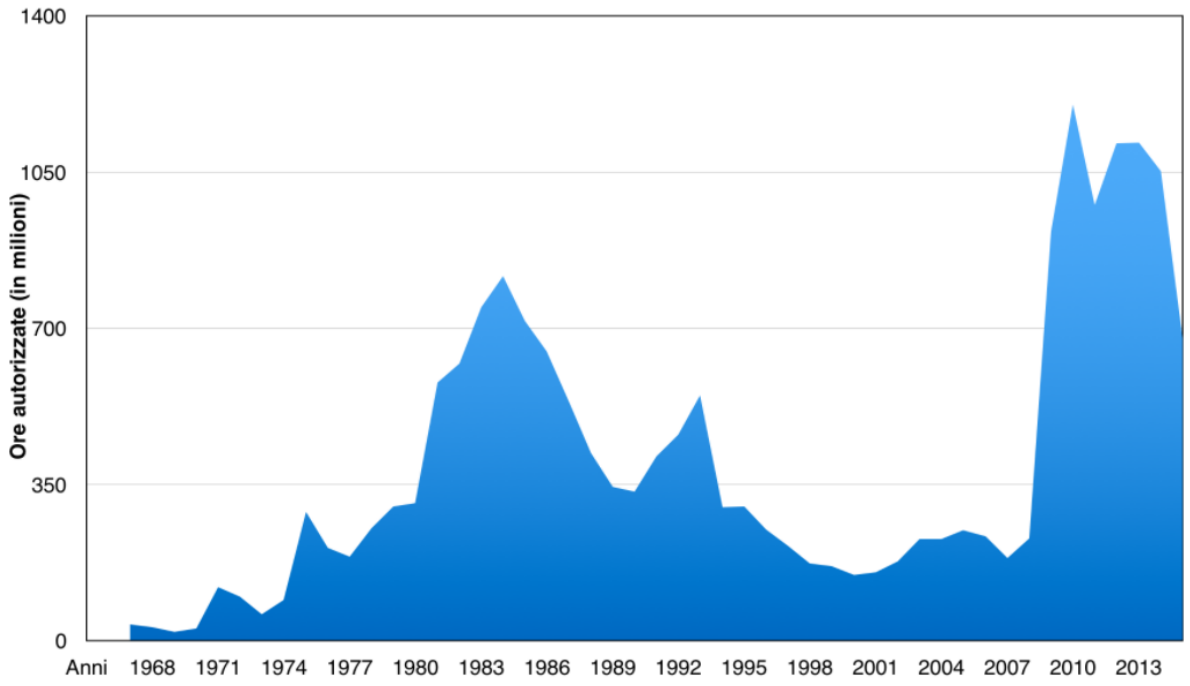
Il processo prevedeva sostanzialmente un passaggio dei lavoratori da imprese caratterizzate eccedenze di personale, coinvolte in processi di ristrutturazione e riconversione produttiva, in altre richiedenti manodopera. Durante l'espletamento di questa procedura era fatto divieto alle aziende di procedere a licenziamenti per gli aderenti alla procedura stessa. I rapporti di lavoro rimanevano perciò in piedi, ed i lavoratori continuavano a percepire la CIG [76]. A

---

[71] Trattasi di aziende escluse dalla CIGO, quindi aziende artigiane e industriali con meno di 15 dipendenti; nonché aziende industriali con più di 15 dipendenti escluse dalla CIGS.
[72] M. C. Congia, S. Pacini, 2012
[73] *N.* Serri, 2016
[74] D'Amora F., *La procedura di mobilità*, 2006, in: < https://www.altalex.com/documents/news/2006/11/28/la-procedura-di-mobilita>
[75] G. Pellacani, 2013.
[76] M. Spataro, 2020.

livello operativo, il ricollocamento avveniva attraverso circuiti preferenziali, gestiti dalla Commissione Regionale per l'Impiego. Questa politica di stabilità dei rapporti di lavoro, che prevedeva un vero e proprio blocco dei licenziamenti collettivi, è definita in dottrina "politica dei licenziamenti impossibili"[77] .
Attraverso il grafico sottostante è più agevole intuire l'andamento dell'utilizzo della CIG da parte delle imprese italiane sin dagli anni 70, e quindi anche l'entità del fenomeno e la sua evoluzione nel tempo.

Grafico: *Totale ore autorizzate di CIG ordinaria e straordinaria: dal 1967 al 2013.*



Fonte: N. Serri, 2016.

Per quanto riguarda la CIGO, si stima tra il 1973 ed il 1981 un andamento delle ore richieste pressoché uniforme, con un rapporto percentuale delle ore di CIGO erogate e le ore lavorate dagli operai ricompreso tra il 2,3% ed il 2,6%. Il vero salto si ha a partire dal 1981, anno in cui il ricorso alla CIGO subisce una vera e propria impennata.
Il quadro della CIGS è invece diverso, ed è quello che più incide sul totale delle ore autorizzate. Dalla fine degli anni '70, come già accennato, manifesta una tendenza

[77] G. Pellacani, 2013.

in netto aumento: questa perdura fino al 1984, anno in cui si registra che oltre il 70% delle ore autorizzate per gli operai fossero appunto di CIGS.[78].

Il tentativo di porre rimedio a un contenzioso elevatissimo derivante dall'abuso di denaro pubblico venne affidato alla **legge n. 223 del 1991**, dal titolo " Norme in materia di cassa integrazione, mobilità, trattamenti di disoccupazione, attuazione di direttive della Comunità europea, avviamento al lavoro ed altre disposizioni in materia di mercato del lavoro". Con la l. n. 223/1991, l'area di operatività della CIGS venne ridefinita: laddove non fosse prevista la riammissione al lavoro dei dipendenti in cassa integrazione, questi vengono licenziati, collocati nelle liste di mobilità, per ricevere un'indennità di mobilità[79].
Il **primo obiettivo** della legge era infatti proprio quello di riportare l'utilizzazione preventiva della CIGS alla sua reale funzione, evitandone usi impropri volti a slittare in avanti inevitabili riduzioni di personale [80] . Da questo punto di vista, la Legge del 1991 propose una vera e propria inversione di tendenza, sostanzialmente rovesciando l'impostazione precedente: l'integrazione salariale venne limitata temporalmente e alle sole ipotesi in cui fosse prevedibile un reinserimento dei lavoratori[81] .
La Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria era infatti lo strumento preposto per aiutare le imprese a fronteggiare gravi crisi, o progetti di riorganizzazione, ristrutturazione o ridimensionamento produttivo.
La CIGO interveniva invece solo in caso di sospensioni dell'attività lavorativa di breve durata, e che aveva come requisito fondamentale la ripresa certa o quantomeno prevedibile dell'attività lavorativa.
La legge impose poi un limite massimo alla **durata** dell'erogazione dell'integrazione salariale. La normativa a tal proposito è durata per più di 20 anni, poiché è stata abrogata solo dal Jobs Act del 2015. Si tratta dell'art.1 comma 9 della l. n. 223/1991, il quale prevedeva una durata massima della CIGS, pari a 36 mesi in ogni quinquennio, relativamente a ciascuna unità produttiva[82].

---

[78] M. Schenkel, M. Zenzini, *Alcuni aspetti della cassa integrazione guadagni: un'analisi empirica, <Rivista Internazionale di Scienze Sociali>*, No. 1 (gennaio-marzo 1986), pp. 87-112
[79] S. Renga, "*Mercato del Lavoro e Diritto*", Collana del Diritto del Lavoro, Franco Angeli, Milano, 1996.
[80] G. Pellacani, 2013.
[81] F. D'Amora, 2006
[82] Favalli G., 2016

A norma fatta sembrava quindi che la CIGS fosse stata limitata ad un massimo di 3 anni, ma ciò che accadde in seguito fu molto diverso. Prima in via amministrativa, poi con l'Art. 4, comma 35, D.L. 510/1996[83], si sancì che i limiti temporali di cui al citato art. 1, comma 9 dovessero riferirsi ad un quinquennio fisso, da calcolarsi a partire dal giorno dell'entrata in vigore della legge n. 223/1991. I quinquenni, nel quali richiedere per una durata massima di 3 anni la CIGS, andavano quindi dal 11 agosto 1991 al 11 agosto 1996, e così via dal 1996 al 2001, dal 2001-2006 etc….
E ciò, con un semplice calcolo dei tempi, portava di fatto alla possibilità di ottenere una Cassa integrazione continuativa per 6 anni (facendo la richiesta negli ultimi 3 anni di un quinquennio e rinnovandola al primo anno del secondo). E se si pensa che allora la CIGS era cumulabile con la CIG in deroga, non ci si stupisce di sentire aziende che ottennero fino a 8 anni di Cassa Integrazione[84].

[83] conv. in legge 28 novembre 1996, n. 608
[84] M. Miscione, *La cassa Integrazione dopo il Jobs Act*, Diritto & Pratica del Lavoro (Settimanale IPSOA), n. 15/2016, disponibile in: <http://www.dottrinalavoro.it/wp-content/uploads/2016/05/La-Cassa-integrazione-dopo-il-Jobs-Act-Miscione.pdf>

3.3 La Procedura di attuazione del licenziamento collettivo e la messa in mobilità del personale in esubero

Il **secondo obiettivo** della l.n. 223/1991 fu quello di **riformare** in maniera radicale **la procedura di mobilità** sancita nel 1977. La legge sulla riconversione industriale del 1977 presupponeva infatti la sospensione autoritativa dei licenziamenti, l'erogazione dell'integrazione salariale ed il passaggio del lavoratore da un'impresa all'altra senza alcuna interruzione del rapporto.
La mobilità ex l.n. 223/1991 prevede invece presupposti di attivazione estremamente diversi. La condizione imprescindibile per attivare la procedura di mobilità dal 1991 in poi è invece il licenziamento dei lavoratori eccedentari. Il rigido circuito di mobilità previsto nel '77 è rimasto sostanzialmente inattuato, e la disciplina ad esso relativa, sancita negli articoli n. 24 e 25 della legge n.675 del 1977, è stata abrogata dall'art.4 della l. 223/1991[85] , che sancisce quanto segue:

Art. 4 Procedura per la dichiarazione di mobilità, **comma 1**: *"L'impresa che sia stata ammessa al trattamento straordinario di integrazione salariale, qualora nel corso di attuazione del programma [...] ritenga di non essere in grado di garantire il reimpiego a tutti i lavoratori sospesi e di non poter ricorrere a misure alternative, ha facoltà di avviare le procedure di mobilità ai sensi del presente articolo."* [86]

Il licenziamento collettivo ex art.4 prevede infatti un elemento **procedurale**, che consiste nell'ammissione dell'impresa al trattamento straordinario di integrazione salariale e l'attivazione della procedura di licenziamento collettivo; ed in un elemento **sostanziale**, ovvero l'impossibilità di garantire il reimpiego a tutti i lavoratori sospesi[87]. Solo a seguito del licenziamento, infatti, seguono ora misure di accompagnamento del lavoratore verso la ricollocazione: da un lato, è prevista l'indennità di mobilità; dall'altro, si prevedono consistenti agevolazioni contributive in capo ai datori di lavoro che assumano lavoratori in mobilità [88].
Ma andiamo ad analizzare la procedura comune alle due fattispecie di licenziamento collettivo, nei suoi vari passaggi. Questo stadio della normativa

[85] S. Renga, 1996.
[86] L. 23 luglio 1991, n. 223, art.4 co.1
[87] F. Rotondi, 2012
[88] G. Pellacani, 2013.

ha rilevanza cruciale; ogni suo step ha una precisa motivazione, legata alla sua funzione di equilibrio tra: la necessità tutela dei lavoratori; il diritto/dovere di controllo dei sindacati; il diritto alla libera iniziativa economica.
Purtroppo, è proprio la motivazione di tutela e contemperamento degli interessi che, nel corso degli anni, ha subito modifiche, in relazione al mutamento dei tempi, del mercato e dell'economia. E sarà proprio questo a spingere il legislatore italiano alle riforme.

La comunicazione di apertura

La prima fase della procedura di licenziamento collettivo consiste in una comunicazione di apertura, che il datore di lavoro è tenuto a redigere ed a far pervenire ai destinatari individuati dalla legge: questa comunicazione deve essere vera, completa e corretta, e la legge ne prescrive il contenuto.[89]
La comunicazione d'apertura della procedura di licenziamento collettivo è disciplinata dai commi da 2 a 4 dell'articolo 4 della l. n. 223/1991:

Art. 4, Procedura per la dichiarazione di mobilità, **comma 2**: *"Le imprese che intendano esercitare la facoltà di cui al comma 1 sono tenute a darne comunicazione preventiva per iscritto alle rappresentanze sindacali aziendali costituite a norma dell'articolo 19 della legge 20 maggio 1970, n. 300, nonché alle rispettive associazioni di categoria [...]"*[90]

La procedura di licenziamento collettivo si apre con una comunicazione scritta obbligatoria che il datore di lavoro deve far pervenire alle RSA. Qui sorge il primo importante dovere in capo al datore di lavoro, ovvero quello di **informazione e di comunicazione**. Questa verrà in seguito definita come una "*trappola procedurale"* che ha causato l'annullamento di moltissimi licenziamenti collettivi, fino a che, 20 anni più tardi, la Riforma Fornero non ha modificato il regime sanzionatorio previsto per le omissioni a questi doveri[91].
A questo obbligo procedurale si collega un importante elemento innovativo introdotto dalla legge in esame, che concerne la **modalità di controllo** della corretta applicazione della disciplina: con la l. n. 223/1991 si verifica un

[89] <http://www.treccani.it/enciclopedia/licenziamenti-collettivi/>
[90] L. 23 luglio 1991, n. 223, art. 4 co. 2
[91] Ichino P., *Pietro Ichino, valuta il disegno di legge sul lavoro*, 2012, in <http://it.paperblog.com/pietro-ichino-valuta-il-disegno-di-legge-sul-lavoro1016855>

passaggio dal controllo giurisdizionale, esercitato "ex post", ad un controllo sull'iniziativa imprenditoriale, devoluto invece "ex ante" dalle organizzazioni sindacali, il cui potere risulta aumentato[92]. Ed un controllo ex ante ha pienamente senso, se pensiamo che le comunicazioni prescritte dall'art. 4 della legge n. 223 del 1991 sono necessarie a consentire alle rappresentanze sindacali di svolgere con efficacia il ruolo loro assegnato. I caratteri di sufficienza e adeguatezza della comunicazione di avvio della procedura vanno valutati proprio in relazione alla finalità di corretta informazione delle rappresentanze sindacali[93].

Nel momento in cui il datore di lavoro non seguisse scrupolosamente la legge, e violasse in qualche modo le norme procedimentali, andrebbe ad interferire con il dovere di controllo dei sindacati. Ed è proprio in tutela del loro operare, che il legislatore prevede come una qualsiasi carenza di informazioni nel contenuto della lettera di apertura sia motivo di "inefficacia" della procedura stessa[94]:

Art. 4, Procedura per la dichiarazione di mobilità, **comma 12**: "*Le comunicazioni di cui al comma 9 sono prive di efficacia ove siano state effettuate senza l'osservanza della forma scritta e delle procedure previste dal presente articolo*"[95].

In particolare, la procedura di licenziamento collettivo si considera violata nel momento in cui si concretizzi uno o più dei seguenti fatti: omissione della comunicazione iniziale stessa, che va fatta pervenire ai soggetti interessati; lesione del diritto di informazione; omessa comunicazione delle motivazioni che determinano l'esubero di personale; mancanza di indicazione delle misure alternative poste in campo per limitare il ricorso alla mobilità; la mancanza di informazioni concernenti il numero di lavoratori per i quali si intende aprire la procedura[96].

Andiamo quindi ad analizzare il contenuto della lettera d'apertura.

---

[92] G. Natullo, *Tutele collettive versus tutele individuali nella riforma dei licenziamenti collettivi (L. N.92/12),* Working Papers Collection "MASSIMO D'ANTONA", 200/2014, in: <http://csdle.lex.unict.it/search/workingpapers.aspx?cat=WP+CSDLE+M.+D%27ANTONA-IT>

[93] Sitzia A., 2012

[94] P. Scudeller, 2010,

[95] L.n. 223/1991, art.4 co. 12, testo originario da G. U. del 27 Luglio 1991. Questo comma verrà poi riscritto dalla Riforma Fornero del 2012.

[96] E. Massi, 2009.

Art. 4, Procedura per la dichiarazione di mobilità, **comma 3**:" *La comunicazione di cui al comma 2 deve contenere indicazione: dei motivi che determinano la situazione di eccedenza; dei motivi tecnici, organizzativi e produttivi, per i quali si ritiene di non poter adottare misure idonee a porre rimedio alla predetta situazione ed evitare in tutto o in parte, la dichiarazione di mobilità; del numero, della collocazione aziendale e dei profili professionali del personale eccedente; dei tempi di attuazione del programma di mobilità': delle eventuali misure programmate per fronteggiare la conseguenza sul piano sociale della attuazione del programma medesimo. Alla comunicazione va allegata copia dalla ricevuta del versamento dell'INPS [...], di una somma pari al trattamento massimo mensile di integrazione salariale moltiplicato per il numero dei lavoratori ritenuti eccedenti*[97].

Per "motivi che determinano la situazione di eccedenza" si intende che il datore di lavoro è tenuto ad indicare quale sia la trasformazione o riduzione di attività o lavoro (ex art. 24) che giustifica i programmati licenziamenti collettivi. Non è chiaro se nella comunicazione vada specificato anche il "perché" di quella trasformazione o riduzione.

Ad ogni modo questo non potrà essere oggetto di alcuna valutazione di opportunità, razionalità o convenienza da parte del giudice, ex art. 41 Cost., poiché viene tutelata la **libertà di organizzazione dell'impresa**. Tuttavia, a fronte di specifica contestazione da parte del lavoratore, le ragioni sottese alla decisione di riduzione di personale indicate dal datore di lavoro potranno esser oggetto di controllo in merito a realtà, liceità e non elusività da parte del giudice[98].

La legge prescrive altri elementi obbligatori, ovvero: il numero, la collocazione aziendale ed i profili professionali relativi al suddetto personale eccedente, nonché del personale abitualmente impiegato. La ratio che sta alla base di questa prescrizione è oggettivamente corretta: in tal modo risulta infatti possibile, già dalla prima fase della procedura, identificare la "cerchia" dei destinatari del provvedimento e facilitare così l'individuazione delle aree d'intervento attraverso accordi collettivi. Ciò aiuta inoltre l'attività di controllo sindacale sul processo, nonché la ricerca di misure alternative.

[97] L.n. 223/1991, art.4 co.3
[98] Gambacciani M., 2017.

Il datore di lavoro è infine tenuto a versare una somma all'INPS, a titolo di anticipazione del "contributo di mobilità", e ne definisce il metodo di calcolo[99].

L'esame congiunto

Questa seconda fase della procedura di mobilità, detta fase di consultazione, è disciplinata dal comma 5 dell'art. 4, l. n. 223/1991. Si prevede che, entro 7 giorni dalla data comunicazione di apertura, le RSA e/o i sindacati territoriali abbiano la possibilità di fare richiesta di un esame congiunto [100].

La consultazione in sede sindacale avrà ad oggetto la valutazione delle cause di esubero di personale o la ricerca di possibili soluzioni alternative. [101]

La riduzione o trasformazione di attività o lavoro può esser gestita infatti in maniere molto differenti, per le quali il licenziamento collettivo per riduzione del personale è solo uno tra i vari strumenti messi a disposizione dal nostro ordinamento[102].

Proprio per questo, l'art. 4 pone in essere un vero e proprio obbligo per il datore di lavoro di ricercare misure alternative alla collocazione in mobilità dei lavoratori, agendo in buona fede, tramite: contratti di solidarietà, forme flessibili di gestione dell'orario lavorativo, prepensionamenti, nonché il mutamento, anche in senso peggiorativo, delle mansioni ricoperte dei lavoratori[103].

Questa prima fase di consultazione dovrà compiersi entro i 45 giorni dalla data di ricevimento della comunicazione di apertura.

Nel caso in cui la consultazione in sede sindacale non si concluda in maniera positiva, ovvero nel caso in cui non si riesca a giungere ad un accordo con l'impresa, si può aprire una seconda fase di consultazione "in via amministrativa". Questa prevede l'intervento della Regione, richiesto dall'impresa o dai sindacati. In questa sede verranno avanzate proposte alternative, col fine di raggiungere l'accordo. Anche in questo frangente si pone un termine, ovvero di 30 giorni dal ricevimento della comunicazione di apertura[104].

---

[99] F. D'Amora, 2006.
[100] <http://www.treccani.it/enciclopedia/licenziamenti-collettivi/>
[101] https://www.consulenzalegaleitalia.it/licenziamento-collettivo/
[102] U. Carabelli, 2005, pg. 28 e ss.
[103] G. Zilio Grandi, 1998, pg. 493 e ss.
[104] https://www.consulenzalegaleitalia.it/licenziamento-collettivo/

Il datore di lavoro, quindi, non dovrà attendere più di 82 giorni prima di effettuare un licenziamento collettivo. Inoltre, nel caso in cui il numero di lavoratori in esubero sia inferiore a 10, i termini citati si dimezzano. Durante questo periodo si prevede che i rapporti di lavoro proseguono regolarmente, con eventuale trattamento di cassa integrazione.
Le consultazioni possono infine terminare con un accordo o meno: al datore di lavoro si impone infatti il solo dovere di consultazione, ma non si prevede alcun obbligo di accogliere le istanze sindacali, che egli è libero di respingere od accogliere.
Il solo elemento che eventualmente potrà inficiare la legittimità dei licenziamenti programmati è il comportamento adottato dal datore di lavoro in questa fase di consultazione, che egli è tenuto a condurre secondo lealtà, correttezza e buona fede. In caso contrario è prevista infatti l'inefficacia delle procedure[105] .

I criteri di scelta

Nel momento in cui le sopradescritte fasi di consultazione ed informazione si concludono senza portare a soluzioni alternative, volte cioè ad assorbire in altro modo i lavoratori in esubero, le procedure di mobilità avranno come esito un processo di individuazione dei lavoratori che, a questo punto, andranno incontro al licenziamento. Una volta definito il numero di lavoratori da licenziare, va individuato per quali dipendenti in concreto procedere alla risoluzione del rapporto di lavoro. Al fine di attenuare la portata conflittuale e sociale della vicenda del licenziamento, nel momento in cui esso diventa inevitabile, la disciplina legislativa indica dei criteri utili a selezionare i dipendenti [106].

Art.5, Criteri di scelta dei lavoratori ed oneri a carico delle imprese, **comma 1**:" L'individuazione *dei lavoratori da collocare in mobilità deve avvenire, in relazione alle esigenze tecnico-produttive, ed organizzative del complesso aziendale, nel rispetto dei criteri previsti da contratti collettivi stipulati con i sindacati di cui all'articolo 4, comma 2, ovvero, in mancanza di questi contratti, nel rispetto dei seguenti criteri, in concorso tra loro:*

a) carichi di famiglia;

[105] <http://www.treccani.it/enciclopedia/licenziamenti-collettivi/>
[106] G. Natullo, Working Papers Collection "MASSIMO D'ANTONA", 2014

b) anzianità;

c) esigenze tecnico-produttive ed organizzative" [107].

La ratio che sta alla base dei criteri di scelta, sempre bilanciandosi anche con le ragioni tecnico-organizzative dell'impresa, è quella di far ricadere la scelta del licenziamento sul lavoratore che, sul mercato del lavoro, risulterebbe essere più forte. Quindi, a parità di altre caratteristiche, la legge predilige il licenziamento del lavoratore che abbia meno difficoltà nel trovare un altro impiego, in modo che il costo sociale dei licenziamenti rimanga il più possibile contenuto. In altre parole, si può definire questo lavoratore come quello che risulti avere minor grado di dipendenza dal posto di lavoro.

Ci si riconduce quindi al "principio del male minore".

Ed il compito di provvedere alla tutela di questi principi, nonché di rappresentare le esigenze dei lavoratori, in primis attraverso l'individuazione dei criteri di scelta più appropriati, viene affidato alla contrattazione collettiva ed ai sindacati[108].

E' in questo senso che si può affermare, come già citato in precedenza, la grande importanza che assume il contratto collettivo con la l. n. 223/1991, che è tenuto a svolgere funzioni specificatamente devolute dalla legge. Sia nella definizione quantitativa, cioè relativa al numero di dipendenti da licenziare; nonché in una definizione qualitativa, quindi che concerne i criteri di scelta dei lavoratori, il contratto collettivo diventa un essenziale strumento gestionale[109].

Si ritiene infatti che siano i sindacati i soggetti che possano al meglio delineare le corrette esigenze sociali da tutelare, in relazione al tempo storico ed al luogo in cui si compiono i licenziamenti collettivi. Nonché contemperare nel giusto modo le esigenze aziendali. É quindi per donare flessibilità e coerenza al processo, che i criteri legali assumono un ruolo sussidiario e suppletivo[110] .

L'accordo sindacale potrà quindi riprendere i criteri legali, oppure privilegiarne altri. Tuttavia, la consapevolezza che al lavoratore licenziato spettasse, per un periodo che poteva arrivare a 3 anni, una tutela indennitaria (l'indennità di mobilità), ha spesso orientato gli accordi sindacali soprattutto sulla scelta dei

---

[107] L. 23 luglio 1991, n. 223, art. 5 co.1

[108] G. Natullo, Working Papers Collection "MASSIMO D'ANTONA", 2014

[109] Santucci R., 2005

[110] G. Natullo, Working Papers Collection "MASSIMO D'ANTONA", 2014

lavoratori più anziani. Ci si proponeva infatti di far accedere questi al pensionamento dopo un periodo di mobilità[111].

Anche i criteri di scelta previsti dai contratti collettivi sono oggetto di limiti: l'accordo collettivo deve assicurare la non discriminazione, la razionalità, l'obiettività e la generalità. Da ciò si può concludere che uno scostamento dai criteri prefissati dalla legge sia possibile, ma deve esser giustificato. Nel momento in cui poi, la contrattazione collettiva non indicasse alcun criterio di scelta da seguire, il datore di lavoro potrà certamente utilizzare i criteri forniti dalla legge di cui al comma 5. Andiamo ad analizzarli brevemente uno alla volta.

La legge (ispirandosi agli accordi confederali del '65), imponendo il rispetto del criterio dei carichi di famiglia, indica di individuare il lavoratore da licenziare tra quelli che abbiano una situazione economica famigliare più favorevole.

Viene proposto poi il criterio di anzianità, che è da intendersi (a seguito di pronunce della Cassazione ed orientamenti espressi negli anni successivi dalla Magistratura) come anzianità di servizio, non tanto come anzianità anagrafica.

Come terzo criterio da osservare nella scelta dei dipendenti da licenziare, in concorso con i due precedenti, la legge ripropone sostanzialmente le motivazioni che hanno spinto il datore di lavoro ad aprire la procedura di mobilità stessa. Si tratta delle esigenze tecnico-produttive, ovvero l'ambito in cui sussiste un esubero di personale in azienda, e delle esigenze organizzative, quindi le possibili scelte soggettive riferite ai lavoratori. Queste devono risultare coerenti rispetto a quanto comunicato all'apertura della procedura di mobilità. Questo criterio può risultare prevalente rispetto agli altri, a patto che non venga utilizzato per celare in realtà comportamenti discriminatori.

Proprio per evitare comportamenti discriminatori nell'utilizzo dei criteri di scelta, la legge impone dei limiti, volti a tutelare le categorie più deboli di lavoratori[112].

In particolare, al comma 2 dell'art.5 si prevede il rispetto di un numero massimo di lavoratori disabili che è possibile licenziare sul totale dei lavoratori licenziandi, indicando una soglia percentuale a cui attenersi[113]. Altri limiti

---

[111] F. Scarpelli, *I licenziamenti collettivi per riduzione di personale*, in *Guida alla riforma Fornero*, pp. 91-100, pg. 91, disponibile in: https://www.wikilabour.it/GetFile.aspx?File=Riforma-Fornero%2FGuida-Fornero_Wikilabour.pdf

[112] E. Massi, 2009

[113] Questa verrà poi modificata e resa più restrittiva per il datore di lavoro dall'art 10 comma 4 della legge n.68/1999

previsti da questo secondo comma sono invece volti a tutelare le donne lavoratrici: la legge vieta di licenziare un numero di donne superiore, in termini percentuali, agli occupati di sesso maschile con la stessa qualifica. Si prevede poi l'annullabilità del recesso nel caos in cui la violazione di detta norma portasse a sbilanciare eccessivamente le quote rosa in azienda [114] .

Parlando di limiti all'autonomia datoriale, c'è un'ulteriore considerazione da fare, per quanto concerne l'ambito spaziale di applicazione della normativa. Il sopracitato comma 1 dell'art. 5 stabilisce che l'individuazione dei lavoratori da collocare in mobilità deve avvenire "*in relazione alle esigenze tecnico-produttive ed organizzative del complesso aziendale".* La precisazione da farsi è proprio sul concetto di complesso aziendale, per il quale non ha da intendersi l'intera impresa. A tutela del nesso di causalità a cui l'imprenditore deve attenersi durante lo svolgimento della procedura, il riferimento geografico va per forza inteso a riguardo dell'ambito spaziale e professionale entro cui incide direttamente la decisione economica del datore di lavoro, sia questa "originaria" oppure esito delle negoziazioni con i sindacati. In altre parole, il nesso di causalità esistente tra: la scelta economica dell'imprenditore, a monte, che comporta il licenziamento di un certo numero di lavoratori; e l'atto finale di espulsione dei lavoratori in eccedenza, a valle; va rispettato [115].

Il datore di lavoro è tenuto infine ad esporre le modalità con cui sono applicati i criteri di scelta dei lavoratori da licenziare: ciò al fine di consentire a lavoratori, sindacati nonché agli organi amministrativi di effettuare il controllo sulla correttezza dell'operazione e la rispondenza agli accordi (eventualmente) raggiunti[116].

Nell'ipotesi in cui i criteri vengano applicati in maniera scorretta, il lavoratore che ha subìto il licenziamento illegittimo potrà appellarsi alle tutele dell'art. 18 Statuto dei Lavoratori. Il datore di lavoro potrà tuttavia, sempre nel rispetto dei criteri di legge, licenziare un secondo soggetto, reintegrando il primo, senza dover ripetere l'intera procedura[117]. E ciò è coerente ai principi sottostanti all'impianto normativo: nel ripetere la scelta dei dipendenti da licenziare, al posto di quelli reintegrati, i criteri da seguire saranno interpretati alla luce

---

[114] E. Massi, *Licenziamenti collettivi e criteri di scelta*, Modena, 2009, pp.12, p. 2 e ss.
[115] U. Carabelli, 2005, pg. 29 e ss.
[116] https://www.generazionevincente.it/?p=14737
[117] F. D'Amora, 2006

dell'orientamento espresso dal giudice che ha disposto il reintegro. E quindi il datore di lavoro potrà procedere ai licenziamenti "sostitutivi" nella maniera corretta[118].

Intimazione dei licenziamenti

Art. 4 Comma 9:" *Raggiunto l'accordo sindacale ovvero esaurita la procedura di cui ai commi 6, 7 e 8, l'impresa ha facoltà di licenziare gli impiegati, gli operai e i quadri eccedenti, comunicando per iscritto a ciascuno di essi il recesso, nel rispetto dei termini di preavviso. Contestualmente[119], l'elenco dei lavoratori collocati in mobilità, con l'indicazione per ciascun soggetto del nominativo, del luogo di residenza, della qualifica, del livello di inquadramento, dell'età, del carico di famiglia, nonché con puntuale indicazione delle modalità con le quali sono stati applicati i criteri di scelta di cui all'articolo 5, comma 1, deve essere comunicato per iscritto all'Ufficio regionale del lavoro e della massima occupazione competente, alla Commissione regionale per l'impiego e alle associazioni di categoria di cui al comma 2"*.[120]

Raggiunto l'accordo con i sindacati, oppure esaurita la fase di consultazione, l'impresa avrà la possibilità di collocare effettivamente in mobilità i lavoratori scelti, nel rispetto delle regole relative alla loro individuazione che abbiamo visto poc'anzi[121]. Questo processo prevede sostanzialmente l'individualizzazione del licenziamento collettivo: per quanto concerne a logiche e problematiche, la disciplina si avvicina infatti a quella dei licenziamenti individuali per motivo oggettivo[122]. In questa fase bisogna tenere conto che è prevista per il datore di lavoro la possibilità di mettere in mobilità un numero inferiore di persone rispetto a quanto ipotizzato nelle fasi precedenti (nell'accordo coi sindacati, se c'è stato, altrimenti nella fase di apertura); non è altrettanto possibile invece licenziare un numero maggiore di lavoratori rispetto a quanto previsto. Nel caso in cui la crisi aziendale si aggravasse nel corso della procedura di mobilità, e l'imprenditore si trovasse nella posizione di dover licenziare un numero maggiore di lavoratori, sarà tenuto ad aprire una nuova procedura di mobilità[123].

---

[118] E. Massi, 2009.
[119] Questo avverbio di tempo "contestualmente" venne sostituito da "entro 7 giorni" solamente con la Legge Fornero, 20 anni più tardi.
[120] L. 23 luglio 1991, n. 223, art. 4 comma 9.
[121] F. D'Amora, 2006.
[122] G. Natullo, Working Papers Collection "MASSIMO D'ANTONA", 2014
[123] E. Massi, 2009.

Ad ogni modo, tornando al testo della legge, un certo spazio di critica va dato all'avverbio di tempo utilizzato per indicare il momento in cui, secondo il legislatore del 1991, andava espletato l'obbligo informativo nei confronti della pubblica amministrazione ed ai sindacati. Si indica "contestualmente", che appunto significa "nello stesso momento". Da qui si nota la rigidità dell'orientamento giurisprudenziale di allora, che prevedeva che: un qualsiasi scostamento temporale fra l'intimazione scritta dei licenziamenti effettuata nei confronti dei lavoratori; e la comunicazione finale nei confronti degli enti previsti dalla legge; poteva essere fonte di illegittimità. Il licenziamento stesso poteva essere dichiarato inefficace, con la conseguente applicazione della tutela reale. Esiste tuttavia una *ratio* sottostante questo secondo periodo del co.9, che precisamente sta nella necessità che associazioni di categoria ed uffici pubblici competenti abbiano la possibilità di visionare e (soprattutto) controllare la corretta applicazione della procedura, in particolare con riferimento ai criteri di scelta utilizzati. Il legislatore del 1991 voleva quindi evidenziare l'importanza dell'azione di controllo devoluta dalla legge a enti e sindacati, ma soprattutto la volontà di tutela della possibilità stessa di effettuare questo controllo, presupposto essenziale per la tutela del singolo dipendente[124].

La legge prosegue poi, dichiarando che le modalità, con cui erano stati applicati i criteri di scelta, andavano indicate in maniera *puntuale*. Ciò a rimarcare l'importanza di trasparenza (e controllo) dell'operato datoriale, tenuto conto degli interessi dei dipendenti coinvolti nella procedura, oggettivamente in conflitto[125].

Essenziale è che il datore di lavoro effettui per iscritto una serie di comunicazioni scritte attestanti i recessi.

La mobilità

Il mercato del lavoro dopo la riforma del '91, la quale ha permesso lo sblocco dei licenziamenti e così l'attivazione di una forma di tutela economica ed

[124] A. Pandolfo, *La flessibilità in uscita. Licenziamenti collettivi*, <Libro dell'anno del Diritto 2013>, Treccani, tratto da <http://www.treccani.it/enciclopedia/la-flessibilita-in-uscita-licenziamenti-collettivi_%28Il-Libro-dell'anno-del-Diritto%29/>

[125] D'Ancona L., *La razionalizzazione della disciplina dei licenziamenti collettivi*, 2013, pp. 162-176

occupazionale dedicata, è stato "depurato" da rapporti di lavoro fittizi e risulta più trasparente [126].

A seguito della messa in mobilità ex l. n. 223/1991, il lavoratore licenziato viene iscritto in un'apposita lista, che gli garantisce un accesso agevolato al lavoro e quindi uno status di privilegiato[127].

Oltre a suddetta tutela occupazionale, ai lavoratori viene offerta una tutela economica, consistente in una prestazione in loro favore che fosse conforme al principio di adeguatezza ex art. 38 Cost.: si tratta **dell'indennità di mobilità**[128].

La sua copertura economica è stata negli anni abbastanza significativa, sia in termini di durata della corresponsione (da uno a tre anni, anche maggiore in alcune aree territoriali) sia per gli importi, che per quanto riguarda la copertura figurativa a fini pensionistici.[129]

I principi che stanno alla base di questa duplice tutela, che implica l'utilizzo di fondi pubblici per far fronte a una crisi sociale, sono: l'involontarietà della situazione di disoccupazione in cui il lavoratore si viene a trovare, nonché, conseguentemente, un suo atteggiamento di disponibilità al lavoro[130], e quindi ad offerte di impiego che possono giungergli. L'insussistenza di questi due elementi porta alla perdita della prestazione in suo favore.

Attraverso l'iscrizione alle liste di collocamento veniva sostanzialmente comprovata la sussistenza dell'elemento dell'involontarietà dello stato di disoccupazione.

Il controllo in merito alla disponibilità al lavoro del soggetto licenziato, si effettuava invece monitorando il comportamento di quest'ultimo a fronte di una convocazione da parte degli uffici circoscrizionali o dell'agenzia dell'impiego. Nel caso di rifiuto di un'occupazione adeguata al lavoratore, o di impiego in lavori socialmente utili; in caso di mancata risposta ad una convocazione, o de il lavoratore avesse rifiutato di partecipare a corsi di formazione eventualmente

---

[126] S. Renga, 1996

[127] http://www.di-elle.it/300-risposte/49-licenziamento-collettivo

[128] S. Renga, 1996

[129] F. Scarpelli, *in Guida alla riforma Fornero*, in: <www.wikilabour.it >

[130] Per maggiori riflessioni e spunti sul tema della disponibilità al lavoro e dell'involontarietà della disoccupazione, valutata su di un soggetto percipiente un reddito derivante dall'elargizione di ammortizzatori sociali, si veda l'intervento di S. Renga in Disciplina dei Licenziamenti e mercato del lavoro, Atti delle giornate di studio di Diritto del Lavoro Venezia, 25-26 Maggio 2007, Milano, Giuffrè Editore, 2008, pp. 278-286, pg. 284 e ss., in cui indica, e cito: "[...] un tassello essenziale e delicato è rappresentato dal meccanismo di accertamento dell'involontarietà della disoccupazione, che si concreta essenzialmente in un test di disponibilità al lavoro".

proposti, era prevista la cancellazione dalla lista di mobilità, e con essa la perdita delle tutele [131].

Secondo la 223/1991, il lavoratore aveva diritto a ricevere l'indennità di mobilità se contava almeno 12 mesi di anzianità aziendale (di cui 6 di lavoro effettivamente prestato); ed il suo datore di lavoro rientrava nel campo di applicazione della CIGS[132].

Durante i primi 12 mesi di corresponsione, l'ammontare di questa indennità era pari all'ammontare che il lavoratore avrebbe ha percepito o avrebbe avuto diritto a percepire dalla Cassa Integrazione nel momento precedente alla risoluzione del rapporto[133].

Le sanzioni

Art. 5, Criteri di scelta dei lavoratori ed oneri a carico delle imprese, **comma 3**: *Il recesso di cui all'articolo 4, comma 9, è inefficace qualora sia intimato senza l'osservanza della forma scritta o in violazione delle procedure richiamate all'articolo 4, comma 12, ed è annullabile in caso di violazione dei criteri di scelta [...]. Salvo il caso di mancata comunicazione per iscritto, il recesso può essere impugnato entro sessanta giorni dal ricevimento della comunicazione con qualsiasi atto scritto, anche extragiudiziale [...]. Al recesso di cui all'articolo 4, comma 9, del quale sia stata dichiarata l'inefficacia o l'invalidità si applica l'articolo 18 della legge 20 maggio 1970, n. 300 e successive modificazioni "*[134].

Purtroppo, la notevole complessità della procedura e gli eccessivi obblighi procedurali a cui il datore doveva attenersi, le difficoltà nell'individuare ed applicare i criteri per la scelta dei licenziandi, nonché l'esistenza di orientamenti giurisprudenziali non univoci e la difficoltà interpretativa della legge, hanno reso particolarmente difficile al datore di lavoro procedere a licenziamenti collettivi nel pieno rispetto delle normative.

Praticamente nessuna procedura di licenziamento collettivo, anche se conclusa con l'accordo delle organizzazioni sindacali, poteva ritenersi esente da contestazioni. Anche i datori di lavoro più seri e leali, pur affiancati da esperti consulenti, non potevano avere la certezza, data la complessità della norma, di aver agito in maniera corretta e nel rispetto di tutte le prescrizioni imposte dalla

[131] S. Renga, 1996
[132] http://www.di-elle.it/300-risposte/49-licenziamento-collettivo
[133] S. Renga, 1996
[134] L. 23 luglio 1991, n. 223, art.5 co. 3

l. n. 223/1991. Vi erano infatti elevate probabilità, per il lavoratore licenziato che impugnasse il licenziamento, di farne accertare l'illegittimità. Queste aumentavano poi nel caso in cui la fase di consultazione non avesse portato ad alcun accordo sindacale, e quindi il datore di lavoro avesse proceduto ad utilizzare i criteri di scelta legali individuare i licenziandi[135].

Ma tuttavia, anche in caso di accordo con i sindacati, quindi dopo una loro verifica rispetto alla procedura intrapresa, il datore di lavoro poteva ancora venir ostacolato. Sin dagli anni 2000 vigeva infatti il principio secondo il quale: alla luce del collegamento esplicito effettuato dall'art. 5, comma 3, all'art. 4, comma 12, la procedura di licenziamento ripercuote i suoi effetti sulle singole comunicazioni di recesso datoriale. In caso quindi, in cui la procedura fosse stata eseguita in maniera poco corretta, gli atti di recesso stessi comunicati dal datore di lavoro ai dipendenti erano oppugnabili. E ciò di fatto metteva il lavoratore oggetto della disciplina di mobilità in una posizione in cui la sua occupazione veniva doppiamente tutelata: prima, dalla verifica effettuata dalle organizzazioni sindacali in merito alla liceità della procedura seguita; poi, dalla possibilità di impugnare, entro 60 giorni dal ricevimento della comunicazione, il licenziamento intimatogli[136].

Prima della riforma Fornero, quindi per i 20 anni successivi alle l.n. 223/1991, il testo dell'articolo 18 era molto semplice e la tutela prevista era una sola, per qualsiasi profilo di invalidità: in caso di inefficacia per vizi della procedura, in caso di licenziamento illegittimo per violazione dei criteri di scelta; in caso di insussistenza di un corretto collegamento causale tra l'operazione di riduzione del personale e l'individuazione dei lavoratori licenziati; il carattere discriminatorio del singolo licenziamento o dei criteri di scelta adottati[137].

La norma prevedeva che era sempre applicabile la cosiddetta "**tutela reale**". Questa consisteva di due fattori: principalmente, nella **reintegra** del lavoratore nel posto di lavoro[138]; in secondo luogo, prevedeva il **risarcimento** del danno economico subito dal lavoratore, per un importo pari alla retribuzione globale

[135] Gambacciani M., 2017 pg. 13 e ss.
[136] D'Ancona L., *La razionalizzazione della disciplina dei licenziamenti collettivi*, 2013, pp. 162-176
[137] F. Scarpelli, *in Guida alla riforma Fornero*, in: <www.wikilabour.it >
[138] diversa dalla riassunzione; ciò significa che il lavoratore reintegrato non perdeva caratteristiche proprie del contratto di lavoro conclusosi, come l'anzianità lavorativa. Scopo della reintegra è determinare la ricostituzione ex nunc del rapporto di lavoro cessato, ovvero far rientrare il lavoratore esattamente nella posizione in cui si trovava, come se nulla fosse accaduto.

non goduta, calcolata a partire dal giorno del licenziamento illegittimo a quello dell'effettiva reintegra[139]. In ogni caso la misura di tale risarcimento non poteva essere inferiore a cinque mensilità di retribuzione globale di fatto. [140]

Ad ogni modo, il lavoratore reintegrato non è tenuto a rimanere in azienda: si prevede la cosiddetta opzione, cioè la possibilità per il lavoratore di rinunciare al posto di lavoro. In questo caso la reintegra verrà sostituita dalla corresponsione di un'indennità pari a 15 mensilità.

Nel caso poi in cui l'azienda, al termine di una procedura di licenziamento dichiarata illegittima (o del solo licenziamento impugnato con successo da parte del lavoratore) volesse persistere nella direzione del ridimensionamento aziendale, era tenuta a rinnovare l'iter previsto dall'art.4, con l'attivazione di una seconda procedura[141] .

4. Il decreto legislativo n. 110 dell' 8 aprile 2004

Chiarito che nel 1991 l'Italia arriva, con un importante ritardo, a soddisfare gli obblighi comunitari di attuazione della direttiva comunitaria del 1975 sui licenziamenti collettivi, va purtroppo aggiunto che la normativa italiana non ha concluso, con la legge n.223, il suo percorso di adeguamento.

Furono infatti necessari nuovi interventi del legislatore italiano, prima nel 1992 e poi nel 2004, per consolidare la direttiva '75, alla luce anche del supporto interpretativo fornito dal legislatore europeo solo nel 1998.[142]

Entrato in vigore il 18 Maggio 2014, il D.lgs. nr. 110 introduce delle nuove regole, andando finalmente ad aggiornare il testo della legge fondante la disciplina dei licenziamenti collettivi in Italia, per incrementare la conformità della legislazione alle le direttive comunitarie. Ciò a seguito della condanna che lo stato Italiano ha subìto dalla Corte di Giustizia delle comunità europee: la sentenza del 16 ottobre 2003 impone allo stato italiano una revisione della

---

[139] Tale misura risarcitoria sconta l'eventuale *aliunde perceptum e aliunde percipiendum* (art. 1227, co. 2, c.c.), e contiene anche i contributi assistenziali e previdenziali non versati.

[140] <https://www.studiocataldi.it/guide_legali/rapporto_di_lavoro/articolo-18.asp#par2>

[141] E. Massi, 2009.

[142] U. Carabelli, 2005, pg. 24 e ss.

nozione di licenziamento collettivo, sia in ambito oggettivo che in quello soggettivo.

L'ambito soggettivo cui la condanna fa riferimento, consiste nella disparità tra la nozione di "datore di lavoro" indicata dal legislatore europeo nella dir. 98/59, e quella di "imprenditore" invece riportata dall'art.24 della l.n. 223/1991, che, come già accennato, limitava di fatto l'applicazione della disciplina alle sole imprese, e quindi ai soli datori di lavoro qualificabili come imprenditori ex art. 2082 c.c.[143]

A seguito della sopracitata sentenza di condanna, il d.lgs. n. 110/2004 è intervenuto ad intregrare la l. n. 223/1991, disponendo l'introduzione dei commi 1-bis, 1-ter e 1-quater all'art. 24[144].

Il comma 1-bis ha esteso l'applicazione della disciplina dei licenziamenti collettivi ex art. 24 anche ai privati datori di lavoro non imprenditori, che occupino più di 15 dipendenti.

Il solo obbligo di versamento del contributo di mobilità non è stato loro esteso, nonchè l'anticipazione per l'indennità di mobilità ai dipendenti licenziandi in sede di apertura della procedura di licenziamento collettivo. Ciò a conseguenza del fatto che i datori di lavoro non imprenditori non rientrano nel campo di applicazione della CIGS, e quindi i dipendenti da loro licenziati collettivamente non hanno diritto a recepire alcuna indennità di mobilità, bensì alla sola iscrizione alle liste di mobilità.

L'introduzione dei commi 1-ter e 1-quater ha esteso il regime sanzionatorio previsto per gli imprenditori al 3° comma dell'art. 5 l.n. 223/1991 anche ai datori di lavoro non imprenditori. Tuttavia è previsto, per le cosiddette organizzazioni di tendenza (di cui appunto possono fare parte i datori di lavoro non imprenditori) un depotenziamento delle sanzioni: in caso di licenziamento illegittimo non vige per loro la tutela reale ex art. 18 Stat. Lav., bensì la tutela obbligatoria ex l. n. 604/1966[145].

L'ambito di intervento oggettivo del d.lgs 110, sta invece nelle cause del licenziamento. La nozione di licenziamento collettivo proposta dalla direttiva n. 98/59/Ce è molto ampia, ed andava interpretata dalla legislazione degli Stati

---

[143] Santucci R., 2005, pg. 12 e ss.

[144] https://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2004-05-03&atto.codiceRedazionale=004G0141&atto.articolo.numero=1&atto.articolo.tipoArticolo=0

[145] E. Ghera, A. Garilli, D. Garofalo, *Diritto del Lavoro*, terza edizione, Giappichelli editore, 2017, Torino, Pg. 622 e ss.

membri in modo che ricomprendesse: la cessazione del rapporto effettuata da qualsiasi tipologia di datore di lavoro; nonché qualsiasi tipo di cessazione, purchè involontaria sia dal lato del lavoratore che del datore di lavoro (per esempio, la cessazione dell'attività ad esito della dichiarazione di fallimento o procedure analoghe, o casi di cessazione dell'attività d'impresa a seguito di decesso dell'imprenditore) [146].

L'art. 1, comma 2 del d.lgs. 110/2004 sostituisce l'art. 24, comma 2 della l.n. 223/1991, ed aggiunge alle ipotesi di licenziamento collettivo previste (la riduzione o trasformazione dell'attività o di lavoro), anche i casi in cui imprenditori o privati datori di lavoro[147] abbiano l'intenzione di cessare l'attività.

Sebbene quindi gli aspetti causali vengano effettivamente ampliati, poiché l'elemento della cessazione dell'attività è stato introdotto, ed entrambe le tipologie di datori di lavoro sono state prese in considerazione, le cessazioni del rapporto di lavoro non corrispondenti alla volontà del datore (decesso, decisioni giudiziarie) non sono ancora state incluse nella disciplina del licenziamento collettivo[148].

Si parla infatti di casi in cui *"imprese o i privati datori di lavoro non imprenditori, di cui ai medesimi commi, intendano cessare l'attività."*[149]

[146] Santucci R., 2005, pg. 12 e ss.
[147] Il riferimento, infatti, è sia all'art.1 comma 1 che all'art.1 comma 1-bis dell'art.24 l.n. 223/1991 modificata dal d.lgs. 110/2004.
[148] Santucci R., 2005, pg. 12 e ss.
[149] DECRETO LEGISLATIVO 8 aprile 2004, n. 110, Modifiche ed integrazioni alla legge 23 luglio 1991, n. 223

5. Gli ammortizzatori in deroga

Tra il 2008 ed il 2012, l'intensità e la persistenza della crisi economica hanno portato il legislatore ad adottare misure volte ad ampliare la platea delle imprese aventi diritto a fruire della CIG in deroga[150].

Con una serie di interventi in deroga alla disciplina della L. 223/1991, il legislatore è intervenuto per prorogare la durata dei trattamenti oltre i limiti temporali ordinariamente previsti, oppure per estenderne il campo di applicazione, ricomprendendo situazioni che altrimenti sarebbero rimaste escluse.

La mancanza di un processo di natura organica, basato invece su deroghe che si sono succedute nel tempo, ha sostanzialmente vanificato gli sforzi volti a ricondurre ad un quadro organico la normativa sugli interventi nelle situazioni di crisi aziendale (cassa integrazione guadagni straordinaria, mobilità), fatti proprio con la l.n. 223/1991[151].

Di seguito elenco gli interventi susseguitisi negli anni a questo scopo[152]:

2008	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
D.L. 185/2008 (art.19); legge finanziaria per il 2009 (l.n. 203/2008, art. 2, co 36-38)	Accordo tra Stato e Regioni del 12.02.2009; D.L. 5/2009; D.L. 78/2009; legge finanziaria per il 2010 (l.n. 191/2009, co. 136-139	Legge di stabilità per il 2011 (l.n. 220/2010, art. 1, co. 30-32)	Legge di stabilità per il 2012 (l.n. 183/2011, art. 33, co. 21-25)	Legge Fornero, art. 2, co. 64-67, per il periodo transitorio 2013-2016.

Il Jobs Act è intervenuto poi con l'intento di abrogare la gestione in deroga della CIG. E' infatti importante ricordare che, a differenza degli altri ammortizzatori sociali, gli ammortizzatori in deroga (CIG e mobilità) vengono finanziati senza chiedere contributi ad aziende o lavoratori, ovvero principalmente dalla fiscalità generale[153].

[150] M. C. Congia, S. Pacini, 2012

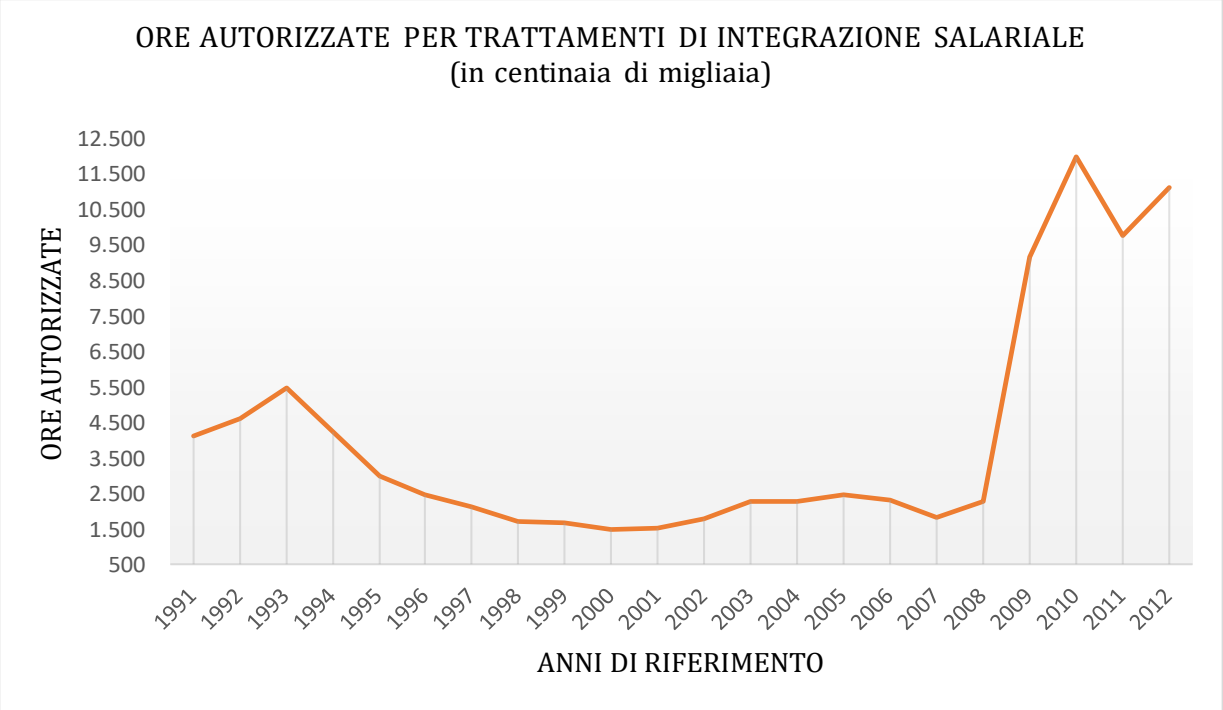
[151] < https://leg16.camera.it/561?appro=4>

[152] La tabella è stata creata attraverso una personale rielaborazione di <https://leg16.camera.it/561?appro=4>

[153] https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=46861

Una visione d'insieme – tra il 1991 e la Riforma Fornero

Diamo uno sguardo ai dati statistici di riferimento. Il grafico tratta l'andamento delle ore di Cassa Integrazione autorizzate dall'INPS dal 1991 al periodo delle più recenti riforme del lavoro:



Fonte: *Personale rielaborazione del Report mensile Aprile 2017 Inps su Cassa Integrazione Guadagni e disoccupazione, in:<https://i2.res.24o.it/pdf2010/Editrice/ILSOLE24ORE/ILSOLE24ORE/Online/_Oggetti_Embedded/Documenti/2017/05/18/CIG_focus_aprile_2017.pdf>*

Il grafico mostra l'andamento delle ore di Cassa Integrazione (ordinaria, Straordinaria ed in deroga) autorizzate dall'INPS ai settori dell'industria e dell'edilizia tra il 1991 ed il 2012.

Secondo le statistiche, dal primo trimestre del 1996 fino al terzo trimestre del 2008 il numero di ore autorizzate di CIG (in totale, quindi sommando CIG ordinaria, straordinaria e in deroga) si mantiene su livelli contenuti e stabili, compresi tra un minimo di 30 e un massimo di 70 milioni di ore complessive. Le cause principali del ricorso a tale ammortizzatore sono in parte legate a sospensioni temporanee delle attività produttive, in parte a ristrutturazioni e riorganizzazioni aziendali. A partire dalla fine del 2008, invece, il numero di ore CIG autorizzate registra un repentino incremento rispetto al periodo precrisi[154].

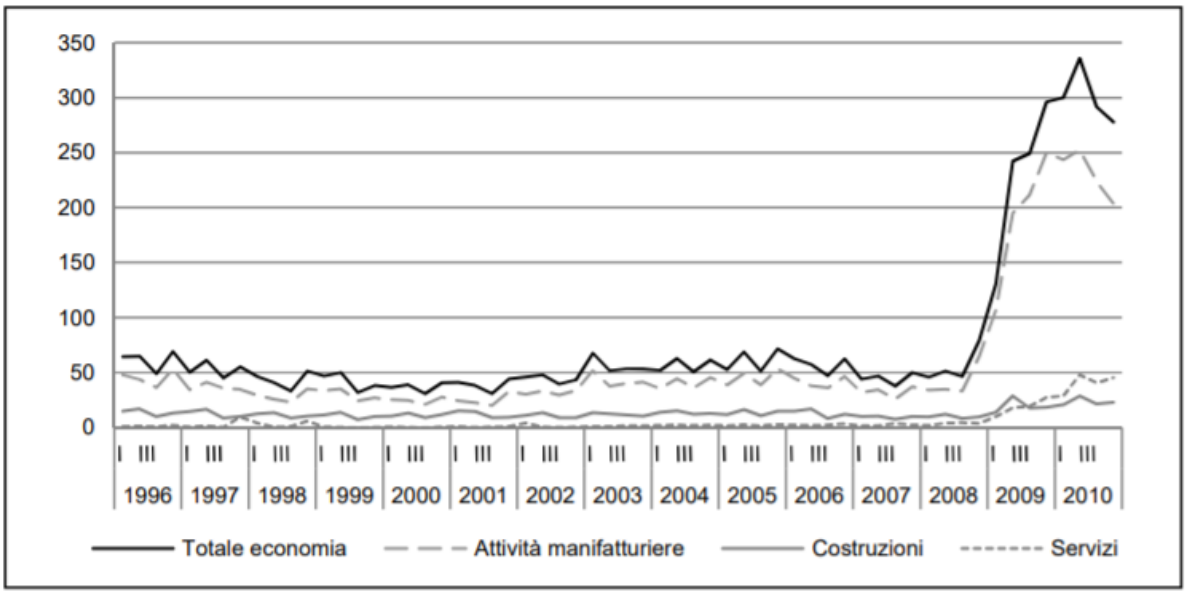
[154] M. C. Congia, S. Pacini, 2012

Si calcola che dal 2008 la CIG abbia assorbito fra un terzo e la metà delle giornate di disoccupazione indennizzate dall'INPS. Un dato ancora più importante se si considera che la CIG eroga un sostegno monetario maggiore se comparato ai sussidi di disoccupazione veri e propri[155].

Nel 2010 si registra il picco delle richieste, che arrivano per la prima volta a superare il miliardo di ore (esattamente 1.198.889.246 ore), con un aumento del 31% rispetto alle ore autorizzate nel 2009 (pari a 916.398.044 ore). Ciò è dovuto soprattutto ad un aumento della CIG straordinaria ed in deroga, il cui ammontare complessivo passa da circa 340 milioni di ore nel 2019 a più di 857 milioni nel 2010[156].

Il prossimo grafico fornisce una panoramica più precisa della tipologia di aziende a cui sono state erogate ore di CIG.

Grafico: *Ore autorizzate di cassa integrazione guadagni (ordinaria, straordinaria e in deroga) per settore di attività economica I trimestre 1996 - IV trimestre 2010 (valori assoluti in milioni)*



Fonte: M. C. Congia, S. Pacini, 2012

Dall'analisi per attività economica, si evince in maniera lampante la concentrazione del ricorso all'integrazione salariale nel settore delle attività manifatturiere. Il suo peso, che in generale risulta esser predominante, passa da

[155] N. Serri, 2016

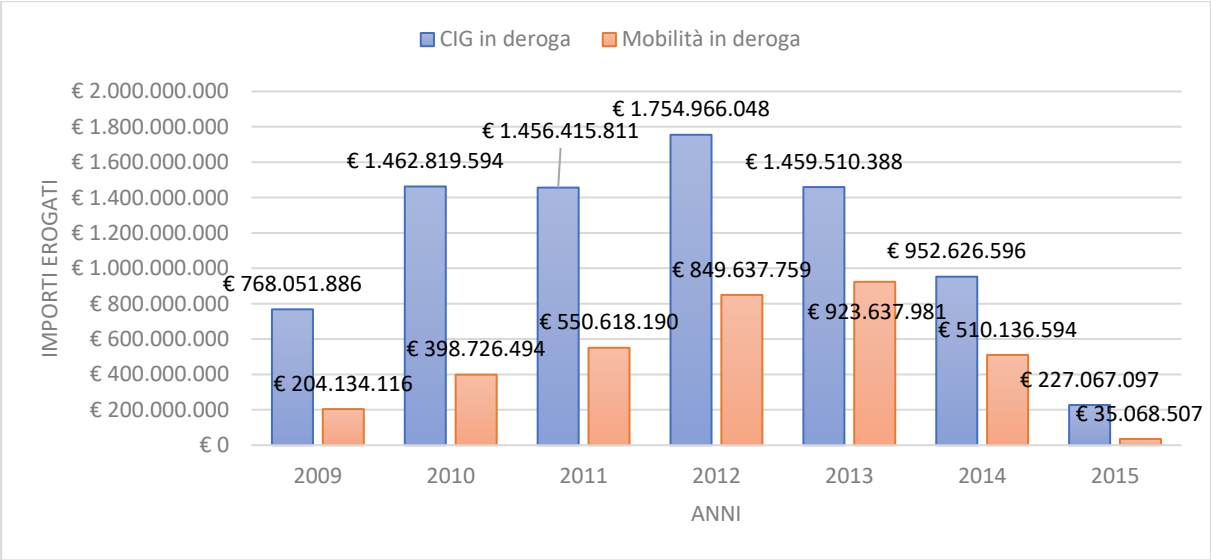
[156] https://i2.res.24o.it/pdf2010/Editrice/ILSOLE24ORE/ILSOLE24ORE/Online/_Oggetti_Embedded/Documenti/2017/05/18/CIG_focus_aprile_2017.pdf

un 70% nella fase precrisi, ad un 80% nel periodo successivo, dove le richieste sono più legate ad una contrazione della produzione. L'ampliamento del campo d'azione della CIG in deroga e la crisi economica sono le due cause principali dell'impennata al ricorso della CIG dal 2008 in poi.

In particolare, proprio a seguito degli interventi in merito alla disciplina della CIG in deroga, si ha che numerose imprese di piccole dimensioni sono state autorizzate ad accedere a questo strumento. Si ha infatti che il ricorso alla CIG da parte di aziende nel settore dei servizi, dalla fine del 2009, supera quello delle costruzioni[157].

Il dato è confermato anche dai dati INPS in merito al costo degli interventi in deroga:

Grafico*: Importi erogati per tipologia di ammortizzatore dal 2009 al 2015*



Fonte*: Personale rielaborazione di <https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=46861>*

Il grafico dimostra un loro aumento nel corso degli anni, proprio a fronte della volontà del legislatore di tutelare le aziende nei periodi di crisi, manifestatasi attraverso gli interventi effettuati dal 2008 in poi.

Sia dalla legge Fornero, sia dal Jobs Act, è stato introdotto poi un quadro finanziario di progressiva riduzione delle risorse destinate agli ammortizzatori in deroga. Si passa da 56 mila unità di lavoro protette nel 2009 (primo anno

[157] M. C. Congia, S. Pacini, 2012

dell'accordo Governo e Regioni per gli ammortizzatori in deroga), alle oltre 95 mila nel 2012 con un aumento del 70,1%.[158]

[158] Servizio politiche del lavoro, L*a protezione sociale per il lavoro in Italia dal 2008 al 2012 quanti sono i beneficiari, quanto pagano imprese e lavoratori, quanto mette lo stato, quanto pesa la crisi nel 2013*? , ii° rapporto della UIL, Dicembre 2013, in < https://www.uil.it/documents/costiammortizzatori2008_2012.pdf>

6. La legge n. 92 del 28 giugno 2012: la Riforma Fornero

La Riforma Fornero fu un intervento varato dal governo Monti, attraverso un progetto approvato dal Consiglio dei ministri il 23 marzo 2012, e quindi l'approvazione di un articolato disegno, approvato dal Consiglio dei ministri e presentato in Parlamento il 5 aprile 2012. La legge venne infine approvata il 28 giugno dello stesso anno, con efficacia a partire dal 18 Luglio 2012. Tre sono i grossi temi toccati dalla riforma: ammortizzatori sociali; flessibilità in entrata e riordino delle tipologie contrattuali; flessibilità in uscita e revisione della disciplina dei licenziamenti [159].

Nelle prossime pagine del mio elaborato mi soffermerò sui **presupposti** che hanno spinto il legislatore a riformare, prima con la Riforma Fornero del 2012, poi col Jobs Act del 2015, la disciplina dei licenziamenti collettivi.

Tra i tanti elementi valutabili al fine di migliorare la situazione del mercato del lavoro italiano, affetta da diverse problematiche (e non da ultimo lo stato di piena crisi economica), la Riforma Fornero intervenne sulla parte finale del rapporto di lavoro, con l'introduzione della cosiddetta "flessibilità in uscita". E la motivazione che ha condotto il governo dei tecnici del tempo ad intervenire in questo ambito si riconosce in primo luogo dall'esito delle analisi economiche degli organismi internazionali, che mostravano come la **rigidità in uscita**, imposta dalla legislazione in materia, si concretizzasse in una rilevante **voce di costo** per le imprese, e quindi ne intaccasse la competitività [160].

In questo senso si può considerare la volontà di intervenire sulle **rigidità del sistema sanzionatorio** come la madre di tutte le motivazioni che hanno spinto il legislatore italiano dal 2012 in poi ad una serie di riforme della disciplina dei licenziamenti collettivi, basata in Italia principalmente sulla legge nr 223/1991. La tutela reale contro il licenziamento illegittimo, prevista dall'art.18 dello Statuto dei Lavoratori e richiamata dalla legge nr 223, costituiva il fulcro di tutte le rigidità del sistema, e sembrava, prima della Riforma Fornero del 2012, insormontabile [161].

---

[159] M. Magnani, *La riforma del mercato del lavoro*, 2012, in: <http://csdle.lex.unict.it/archive/uploads/up_614990151.pdf>

[160] M. Cinelli, G*li ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro*, 2012, in <http://csdle.lex.unict.it/archive/uploads/up_746600924.pdf>

[161] A. Vallebona, 2008

Una riforma dell'art.18 era poi necessaria, se non obbligata[162], poiché l'ordinamento italiano era tenuto ad adeguarsi alle discipline a livello comunitario. La reintegrazione come unico rimedio al licenziamento ingiustificato costituisce un *unicum* nel contesto europeo[163], in cui la ricostituzione coattiva del rapporto di lavoro era prevista nella sola ipotesi del licenziamento per motivo illecito.

A tal proposito non si registra una disarmonia semplicemente esterna, ovvero tra ordinamento italiano ed europeo; è da evidenziare un gap interno alla disciplina italiana, cioè la disparità di trattamento a cui dipendenti di microimprese (con meno di 16 dipendenti) e quelli di piccole-medio-grandi imprese vengono assoggettati. Mentre i secondi, come sappiamo, hanno diritto alla reintegrazione del rapporto di lavoro in ogni ipotesi di licenziamento illegittimo, oltre che al risarcimento del danno (ex art 18 Stat. Lav.); i dipendenti delle microimprese hanno diritto soltanto ad un'indennità risarcitoria relativamente modesta (fino a 6 mensilità), poiché la reintegra per questa categoria di dipendenti è prevista solamente in ipotesi di licenziamento per motivo discriminatorio o illecito. [164].

Dopo 20 anni di sperimentazione, si è finalmente riconosciuto lo sbilanciamento del regime sanzionatorio richiamato dalla l.n. 223/1991 in favore della tutela nei confronti del lavoratore. Il lavoro, per essere tutelato in maniera effettiva, ha bisogno della tutela dell'impresa. Quest'ultima è stata invece di per sé sacrificata, e ricondotta ad un valore subordinato rispetto al valore del lavoro. Col risultato che la tutela stessa del lavoro era difficilmente attuabile. La scarsa tutela che, in questo frangente, venne applicata[165] in favore delle imprese, portò nel corso degli anni a conseguenze importanti nel mercato del lavoro, come i numerosi casi di delocalizzazione, per i quali il *Made in Italy* si è spostato verso paesi in cui il costo del lavoro era minore. E ciò ha causato la perdita di *Know*

---

[162] Vi era stringente necessità di attuare questa riforma, poiché da ciò poteva realmente dipendere la permanenza dell'Italia all'interno dell'Unione Europea.

[163] T. Treu, 2013

[164]Magrini S., Quer pasticciaccio brutto (dell'art. 18), 2012, in <http://csdle.lex.unict.it/archive/uploads/up_306560361.pdf>

[165] Ed applicata è il termine giusto, poiché in realtà dai diritti previsti "sulla carta" dal diritto del lavoro nonché dalla Costituzione Italiana si evince una forte volontà di tutela da parte del legislatore. Il fatto poi che questi siano poco fruiti o fruibili, rappresenta un problema con cui l'ordinamento italiano ha spesso a che fare. Si veda a tal proposito l'intervento di Vallebona A., 2008, pg. 290.

How, reddito derivante dalle esportazioni, gettito fiscale procurato dalle imposte, nonché di innumerevoli posti di lavoro[166].

Non da ultimo si può citare il caso FIAT, il quale ha dimostrato al legislatore Italiano, attraverso una lunga vicenda di proporzioni mediatiche mondiali: in primo luogo, la assoluta necessità delle imprese italiane ad avere un diritto del lavoro non opprimente, bensì che supporti l'attività imprenditoriale, a tutela del lavoro e del PIL nazionale stesso[167]; in secondo luogo, la conseguenza diretta della scarsità di tutele verso l'impresa, che conduce spesso alla scelta quasi obbligata di delocalizzare la produzione in altri paesi[168].

Alla luce di tutto ciò si può al meglio comprendere anche uno scopo che possiamo definire "**propagandistico**", celato dietro alle scelte del legislatore. Tra le varie questioni che hanno portato il legislatore ad affrontare le riforme, è evidente che alcuni aspetti non si riducono a strette necessità tecnico-giuridiche, o di applicazione di principi costituzionali (uguaglianza, giustizia sociale, libera iniziativa economica). Lo si può capire dal titolo stesso della legge, "Riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di
crescita". Se teniamo ben presente la situazione dell'Italia a quel tempo, si può capire come, tra le volontà del legislatore, ci fosse anche quella di far semplicemente apparire l'Italia come un paese "meno complicato" in cui andare ad investire. Vi era la necessità di **persuadere l'investitore** che la normativa sui licenziamenti era cambiata, era diventata più flessibile e snella. Ciò al duplice fine di **ridurre i casi di delocalizzazione** delle imprese italiane all'estero,

---

[166] Si veda a tal proposito l'intervento di Vallebona A. in Disciplina dei Licenziamenti e mercato del lavoro, Atti delle giornate di studio di Diritto del Lavoro Venezia, 25-26 Maggio 2007, Milano, Giuffrè Editore, 2008, pg.290, in cui dice, e cito: "*alzare l'asticella dei diritti, mediante un'interpretazione della disciplina legale apparentemente orientata a favore della tutela del lavoro, può innescare il risultato esattamente opposto*".

[167] Interessanti sono a tal proposito i dati in merito all'andamento della disoccupazione nel contesto storico di riferimento. Si stima che mentre il tasso di disoccupazione in Italia nel 2007 fosse del 4,9%, nell'area Euro si aggirasse in media attorno al 6,6%. Andando a vedere la situazione nel 2013, si registra poi un peggioramento su ambo i fronti: tuttavia mentre la media dell'area Euro ha subito un aumento di 4,2 punti percentuali, l'Italia è arrivata al 10,3% di tasso di disoccupazione, con un aumento quindi pari a 5,4 punti percentuali. Dati da Piano Industriale Inps 2014-2016 in <https://www.inps.it/docallegatiNP/Mig/Allegati/2700Piano_Industriale.pdf>

[168] Si veda a tal proposito Zilio Grandi G., *Lezioni di diritto del Lavoro nella gestione dell'impresa*, Milano, Cedam, 2018, ne suo capitolo dedicato: *Il caso Fiat come esempio dei profondi cambiamenti nel sistema contrattuale italiano,* pp. 64-71.

nonché di attrarre gli investimenti esteri[169], facendo capire che vi era ora la possibilità di stimare ex ante il costo ed i tempi di un licenziamento.[170]

Art. 1 Disposizioni generali, tipologie contrattuali e disciplina in tema di flessibilità in uscita e tutele del lavoratore, **comma 1:**
"La presente legge dispone misure e interventi intesi a realizzare un mercato del lavoro inclusivo e dinamico, in grado di contribuire alla creazione di occupazione [...] e alla riduzione permanente del tasso di disoccupazione, in particolare: [...] c) ridistribuendo in modo più equo le tutele dell'impiego [...] adeguando contestualmente alle esigenze del mutato contesto di riferimento la disciplina del licenziamento, con previsione altresì di un procedimento giudiziario specifico per accelerare la definizione delle relative controversie [...]"[171]

Fu così che la l. 28 giugno 2012, n. 92, nel ridisegnare la disciplina dei licenziamenti, dettò anche nuove regole di diritto processuale, allo scopo di accelerare la definizione delle relative controversie. Come vedremo in seguito, andando più a fondo nell'esame della normativa, vari articoli della legge sono riconducibili a questa finalità.
Quello che venne definito come un "nuovo rito per i licenziamenti" [172], introdotto dalla legge Fornero, è stato forgiato su principi di **informalità e celerità**. La volontà del legislatore era infatti quella di **attenuare l'incertezza e rafforzare la prevedibilità** degli esiti giudiziari, con l'obiettivo di non scoraggiare gli investimenti, specie da parte degli operatori economici stranieri. Oltre che palese dato fattuale, era diffusa la convinzione che la lunghezza del processo aggravasse oltremodo i costi dell'applicazione dell'art. 18 a carico del datore di lavoro, rendendoli spesso insostenibili. Soprattutto nei casi in cui la pronuncia che andava a dichiarare in via definitiva il licenziamento come illegittimo, attuando in concreto la tutela reale, avveniva a seguito di sentenza resa in

---

[169] A rimarcare la "fretta" e la "frenesia" del Governo Monti nel voler attuare una Riforma del lavoro, va per forza citata la lettera strettamente riservata inviata dalla Bce al Governo italiano datata 5 agosto 2011, il cui testo riportava: "*Il Consiglio direttivo ritiene che sia necessaria un'azione pressante da parte delle autorità italiane per ristabilire la fiducia degli investitor*i". Per il testo integrale della lettera si veda l'articolo de IlSole24Ore disponibile qui: < https://st.ilsole24ore.com/art/notizie/2011-09-29/testo-lettera-governo-italiano-091227.shtml?uuid=Aad8ZT8D>
[170] C. M. Cammalleri, *Sul nuovo rito dei licenziamenti e una proposta di modifica*, volume 4 n. 1 del 2012, pp. 20, pg. 2 e ss., in <www.temilavoro.it>
[171] Legge 28 giugno 2012, n. 92, art.1 co.1
[172] P. Curzio*, Il nuovo rito per i licenziamenti*, Working Papers Collection "MASSIMO D'ANTONA", 158/2012, in:
<http://csdle.lex.unict.it/Archive/WP/WP%20CSDLE%20M%20DANTONA/WP%20CSDLE%20M%20DANTONA-IT/20121113-100650_curzio_158-2012itpdf.pdf>

appello o in cassazione[173]. Gli obiettivi di conferire maggiore certezza alle ragioni giustificative del licenziamento, e maggiore prevedibilità agli esiti delle controversie, si otteneva innanzitutto attraverso una **regolamentazione chiara**; e, altro elemento importante, tale da ridurre l'area della discrezionalità all'interno della quale il giudice poteva operare[174].

L'ampiezza degli spazi interpretativi della legge fino ad allora in vigore ha avuto infatti come conseguenza una scarsa prevedibilità delle decisioni aziendali, con risvolti negativi sul grado di eguaglianza di fronte alla legge. Una maggiore **prevedibilità** delle decisioni giudiziarie è invece essenziale per garantire l'effettiva **certezza del diritto.**

Essendo il nostro un sistema giuridico di *civil law*, basato quindi essenzialmente sul diritto scritto di fonte legislativa, risulta il più delle volte insufficiente il richiamo al diritto vivente, e quindi ai precedenti giurisprudenziali, per garantire con adeguata certezza la prevedibilità delle future decisioni.

Ne è scaturita una tendenza normativa, soprattutto evidente nel diritto dell'impresa, che mira a limitare l'intervento del giudice, considerato alla stregua di un rischio imponderabile e quindi di ostacolo allo sviluppo positivo dell'attività imprenditoriale. Il perseguire di questo obiettivo ha avuto una conseguenza tangibile nelle riforme degli ultimi anni, ovvero una forte tendenza alla **riduzione delle garanzie giurisdizionali** [175].

La legge n. 92 del 2012, nella volontà di perseguire un po' tutti gli scopi e i presupposti sopracitati, ridisegna l'apparato sanzionatorio previsto in caso di licenziamenti collettivi ritenuti illegittimi ed appone modifiche alla procedura per i licenziamenti.[176]. Sebbene la giurisprudenza nutrisse, in verità, altissime aspettative su questa riforma[177], che venne varata dal governo dei tecnici del

---

[173] L. De Angelis, *Art. 18 dello Statuto dei lavoratori e processo: prime considerazioni,* Working Papers Collection "MASSIMO D'ANTONA", 152/2012, in: < http://csdle.lex.unict.it/Archive/WP/WP%20CSDLE%20M%20DANTONA/WP%20CSDLE%20M%20DANTONA-IT/20120918-014705_deangelis_n152-2012itpdf.pdf>

[174] Magrini S., 2012

[175] R. Rordorf, *Editoriale*, <<Questione Giustizia, Trimestrale promosso da Magistratura democratica>> Associazione Magistratura democratica, Roma, 2015, vol.3, pp 4-6, pg. 4 e ss.

[176] S. Giubboni, A. Colavita*, I licenziamenti collettivi dopo le controriforme*, <<Questione Giustizia, Trimestrale promosso da Magistratura democratica>> Associazione Magistratura democratica, Roma, 2015, vol.3, pp 31-40, pg. 31 e ss.

[177] A tal proposito si veda T. Treu, *Punti di forza e criticità della riforma*, <Libro dell'anno del Diritto 2013>, Treccani, tratto da http://www.treccani.it/enciclopedia/punti-di-forza-e-criticita-della-riforma_%28Il-Libro-dell'anno-del-Diritto%29/, nel suo capitolo 1.1 "*Un Eccesso Di Aspettative*"

2012, attraverso un iter di approvazione dalla velocità sorprendente, il risultato fu semplicemente quello di minare l'affidabilità della materia faticosamente raggiunta da dottrina e giurisprudenza in oltre venti anni di esercizi interpretativi e applicativi sulla legge del 1991[178].
Questa tappa venne vista come la "*vanificazione di buona parte delle tutele e delle garanzie che hanno costituito la civiltà del lavoro, sin qui al riparo dallo scudo dell'art. 18 St.lav*." [179] , nel momento in cui la riforma è stata ideata al fine di restringere gli spazi di controllo giurisdizionale e conseguentemente di ridurre al minimo i casi di pronunce di reintegrazione[180].

6.1 Le modifiche apportate alla legge del 23 luglio 1991, nr.223

In realtà per quanto concerne la sola disciplina dei licenziamenti collettivi, non si può affermare che la Riforma Fornero abbia effettuato un intervento di larga estensione.
Le correzioni apportate si potrebbero effettivamente considerare di modeste dimensioni; tuttavia, la riforma riveste una portata rilevante in termini sia pratici che di sistema. Questi interventi considerano fondamentalmente due aspetti.
Il primo consiste in una importante revisione del quadro degli istituti di contorno alla disciplina del licenziamento collettivo, ovvero degli **ammortizzatori sociali**, dove si vede l'abolizione, seppure non immediata, dell'indennità di mobilità.
Il secondo interviene sulla **disciplina stessa dei licenziamenti collettivi**, con modifiche su alcuni aspetti della procedura sindacale e, soprattutto, con riforme in merito al regime sanzionatorio del licenziamento invalido, al fine di

[178] R. Rordorf, 2015
[179] R. Sanlorenzo, *Introduzione* in *La legge n.92 del 2012 (Riforma Fornero): un'analisi ragionata*, di F. Amato, R. Sanlorenzo, Altalex, Montecatini Terme, 2013, pg. 1, disponibile in < http://www.magistraturademocratica.it/mdem/qg/doc/Commentario_riforma_Fornero_%28legge_92_2012%29.pdf>
[180] L. D'Ancona, *La razionalizzazione della disciplina dei licenziamenti collettivi,* 2013.

coordinarlo con i mutati contenuti del nuovo [181] art. 18 dello statuto dei lavoratori[182].

In particolare, L'art.1 della Riforma Fornero, nei suoi commi 44 e 45 appone modifiche alla procedura di mobilità, quindi sull'art. 4 l. n. 223/91 commi 9 e 12. Il comma 46 invece riscrive l'art. 5, comma 3, della l. n. 223, inserendo puntuali riferimenti al novellato art. 18 Stat. Lav., per descrivere i nuovi effetti sul piano sanzionatorio[183].

Intervenendo sia sullo Statuto dei Lavoratori che in modifica dei sopracitati passaggi della legge 223/1991, la Riforma Fornero di fatto giunge all'intento di promuovere la flessibilità in uscita con precisione chirurgica: da un lato, affievolendo la pesantezza della sanzione; dall'altro, riducendone le casistiche di impugnabilità.

Per una migliore comprensione e valutazione delle modifiche apportate dalla Legge Fornero, dedicherò un paragrafo per descrivere in dettaglio ciascun elemento di novità apportato dalla riforma alla disciplina previgente.

La capacità sanante dell'accordo sindacale

Secondo la disciplina previgente, ad una comunicazione di apertura omessa o viziata, seguiva una procedura di licenziamento collettivo viziata, e quindi la possibilità che l'illegittimità del recesso intimato dal datore di lavoro venisse fatta valere sia dai sindacati (prima), che dal singolo lavoratore (poi). Il lavoratore godeva quindi di una doppia tutela[184].

Al fine di donare maggior flessibilità alla procedura di licenziamento collettivo, la nuova riforma dona potere sanante ad accordi sindacali.

---

[181] La riforma Fornero del mercato del lavoro contestualmente alla modificazione dell'articolo 18 della legge n. 300/1970 ha introdotto un'importante novità sul piano processuale, prevedendo un rito specifico per le controversie di lavoro aventi ad oggetto l'impugnativa dei licenziamenti nelle ipotesi regolate dall'articolo 18 della legge 20 maggio 1970, n. 300, e successive modificazioni. A tal proposito si veda: De Angelis L., *Art. 18 dello Statuto dei lavoratori e processo: prime considerazioni,* WP CSDLE MASSIMO D'ANTONA.IT, 152/2012; e Curzio P.*, Il nuovo rito per i licenziamenti*, WP CSDLE MASSIMO D'ANTONA.IT, 158/2012.

[182] F. Scarpelli, *in Guida alla riforma Fornero*, in: <www.wikilabour.it >

[183] L. D'Ancona, *La razionalizzazione della disciplina dei licenziamenti collettivi*, in *La legge n.92 del 2012 (Riforma Fornero): un'analisi ragionata*, di F. Amato, R. Sanlorenzo, Altalex, Montecatini Terme, 2013, pp. 162-176, disponibile in < http://www.magistraturademocratica.it/mdem/qg/doc/Commentario_riforma_Fornero_%28legge_92_2012%29.pdf>

[184] D'Ancona L., *La razionalizzazione della disciplina dei licenziamenti collettivi*, 2013, pp. 162-176

Art.1, Disposizioni generali, tipologie contrattuali e disciplina in tema di flessibilità in uscita e tutele del lavoratore, **comma 45**:" *All'articolo 4, comma 12, della legge 23 luglio 1991, n. 223,*
è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Gli eventuali vizi della comunicazione di cui al comma 2 del presente articolo possono essere sanati, ad ogni effetto di legge, nell'ambito di un accordo sindacale concluso nel corso della procedura di licenziamento collettivo"[185].

Dalla lettura di questa integrazione alla legge del '91 emergono alcune precisazioni da fare.

In primo luogo, è opportuno chiarire **l'oggetto** di questa sanatoria, ovvero gli eventuali vizi della comunicazione di apertura della procedura. Questa modifica vuole andare ad eliminare gli intoppi che inevitabilmente emergevano nell'applicazione dell'originario art. 4, commi 2 e 3, della legge n. 223 del 1991. [186] La legge viene a recepire l'orientamento giurisprudenziale favorevole alla possibilità di sanare in sede collettiva quegli errori e quelle omissioni, che inevitabilmente emergevano, a causa della eccessiva complessità di contenuti di cui al comma 3 [187]. La tipologia del vizio della comunicazione, oggetto della sanatoria, può andare dall'omissione della stessa, alla sua incompletezza, al mancato invio a tutte le associazioni destinatarie[188].

In secondo luogo, va evidenziata la **qualità** della sanatoria che l'accordo sindacale, se rispetta alcuni requisiti, ha potere di apporre ai vizi della comunicazione. Il comma 45 indica "*ad ogni effetto di legge*": ciò significa che, a conseguenza della sanatoria della procedura di licenziamento collettivo, ogni atto di licenziamento individuale ad essa conseguente è da considerare sanato. Ciò è dovuto al carattere dell'accordo sindacale, che si può definire transattivo. Il principio che sta alla base di questo accordo, che vuole riconoscere e sanare in maniera definitiva i difetti della procedura, è quello di impedire il sorgere di future controversie[189].

Parliamo quindi dei **requisiti** che questo accordo sindacale dovrebbe avere. Per la verità, anche a seguito di una lettura complessiva del novellato art. 4 della legge n. 223 del 1991, non si evince alcun esplicito carattere per l'accordo

---

[185] Legge 28 giugno 2012, n. 92, art.1 co.45
[186] Sitzia A., 2012
[187] F. Carinci, *Complimenti, dottor Frankenstein: Il disegno di legge governativo in materia di riforma del mercato del lavoro*, 2012, in: <http://csdle.lex.unict.it/archive/uploads/up_615784860.pdf>
[188] F. Scarpelli, *in Guida alla riforma Fornero*, in: <www.wikilabour.it >
[189] D'Ancona L., *La razionalizzazione della disciplina dei licenziamenti collettivi*, 2013, pp. 162-176

sindacale, affinché questo sia idoneo a dispiegare il previsto effetto sanante. Il legislatore semplicemente definisce come sanante quell' "*accordo concluso nel corso della procedura di licenziamento collettivo".* Non sembra perciò emergere altra possibile interpretazione, se non quella per cui l'accordo sanante coincida con l'accordo gestionale disciplinato dalla norma medesima, cioè l'accordo preso nell'ambito di trattative sindacali volte ad intervenire sugli effetti del licenziamento (o intente ad evitarlo).

Il senso della sanatoria è infatti proprio questo: i dati eventualmente non comunicati nella dichiarazione di apertura possono comunque venir resi noti e discussi nel corso dell'esame congiunto, quindi non avrebbe senso qualificare come inefficace una procedura di licenziamento collettivo per mancato rispetto dell'obbligo di informazione, se di fatto un colloquio informativo c'è stato. Si prevede allora, accanto al potere sanante dell'accordo, l'obbligo che questo debba avvenire nella **piena consapevolezza** anche di dette omissioni e vizi della comunicazione di apertura [190].

L'accordo inteso a sanare i vizi della comunicazione ne deve infatti fare esplicita menzione: non è considerabile come sanante quell'accordo sindacale in cui le parti decidano, in modo generico ed implicito, di sanare qualsiasi difetto di cui la procedura di mobilità possa eventualmente essere viziata, senza dar atto di esplicita consapevolezza circa quali siano queste omissioni e vizi, nonché le loro ripercussioni[191].

Fu così che, le possibilità di impugnative di licenziamento individuale fondate su vizi formali vengono, grazie all'integrazione della legge Fornero, sostanzialmente eliminate; di conseguenza, la sanatoria ha il potere di incidere negativamente sulle posizioni dei singoli lavoratori coinvolti nella procedura, che si ritrovano a poter contare su minori garanzie e forme di tutela[192].

Tuttavia, come vedremo in seguito nell'analisi del novellato art. 5 comma 3 l.n. 223/1991, sono i soli vizi procedurali ad esse oggetto della sanatoria: in caso di violazione dei criteri di scelta viene riconfermato l'istituto della tutela reale. Sarà l'unico dei due casi in cui il lavoratore potrà ancora ottenere la reintegra nel posto di lavoro[193].

---

[190] A. Sitzia, 2012

[191] A. Pandolfo, 2013

[192] D'Ancona L., *La razionalizzazione della disciplina dei licenziamenti collettivi*, 2013, pp. 162-176

[193] S. Mattone, G.Naccari, *La riforma del mercato del lavoro: un "piano" (inclinato) per la riduzione delle tutele dei lavoratori*, Associazione per i diritti sociali e di cittadinanza, Redazione Basic

Comunicazione finale a sindacati e PA

Relativamente alla parte finale della procedura ex art.4 l.n.223/1991, la Legge Fornero va ad incidere nel momento nel quale le comunicazioni finali vanno fatte pervenire a sindacati e pubblica amministrazione, introducendo maggiore flessibilità. Il co. 9 dell'art. 4 della l. n. 223/1991, nella sua versione originaria, prevedeva che la comunicazione scritta da far pervenire a sindacati e pubblica amministrazione, contenente l'elenco dei lavoratori licenziati e le modalità di applicazione dei criteri di scelta, andava inviata "contestualmente" all'intimazione dei licenziamenti[194].

Art.1, Disposizioni generali, tipologie contrattuali e disciplina in tema di flessibilità in uscita e tutele del lavoratore, **comma 44**: "*All'articolo 4, comma 9, della legge 23 luglio 1991, n. 223, al secondo periodo, la parola: «Contestualmente» è sostituita dalle seguenti: «Entro sette giorni dalla comunicazione dei recessi*»"[195].

Al fine di evitare che il licenziamento potesse essere inficiato da illegittimità anche in casi di sfasature temporali di qualche giorno, la riforma è andata a rilassare il legame temporale tra comunicazione del recesso effettuata ai singoli lavoratori, e comunicazione nei confronti di organizzazioni sindacali e pubblica amministrazione. Nel caso di ritardo nonché di omissione nell'invio della comunicazione del recesso agli enti previsti, la condanna del datore di lavoro non consiste più nella tutela reale, bensì nel semplice pagamento di una indennità risarcitoria onnicomprensiva, come dal novellato art.18, co.7 Stat Lav. E questa è la seconda ipotesi di vizio formale della procedura per il quale, dopo la Legge Fornero, il lavoratore non è più tutelato dalla reintegra. Alla luce di ciò, è fattuale che la Riforma Fornero si sia concretizzata in maniera assolutamente antitetica, se confrontata con la ratio del controllo sindacale che stava alla base della scelta lessicale effettuata dal legislatore del 1991.
Volendo commentare questo intervento, vi sono in giurisprudenza punti di vista differenti.

Income Network (BIN) Italia, 2012, disponibile qui https://www.bin-italia.org/pdf/La_riforma_%20del_%20mercato.pdf>
[194] A. Pandolfo, 2013.
[195] Legge 28 giugno 2012, n. 92, art.1 co.44

Da un lato, si potrebbe accusare un affievolimento dei poteri della comunicazione del recesso da effettuarsi ai sindacati: consentendone un ritardo nell'invio, si minerebbe la sua possibilità di porsi *ex ante* come strumento a tutela della correttezza e della trasparenza dell'attività datoriale. Rispetto all'importanza del ruolo dato a questa comunicazione dal legislatore ex l.n. 223/1991, si potrebbe dire che la Legge Fornero abbia ridotto questo passaggio della legge a mera formalità [196].

Dall'altro lato, tuttavia, si tratta pur sempre di una modifica formale, poiché la finalità della comunicazione non viene meno concedendo all'impresa un termine più comodo, che può rispondere anche ad esigenze di razionalità burocratica. C'è comunque da dire che in ogni caso, l'obbligo di invio della comunicazione continua a sussistere, così come le prescrizioni in merito ai suoi contenuti; una loro violazione, trattandosi comunque di un aspetto della procedura, darà luogo ad un vizio dei licenziamenti[197].

Il novellato regime sanzionatorio

Come già spiegato nei capitoli precedenti, la riforma Fornero pone le sue basi sul fatto (in realtà una visione molto contestata) che le regole sulla flessibilità in uscita dell'ordinamento italiano siano affette da eccessiva rigidità, se comparate agli altri paesi[198]; andava perciò attenuato il regime di tutela contro i licenziamenti ingiustificati, al fine di implementare nuova occupazione e ridistribuire in maniera più equa le tutele del lavoro[199]. L'art.18 S.L viene così riformato[200], introducendo un nuovo sistema: i licenziamenti vengono suddivisi

---

[196] D'Ancona L., *La razionalizzazione della disciplina dei licenziamenti collettivi*, 2013, pp. 162-176

[197] F. Scarpelli, *in Guida alla riforma Fornero*, in: <www.wikilabour.it >

[198] A tal proposito il modello tedesco è sempre stato preso come riferimento. Questo, in particolare, "*affida al giudice il potere di definire le sanzioni da applicare al licenziamento ingiustificato*". Per maggiori approfondimenti si vada al capitolo *2.9 la modulazione delle sanzioni,* di T. Treu disponibile in: <http://www.treccani.it/enciclopedia/punti-di-forza-e-criticita-della-riforma_%28Il-Libro-dell'anno-del-Diritto%29/#29lamodulazionedellesanzioni-1>

[199] Come già accennato, alla base dell'intervento del legislatore può leggersi l'obiettivo di riavvicinare le norme che disciplinano il licenziamento per giustificato motivo oggettivo individuale e collettivo. A Riforma fatta, il riallineamento non si può tuttavia definire totalmente attuato, dal momento che la sola sanzione prevista in caso di violazione della forma scritta è la medesima; le conseguenze previste negli altri casi restano diversificate per il licenziamento individuale e collettivo. Per maggiori approfondimenti si veda il contributo di A. Sitzia, 2012 in: <https://www.unikore.it/media/k2/attachments/2._Sitzia_Andrea.pdf>

[200] La tutela imposta dall'art. 18 esprime un diritto del lavoro in termini di "*diritto a tenersi il proprio posto stabile quando lo si è trovato, ma non è affatto il diritto al lavoro stabile per chi ancora non lo ha trovato".* Per ulteriori approfondimenti si veda P. Ichino, *Tre modi di Intendere Il "Diritto Al Lavoro"*, 2012, in: <https://www.pietroichino.it/?p=22104>

in molteplici ipotesi di illegittimità, ognuna riconducibile ad una sanzione differente. Queste ipotesi potrebbero essere riassunte in 3 casistiche[201], tra cui vi è quella del licenziamento illegittimo a carattere economico[202]. Nel licenziamento per giustificato motivo oggettivo, l'ipotesi a giustifica della reintegra è la manifesta insussistenza del fatto posto a base del licenziamento. La legge non lascia alcuno spazio alla discrezionalità del giudice: la sanzione da applicare è la reintegrazione, nel caso in cui il fatto che ha determinato il licenziamento, disciplinare o economico, non sussiste oppure se rientra fra cause per cui la contrattazione collettiva prevede sanzioni conservative. Sostanzialmente, quindi, la verifica da parte del giudice è oggettiva, si limita rilevare se il fatto c'è o non c'è [203].

Il comma 46 della Riforma Fornero, che ha riscritto il regime sanzionatorio previsto dalla l. n. 223/1991, rinvia ai diversi commi del novellato art. 18 St. Lav., per definire le sanzioni relative alle varie ipotesi di illegittimità del licenziamento collettivo. Mentre la disciplina del '91 prevedeva sostanzialmente la tutela reale come conseguenza standard a qualsiasi tipo di vizio od omissione, la legge Fornero introduce ora anche la possibilità della sola tutela risarcitoria, e definisce in maniera netta, seppur compromissoria, le ipotesi di tutela reale che sono rimaste tali [204].

Dopo questa breve premessa, andiamo in concreto ad analizzare il testo della legge Fornero, ovvero il comma 46 dell'art.1, in merito al regime sanzionatorio. Questo individua sostanzialmente 3 possibili vizi suscettibili di sanzione.

Art.1, Disposizioni generali, tipologie contrattuali e disciplina in tema di flessibilità in uscita e tutele del lavoratore, **comma 46**: "*All'articolo 5 della legge 23 luglio 1991, n. 223, il comma 3 è sostituito dal seguente: «3. Qualora il licenziamento sia intimato senza l'osservanza della forma scritta, si applica il regime sanzionatorio di cui all'articolo 18, primo comma, della legge 20 maggio 1970, n. 300 [...]. In caso di violazione delle procedure richiamate all'articolo 4,*

[201] Si potrebbe riassumere dicendo che la Riforma Fornero introduce un sistema tripartito (con ulteriori ripartizioni al suo interno), che vede al suo interno: i licenziamenti discriminatori e quindi nulli; i licenziamenti per colpe del lavoratore, nell'ipotesi di annullamento del licenziamento, suscettibili, a seconda dei casi, della reintegrazione o dell'indennità risarcitoria; i licenziamenti economici, con applicazione solo eventuale della reintegra, oppure della sola indennità.

[202] M. Fezzi, F. Scarpelli, *La riforma Fornero*, in *Guida alla riforma Fornero*, pp. 11-14, disponibile in: https://www.wikilabour.it/GetFile.aspx?File=Riforma-Fornero%2FGuida-Fornero_Wikilabour.pdf

[203] T. Treu, 2013

[204] C. M., Cammalleri, 2012

comma 12, si applica il regime di cui al terzo periodo del settimo comma del predetto articolo 18. In caso di violazione dei criteri di scelta previsti dal comma 1, si applica il regime di cui al quarto comma del medesimo articolo 18. Ai fini dell'impugnazione del licenziamento si applicano le disposizioni di cui all'articolo 6 della legge 15 luglio 1966, n. 604, e successive modificazioni» "[205].

Il primo periodo del sopracitato comma 46 individua il primo vizio.
Si prevede che i requisiti di forma, le disposizioni relative all'onere della forma scritta, ma soprattutto la sanzione prevista in caso di mancato rispetto della forma prevista, rimangano immutati, rispetto alla disciplina della l. n. 223/1991. Nel (raro) caso cioè, in cui il **recesso venga intimato in forma orale**, il licenziamento è da considerarsi nullo e si riconferma la tutela reale nei confronti del lavoratore rimandando al primo comma dell'art.18 S.L., che prevede la reintegrazione con pieno risarcimento[206].

Art. 18, Reintegrazione nel posto di lavoro, **comma 1**:" *Il giudice [...], ordina al datore di lavoro, imprenditore o non imprenditore, la reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro, indipendentemente dal motivo formalmente addotto e quale che sia il numero dei dipendenti occupati dal datore di lavoro [...]. Il regime di cui al presente articolo si applica anche al licenziamento dichiarato inefficace perché intimato in forma orale*."[207]

Nei commi 2 e 3 dell'art.18 si riconferma infatti anche il diritto al risarcimento, con un limite minimo pari a 5 mensilità. Riconfermata è anche l'opzione che può esercitare il lavoratore, consistente cioè nella rinunzia alla tutela reale, per ottenere invece una indennità pari a 15 mensilità. Nel richiamare l'art.18 comma 1 dello Statuto dei lavoratori, la Riforma Fornero sanziona nella medesima maniera tipi di licenziamenti diversi tra loro[208]. Ne consegue che "*la radicale inefficacia del licenziamento orale prescinde dalla natura stessa del recesso"*[209].

Andiamo ora ad analizzare il secondo periodo del novellato comma 3 art.5, che introduce appunto il secondo vizio di cui la procedura può essere affetta.

---

[205] Legge 28 giugno 2012, n. 92, art.1 co.46
[206] Pandolfo A, 2013
[207] Legge 20 maggio 1970, n. 300, art.18 co.1, dopo le modifiche effettuate dalla Legge 28 giugno 2012, n. 92
[208] Ovvero: il licenziamento discriminatorio, il licenziamento irrogato per causa di matrimonio, il licenziamento irrogato in violazione delle disposizioni dettate a tutela della genitorialità, il licenziamento ritorsivo. A Tal proposito si veda l'articolo di M. Farnetani, *L'art. 18 dello Statuto dei Lavoratori nella giurisprudenza,* 2018, in < http://www.lavorosi.it/rapporti-di-lavoro/licenziamenti-individuali/lart-18-commi-1-6-dello-statuto-dei-lavoratori-nella-giurisprudenza/>
[209] Cass., Sez. Lav., 24 Gennaio 2017, n. 1744

Si parla di sanzioni in caso di **violazione delle procedure** previste dall'art. 4, comma 12: si intendono quelle violazioni non sanate con l'accordo sindacale di cui all'aggiunta effettuata dall'art.1 co. 45 l.n. 92/2012. Il "*regime di cui al terzo periodo del settimo comma del predetto art. 18*" regola il licenziamento economico illegittimo affetto da "*manifesta insussistenza del fatto posto a sua base*" [210]. Il principio che sta alla base della sanzione prevista è quello della scusabilità dell'errore del datore in caso di vizio sostanziale [211]. Come conseguenza, con formula un po' complessa, si rinvia al regime meramente indennitario previsto per i licenziamenti per motivi economici. In particolare, la sanzione consiste nel pagamento di una indennità risarcitoria tra dodici e ventiquattro mensilità della retribuzione globale di fatto, in base ai criteri indicati dal 5° comma, nonché dall'ultima parte del 7° comma del nuovo art. 18[212].

Art. 18, Reintegrazione nel posto di lavoro, **comma 7 (terzo periodo)**:" *[…] Può altresì applicare la predetta disciplina nell'ipotesi in cui accerti la manifesta insussistenza del fatto posto a base del licenziamento per giustificato motivo oggettivo; nelle altre ipotesi in cui accerta che non ricorrono gli estremi del predetto giustificato motivo, il giudice applica la disciplina di cui al quinto comma […]"*[213]

Art. 18, Reintegrazione nel posto di lavoro, **comma 5***: "Il giudice, nelle altre ipotesi in cui accerta che non ricorrono gli estremi del giustificato motivo soggettivo o della giusta causa addotti dal datore di lavoro, dichiara risolto il rapporto di lavoro con effetto dalla data del licenziamento e condanna il datore di lavoro al pagamento di un'indennità risarcitoria onnicomprensiva determinata tra un minimo di dodici e un massimo di ventiquattro mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto, in relazione all'anzianità del lavoratore […]"*[214]

La **violazione dei criteri di scelta** rappresenta il terzo vizio regolamentato dal nuovo art. 5 comma 3, della novellata l. n. 223/1991.

A tal proposito si richiama il "*regime di cui al quarto comma del medesimo articolo 18",* che prescrive l'annullamento del licenziamento con diritto alla reintegrazione nel posto di lavoro. Parlando sempre di reintegra, doveroso è un

---

[210] F. Carinci, 2012

[211] F. Carinci, *Ripensando il "nuovo" art. 18 dello Statuto dei lavoratori,* pg. 29 e ss., Working Papers Collection "MASSIMO D'ANTONA", 172/2013, in: <http://aei.pitt.edu/103066/1/172.pdf>

[212] F. Scarpelli, *in Guida alla riforma Fornero*, in: <www.wikilabour.it >

[213] Legge 20 maggio 1970, n. 300, art.18 co.7, dopo le modifiche della Legge 28 giugno 2012, n. 92

[214] Legge 20 maggio 1970, n. 300, art.18 co.5, dopo le modifiche della Legge 28 giugno 2012, n. 92

confronto con la sanzione prevista in caso di licenziamento intimato in forma orale, di cui al primo periodo del novellato art.5 co. 3 l.n.223/1991.
Il testo stesso del comma 4 art. 18 richiama al comma 1 art.18, poiché si prevede in entrambi i casi la reintegra del lavoratore sul posto di lavoro. Si prevede tuttavia una differenza rispetto alla sanzione prescritta in caso di licenziamento effettuato in forma orale, che consta nell'ammontare del risarcimento del danno per il periodo di estromissione. Nel caso di licenziamento intimato senza la forma scritta, il risarcimento aveva un ammontare minimo pari a 5 mensilità; in caso di violazione dei criteri di scelta, invece, non è previsto alcun limite minimo al risarcimento, bensì un limite massimo, pari a dodici mensilità[215].

Art. 18, Reintegrazione nel posto di lavoro, **comma 4**:" [...]*per insussistenza del fatto contestato ovvero perché il fatto rientra tra le condotte punibili con una sanzione conservativa sulla base delle previsioni dei contratti collettivi ovvero dei codici disciplinari applicabili, annulla il licenziamento e condanna il datore di lavoro alla reintegrazione nel posto di lavoro di cui al primo comma e al pagamento di un'indennità risarcitoria commisurata all'ultima retribuzione globale di fatto dal giorno del licenziamento sino a quello dell'effettiva reintegrazione, dedotto quanto il lavoratore ha percepito, nel periodo di estromissione, per lo svolgimento di altre attività lavorative, nonché quanto avrebbe potuto percepire dedicandosi con diligenza alla ricerca di una nuova occupazione. In ogni caso la misura dell'indennità risarcitoria non può essere superiore a dodici mensilità [...]. Il datore di lavoro è condannato, altresì, al versamento dei contributi previdenziali e assistenziali [...]. A seguito dell'ordine di reintegrazione, il rapporto di lavoro si intende risolto quando il lavoratore non abbia ripreso servizio entro trenta giorni dall'invito del datore di lavoro, salvo il caso in cui abbia richiesto l'indennità sostitutiva della reintegrazione nel posto di lavoro ai sensi del terzo comma.*[216]

In particolare, da detto tetto massimo di 12 mensilità andranno detratti ben due elementi. In primo luogo, come già accadeva, si detrae ciò che il lavoratore ha percepito nel caso avesse trovato un'altra occupazione; in secondo luogo, si detraggono ora anche le somme che egli avrebbe potuto percepire, se si fosse impegnato assiduamente nella ricerca di un nuovo lavoro. Questi ridimensionamenti alla tutela reale portano a due principali conseguenze per il lavoratore: intanto, in caso di durata del processo più lunga di 12 mesi, il danno del prolungarsi della controversia viene di fatto scaricato sul lavoratore (che ha

[215] F. Scarpelli, *in Guida alla riforma Fornero*, in: <www.wikilabour.it >
[216] Legge 20 maggio 1970, n. 300, art.18 co.4, dopo le modifiche effettuate dalla Legge 28 giugno 2012, n. 92

già subito il licenziamento illecito). Va evidenziato inoltre, che voler dedurre dal risarcimento anche ciò che il lavoratore avrebbe potuto percepire, costringe il lavoratore stesso a oneri probatori impropri. Il lavoratore dovrà cioè dimostrare di aver fatto tutto il possibile per reperire una nuova occupazione e, ciò nonostante, di non averla trovata[217].

Nel caso in cui il lavoratore ritenga che i criteri di scelta non siano stati applicati correttamente, e quindi di essere stato scorrettamente individuato come licenziando, potrà avvalersi del regime processuale accelerato offerto dai commi 48-68 dell'art. 1 della legge, ed ottenere la pronuncia di reintegra in tempi rapidi.

Se poi l'errata applicazione dei criteri di scelta assumesse caratteri discriminatori, o portasse a una violazione delle regole a tutela delle lavoratrici e dei disabili, in tal caso il rinvio sarà necessariamente al co. 1 art. 18, e dunque al regime di reintegra con pieno risarcimento del danno[218].

Ricordiamo tuttavia che, a seguito della reintegra del lavoratore illegittimamente licenziato in violazione dei criteri di scelta, il datore di lavoro può procedere al licenziamento di un secondo soggetto, senza dover riaprire una nuova procedura. La possibilità offerta dall'art. 17 della l. n. 223/1991 viene quindi riconfermata.[219]

Dunque, a prescindere da ogni accordo eventualmente stipulato in sede di consultazione sindacale, l'istituto della reintegra resta ora fermo solo nel caso, davvero improbabile, in cui il licenziamento collettivo sia privo della forma scritta, oppure nel momento in cui vengano violati i criteri di scelta dei lavoratori da licenziare, con esclusione, pertanto, di ogni altra inosservanza dell'articolata procedura prescritta dalla legge[220].L'attenuazione del regime sanzionatorio, inoltre, rischia di trasmettere alle imprese un messaggio pericoloso, ovvero che il ruolo della tutela collettiva viene sottovalutato in favore dell'attività imprenditoriale. E ciò può indirettamente incentivare condotte di minore impegno nel rispetto delle procedure, o nella ricerca di soluzioni alternative di protezione sociale.

---

[217] M. Fezzi, F. Scarpelli, *La riforma Fornero*, in *Guida alla riforma Fornero*, in:<www.wikilabour.it>
[218] F. Scarpelli, *in Guida alla riforma Fornero*, in: <www.wikilabour.it >
[219] A. Pandolfo, 2013
[220] S. Mattone, G.Naccari, 2012

La legge, nel suo insieme, ridimensiona fortemente il ruolo delle organizzazioni sindacali, gli spazi stessi di negoziazione sulle conseguenze sociali dei licenziamenti risultano ridotti. Se teniamo conto che la riduzione della copertura fornita dalla mobilità ai lavoratori licenziati arriva in un momento in cui anche i criteri di accesso alla pensione hanno subito modifiche, si ottiene che la gestione dei processi di mobilità con percorsi di accompagnamento alla pensione risulta, nel periodo *post*-Riforma Fornero, difficile da attuare.[221].

6.2 La Riforma degli ammortizzatori sociali

Il tema della riforma degli ammortizzatori sociali rappresenta uno dei cardini della Riforma del lavoro del Governo Monti.

Pure nel sistema dello Stato sociale previgente, gli ammortizzatori sociali avevano ruolo centrale. La Cassa integrazione, la mobilità, la indennità di disoccupazione hanno storicamente avuto ruoli essenziali nell'attuazione del progresso sociale, nonché nella tenuta sociale stessa dei territori, in particolare di quelli svantaggiati sotto il punto di vista occupazionale.

Ciò che non andava nella struttura previgente, in realtà, non era la mancanza di un sistema (che era presente, e la Legge Fornero l'ha riformato); bensì il semplice fatto che tale organizzazione **apparteneva ad un'epoca passata**, le disposizioni non riflettevano più le esigenze del mercato. La proliferazione dei tipi contrattuali a cui si è assistito nel corso degli anni, in particolare dal 2000, ha trovato spiazzati gli ammortizzatori sociali, tutti concepiti in un'ottica in cui il rapporto di lavoro era a tempo indeterminato[222].

La legge espone la propria volontà riformatrice e gli obiettivi del proprio operare già all'art. 1.

Art. 1 Disposizioni generali, tipologie contrattuali e disciplina in tema di flessibilità in uscita e tutele del lavoratore, **comma 1:**

"La presente legge dispone misure e interventi intesi a realizzare un mercato del lavoro inclusivo e dinamico, in grado di contribuire alla creazione di occupazione [...] e alla riduzione permanente del tasso di disoccupazione, in particolare: [...] c)

---

[221] F. Scarpelli, *in Guida alla riforma Fornero*, in: <www.wikilabour.it >

[222] G. Zaccardi, *Vecchi E Nuovi Strumenti: Cassa Integrazione, Indennità Di Mobilità, A.S.P.I.,* in *La legge n.92 del 2012 (Riforma Fornero): un'analisi ragionata*, di F. Amato, R. Sanlorenzo, Altalex, Montecatini Terme, 2013, pp. 228-242, pg. 230 e ss. in <http://www.magistraturademocratica.it/mdem/qg/doc/Commentario_riforma_Fornero_%28legge_92_2012%29.pdf>

ridistribuendo in modo più equo le tutele dell'impiego, da un lato contrastando l'uso improprio e strumentale degli elementi di flessibilità[...]; d) rendendo più efficiente, coerente ed equo l'assetto degli ammortizzatori sociali e delle politiche attive in una prospettiva di universalizzazione e di rafforzamento dell'occupabilità delle persone [...]"[223]

Tra gli scopi che la riforma si prefissava vi erano: la volontà di rafforzare l'occupazione; di garantire maggiore equità ed efficienza al mercato; tutelare il più possibile la situazione dei lavoratori oggetto di licenziamento; implementare il sistema di ammortizzatori previgente, che risultava da anni incompleto[224].
Importante era poi realizzare una **separazione tra diversi tipi di ammortizzatori sociali,** e la legge Fornero attuò questa separazione sostanzialmente riorganizzando le disposizioni già vigenti. Il riordino degli ammortizzatori sociali rappresenta infatti la parte più ambiziosa della Riforma, che compie un passo importantissimo verso l'omogeneizzazione delle tutele[225].
Per "ammortizzatori sociali" si intendono infatti diversi strumenti, che già esistevano: la Riforma ha semplicemente cercato di separarli, al fine di **ricondurli alla loro corretta funzione**.
Ecco che si individuano, da un lato, gli ammortizzatori a tutela del posto di lavoro: si tratta di quelle tutele definibili" interne al rapporto di lavoro", consistenti in misure di sostegno del reddito di lavoratori interessati da sospensione totale o parziale del rapporto, quando quest'ultimo è ancora in corso. All'interno di questo primo fascio di tutele si colloca sostanzialmente la Cassa Integrazione, declinata nelle sue forme ordinarie, straordinaria ed in deroga.
La legge Fornero affronta questi temi nei suoi art. 2, cc. 64-67; art. 3, cc. 1-47.
Si possono individuare poi delle **tutele esterne**, che intervengono in casi di interruzione del rapporto, cioè quando le difficoltà dell'impresa abbiano determinato la soppressione di posti di lavoro. All'interno di questo gruppo rientrano le norme a disciplina della mobilità, l'indennità di disoccupazione, quindi dell'ASPI (artt. 2, cc. 1-46, 51-56, 64-73), nonché diverse tutele finalizzate al superamento della situazione di disoccupazione (artt. 4, cc. 8-15)[226].

---

[223] Legge 28 giugno 2012, n. 92, art.1 co.1
[224] V. Patanè, 2012.
[225] M.Magnani, 2012
[226] G. Zaccardi in *La legge n.92 del 2012 (Riforma Fornero): un'analisi ragionata*, 2013

In un **terzo** gruppo di norme (art. 4, cc. 33-50), si vanno poi a regolare in maniera generale le varie forme di ammortizzatori sociali, con norme volte a: coordinare le politiche attive e i servizi per l'impiego; evitare abusi di questi strumenti, attraverso un controllo sulla fruizione degli ammortizzatori sociali. Ciò viene effettuato ponendo un requisito di «condizionalità», cioè prevedendo una disponibilità[227] dei lavoratori a partecipare a corsi di formazione e di riqualificazione, o ad accettare eventuali offerte di lavoro (art. 4, cc. 40-45)[228].
Accanto a questa riorganizzazione generale della disciplina previgente, la Legge Fornero introdusse anche delle **novità**, individuabili sostanzialmente su **due versanti**: quello dei trattamenti a sostegno del reddito in caso di disoccupazione involontaria; e quello in tutela dei lavoratori anziani.
Certamente i cambiamenti che hanno coinvolto gli strumenti a sostegno del reddito sono stati più cospicui. Le novità sono state: l'introduzione della Aspi; l'abrogazione dell'indennità di mobilità (ed altri trattamenti particolaristici); la trasformazione del trattamento di disoccupazione a requisiti ridotti, denominato mini-Aspi.
Per quanto riguarda invece il secondo versante, si assiste alla nascita di un istituto volto ad agevolare lo scivolo verso la pensione dei lavoratori anziani, ovvero i Fondi di solidarietà bilaterali, previsti dai primi commi dell'art. 4 [229].

Dopo questa panoramica generale, dedicherò ora qualche paragrafo a descrivere meglio queste novità apportate dalla riforma.

Eliminazione dell'istituto della mobilità e l'introduzione dell'ASPI

L'art.2, co.71 della legge del 28 giugno 2012, n. 92 disponeva l'abrogazione (dal 2017), degli articoli da 6 a 9 della legge 23 luglio 1991 n. 223, a disciplina di: lista di mobilità, indennità di mobilità, collocamento dei lavoratori in mobilità.
In altre parole, come già anticipato, la Riforma Fornero ha abrogato l'istituto della mobilità.

---

[227] E' bene far notare come questo requisito di condizionalità sia stato introdotto in Svezia già dagli anni '70, in Gran Bretagna sin dagli anni '90, ed infine in Germania dal 2000. Vedi a tal proposito l'articolo di P. Ichino, *Disoccupazione: Guai Se Si Tornasse Indietro, 2013,* disponibile in:< https://archivio.pietroichino.it/articoli/view.asp?IDArticle=1163>
[228] M. Cinelli, 2012
[229] F. Liso, in <Libro dell'anno del Diritto 2013>

In particolare, con decorrenza dal 1° gennaio 2013 al 31 dicembre 2016, l'indennità di mobilità ordinaria avrebbe cominciato il suo graduale processo di impoverimento, in termini della durata della prestazione; solo dal 1° gennaio 2017 sarebbe stata poi totalmente abrogata.

Il nuovo trattamento per la disoccupazione istituito dalla Riforma è quindi entrato in vigore dal 1° gennaio 2013: parliamo della Assicurazione sociale per l'impiego (**ASpI**), da disporre a fronte di qualsiasi evento che determini uno stato di disoccupazione involontaria. [230]

La circolare INPS del 7 gennaio 2013, n. 2 regolò poi l'operatività degli ammortizzatori sociali durante il periodo transitorio (1° gennaio 2013 - 31 dicembre 2016) in cui Aspi e trattamenti previgenti coesistevano[231].

Art. 2, Ammortizzatori sociali. **comma 2**:" *Sono compresi nell'ambito di applicazione dell'Aspi tutti i lavoratori dipendenti [...]"*[232]

L'Aspi voleva proporsi come tutela universale contro la disoccupazione, destinata ad assorbire tutte le precedenti. Nell'ASPI confluirono infatti l'indennità di mobilità e quella di disoccupazione: propone quindi un nuovo modello, all'interno del quale il **campo di applicazione** della tutela di disoccupazione risulta ampliato [233].

Rispetto all'indennità di disoccupazione ordinaria, infatti, l'Aspi propone durata e importi superiori.

A confronto poi con l'indennità di mobilità ex l.n. 223/1991, invece, l'Aspi presenta una platea di beneficiari ben più ampia: è ben noto, infatti, come l'indennità di mobilità fosse sostanzialmente un trattamento di disoccupazione privilegiato, in quanto riservato a dipendenti di imprese industriali o grandi imprese commerciali, che rientravano nei requisiti per l'applicazione della sopracitata legge[234].

Le figure lavorative che, in particolare, risultano esser incluse nell'applicazione della legge, sono gli apprendisti: la disciplina prevede che potranno finalmente godere anch'essi dell'Aspi.

---

[230] *Gli ammortizzatori sociali dopo la riforma Fornero: i chiarimenti dell'Inps,* 2013, disponibile su: <https://www.altalex.com/documents/leggi/2013/02/01/gli-ammortizzatori-sociali-dopo-la-riforma-fornero-i-chiarimenti-dell-inps>

[231] Circ. Inps del 07-01-2013, n.2

[232] Legge 28 giugno 2012, n. 92, art.2 co.2

[233] *La legge 92/2012 (riforma Fornero) e la sua attuazione*, 2015, pubblicato in: https://www.camera.it/leg17/522?tema=il_ddl_di_riforma_del_mercato_del_lavoro

[234] M. Gambacciani, 2017, pg. 28 e ss.

Gli **esclusi** dal campo di applicazione dell'Aspi sono, sostanzialmente: i lavoratori parasubordinati, essendo già tutelati da una indennità una tantum; i dipendenti a tempo indeterminato delle pubbliche amministrazioni; i lavoratori la cui disoccupazione è conseguenza di dimissioni o risoluzione consensuale, in quanto giustificata dall'involontarietà dello stato di disoccupazione [235].

Il passaggio da indennità di mobilità e indennità di disoccupazione, ad Aspi, come accennato, avvenne in modo graduale. L'Aspi viene introdotto e comincia ad operare dal 1° gennaio 2013, ma con trattamenti diversificati a seconda di età e periodo storico in cui la si applica.

Parlando delle **caratteristiche della prestazione**, l'importo e la durata sarebbero aumentate gradualmente fino a raggiungere, il 1° gennaio 2016, la forma definitiva. Ovvero un trattamento spettante per 12 mesi ai lavoratori con meno di 55 anni, e per 18 mesi ai lavoratori con più di 55 anni[236].

In questo modo, il legislatore ha confermato la scelta di proteggere maggiormente i lavoratori più anziani, in ragione della loro difficoltà a reinserirsi nel mondo del lavoro, anche a conseguenza del recente innalzamento dell'età pensionabile[237].

L'obiettivo alla base della abrogazione dell'istituto della mobilità era quello di **ricondurre la CIG alla sua funzione originaria**, evitandone quindi l'utilizzo fatto ai soli fini di mascherare situazioni di sostanziale disoccupazione[238]. Allo stesso tempo, si puntava ad **aumentare l'equità del sistema**: tra l'indennità di disoccupazione e l'indennità di mobilità esisteva un enorme divario, soprattutto per quanto riguarda la durata del trattamento. E ciò, se si considera che entrambe sono forme di protezione contro la disoccupazione, era semplicemente ingiusto, poiché eguale è il bisogno di protezione dei beneficiari dei due trattamenti[239].

Questa prestazione verrà poi sostituita dalla NASPI (Nuova Assicurazione Sociale Per l'Impiego) a decorrere dal 1° gennaio 2015, ovvero in applicazione del "Jobs Act"[240].

---

[235] M. Cinelli, 2012.

[236] O. Bonardi, *La Riforma degli ammortizzatori sociali*, in *Guida alla riforma Fornero*, in: <https://www.wikilabour.it/GetFile.aspx?File=Riforma-Fornero%2FGuida-Fornero_Wikilabour.pdf>

[237] F. Liso, 2013

[238] Ichino P., *Pietro Ichino, valuta il disegno di legge sul lavoro*, 2012, in http://it.paperblog.com/pietro-ichino-valuta-il-disegno-di-legge-sul-lavoro1016855

[239] F. Liso, 2013

[240]< https://www.wikilabour.it/aspi.ashx>

La Mini Aspi

Anche se L'ASPI venne presentata come la soluzione universale in caso di disoccupazione involontaria, tra gli interventi che l'ordinamento italiano prevedeva, in parallelo, permane anche dopo la Riforma Fornero un trattamento definibile "breve". Trattasi della Mini-Aspi, regolata dall'art.2 comma 20 della legge Fornero, che sostanzialmente va a sostituire la previgente indennità di disoccupazione a requisiti ridotti[241].

Trattasi del trattamento di disoccupazione destinato ai lavoratori che non dispongano dei requisiti necessari ad usufruire dell'Aspi: è sufficiente infatti far valere almeno 13 settimane di contribuzione negli ultimi 12 mesi. I lavoratori con questi requisiti potranno goderne per una durata pari alla metà delle settimane di contribuzione dell'ultimo anno, da cui devono essere detratti gli eventuali periodi di indennità di cui si è già usufruito. Il trattamento consiste nello stesso importo previsto per l'Aspi [242].

La novità sta nel fatto che la Mini-Aspi, a differenza dello strumento previgente, non prevede più il requisito dei due anni di anzianità assicurativa: ciò di fatto amplia il campo di applicazione e nuovi soggetti potenzialmente beneficiari, perseguendo in tal senso l'implementazione delle tutele in caso di disoccupazione[243].

Con la Riforma perde anche la sua tipica connotazione ereditata dal sistema della disoccupazione agricola, secondo cui lo scopo era integrare il reddito annuale di persone sottoccupate. Il trattamento, inoltre, veniva erogato l'anno successivo a quello interessato dalla disoccupazione.

Con la Riforma Fornero invece, lo strumento viene di fatto utilizzato come una semplice variante quantitativa dell'Aspi. La prestazione viene ora erogata al verificarsi dell'evento disoccupazione, e l'intervento dei centri per l'impiego diventa obbligatorio. Prima della Riforma Fornero, infatti, il trattamento di disoccupazione a requisiti ridotti non era assoggettato ad un controllo dello stato di disoccupazione[244].

---

[241] M. Magnani, M. Tiraboschi, *La nuova riforma del lavoro*, <Le nuove leggi civili>, Giuffrè editore, 2012, Milano, pg. 348 e ss.
[242] < https://www.wikilabour.it/aspi.ashx>
[243] M. Magnani, M. Tiraboschi, 2012.
[244] F. Liso, 2013

Abrogazione dell'art. 3 l.n. 223/1991

La Cassa integrazione guadagni ordinaria, straordinaria ed in deroga, è stata un utile ed utilizzato strumento a tutela dei lavoratori, specialmente nel pesante periodo di crisi in cui il governo Monti si trovava ad operare. La conseguenza più diretta fu quella che un ingente numero di lavoratori non venne espulso dal mercato del lavoro; e questo sostegno ai rapporti di lavoro, spesso pendenti presso aziende insanabili, ha dato luogo a diversi effetti distorsivi, tra cui il disincentivo alla ricerca di nuove occupazioni. Questa controindicazione, sebbene tipica di qualsiasi trattamento di disoccupazione, è stata particolarmente vissuta con la Cassa integrazione, la quale non recide il legame tra il lavoratore e l'impresa, ed il cui importo a favore del lavoratore risultava consistente per entità e durata [245].

La legge Fornero interviene quindi apportando modifiche alla disciplina della Cassa integrazione straordinaria, confermando tuttavia la previgente disciplina per la Cassa integrazione ordinaria[246].

Ebbene a seguito dell'intervento, in particolare art. 2, comma 70 della Legge Fornero, la CIG straordinaria viene per alcuni aspetti abrogata, con effetto dal 1° gennaio 2016. In particolare, la Riforma ha abrogato l'art. 3 della l. n. 223/1991, il quale prevedeva l'accesso automatico alla Cassa Integrazione Straordinaria, per 12 mesi, per le imprese assoggettate a fallimento o ad altra procedura concorsuale[247].

In caso di fallimento aziendale il curatore fallimentare, a partire dal 2016, sarebbe stato tenuto ad avviare direttamente la procedura di licenziamento collettivo. Là dove, secondo la distorsione data dalla normativa previgente, i lavoratori dell'azienda in fallimento venivano spesso messi in CIG, al fine di recuperare il tempo necessario a reperire un compratore per l'impresa fallita[248].

---

[245] M. Magnani, 2012

[246] <https://www.camera.it/leg17/522?tema=il_ddl_di_riforma_del_mercato_del_lavoro>

[247] Non per gli altri casi, in cui invece la possibilità di accedere alla Cassa Integrazione straordinaria viene confermata.

[248] F. Scarpelli, in *Guida alla riforma Fornero*

I Fondi di solidarietà bilaterali

L'articolo 3 della Legge Fornero istituisce, nei suoi commi 4-13, i fondi di solidarietà bilaterali, ovvero strumenti finalizzati a tutelare i settori non coperti dalla normativa in materia di integrazione salariale (ordinaria o straordinaria)[249] .

Gli obiettivi perseguiti dalla Legge erano sostanzialmente due: con l'introduzione di questi Fondi, ci si proponeva di

- estendere la copertura delle tutele in caso sospensione del rapporto di lavoro anche a categorie di lavoratori non ancora assicurate;
- ridurre il ricorso alla CIG in deroga per arrivare ad una sua totale eliminazione dall'anno 2017. Questo punto va considerato all'interno di un ampio piano riformatore del legislatore, che si proponeva di superare l'istituto delle deroghe, anche per quanto riguarda il trattamento di mobilità.

Per definire un sostegno adeguato in favore di lavoratori in settori non coperti dalla CIG, vennero coinvolte le organizzazioni sindacali e imprenditoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale.

A questi soggetti venne posto l'obbligo stipulare, entro 6 mesi dalla data di entrata in vigore della legge, accordi e contratti collettivi aventi ad oggetto la costituzione di fondi di solidarietà bilaterali.

L'istituzione di questi fondi è obbligatoria per le imprese con più di 15 dipendenti, in tutti quei settori ove la CIG non veniva applicata.

La causale è la stessa: i fondi andranno ad assicurare ai lavoratori una tutela in costanza di rapporto di lavoro nei casi di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa.

Con un breve accenno a qualche dato statistico (nella seconda parte del mio elaborato affronterò più in dettaglio le statistiche anche a proposito degli ammortizzatori sociali) possiamo effettivamente constatare che, grazie all'introduzione di questi fondi di solidarietà, un aumento dei soggetti tutelati c'è stato. Nel 2013 si registra che circa 7 milioni di lavoratori erano sostanzialmente privi della tutela proposta dalla CIG, ordinaria o straordinaria. Di questi, circa 2,7 milioni di lavoratori occupati presso datori di lavoro con più

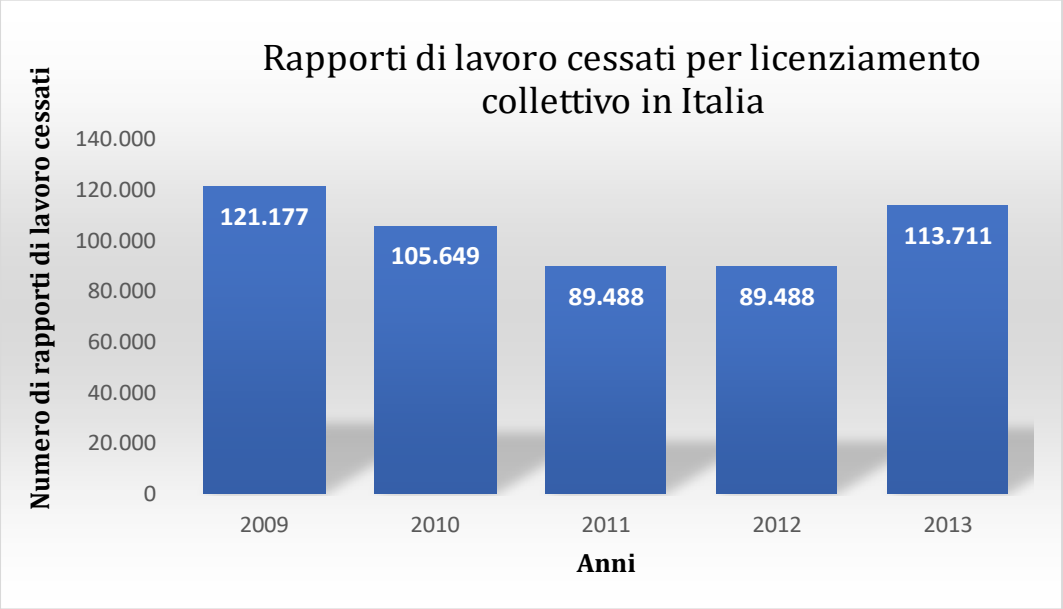
[249] Servizio Studi – Dipartimento lavoro, *Riforma Del Mercato Del Lavoro, Legge 28 giugno 2012, n. 92,* Scheda di lettura n.650/2, 2013, Dossier di documentazione della Camera dei Deputati disponibile in: <http://documenti.camera.it/leg16/dossier/Testi/LA0619b.htm>

di 15 dipendenti, nonché circa 1 milione di lavoratori operanti nel settore artigiano (presso datori di lavoro con meno di 16 dipendenti) vennero tutelati dai nuovi fondi di solidarietà[250].

[250] Sistema permanente di monitoraggio delle politiche del lavoro - Ministero del lavoro e delle politiche sociali, *Gli ammortizzatori sociali: il sostegno al reddito in caso di sospensione o perdita del posto di lavoro,* Quaderno 2, 2014, disponibile in:< *http://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/studi-e-statistiche/Documents/Quaderno%20n.%202%20-%20Gli%20ammortizzatori%20sociali,%20il%20sostegno%20al%20reddito%20in%20caso%20di%20sospensione%20o%20perdita%20del%20posto%20di%20lavoro/Quaderno-n.2-primo-anno-applicazione-Legge-n.92.2012.pdf>*

Una visione d'insieme – gli effetti della Riforma Fornero

Andiamo in primo luogo a valutare gli impatti della legge Fornero sui licenziamenti collettivi. Il grafico mostra l'andamento dei licenziamenti collettivi in Italia dal 2009 al 2013, quindi in un micro-scenario prima e dopo la Riforma Fornero.



Fonte: *Rielaborazione personale di Dati su licenziamenti individuali e collettivi 2009 - I semestre 2014, in:<https://www.camera.it/temiap/temi17/LA0346.pdf>*

Una drammatica tendenza in aumento del fenomeno dei licenziamenti collettivi in Italia si è registrata sin dall'ultimo trimestre del 2012. In molti hanno colpevolizzato l'operato della riforma Fornero, i cui interventi sono entrati in vigore nel luglio 2012. Andando di fatto a ridurre il grado di protezione dei lavoratori e ad eliminare quelle che sono state definite "trappole procedimentali", ha di fatto consentito a migliaia di aziende di attuare licenziamenti collettivi[251].

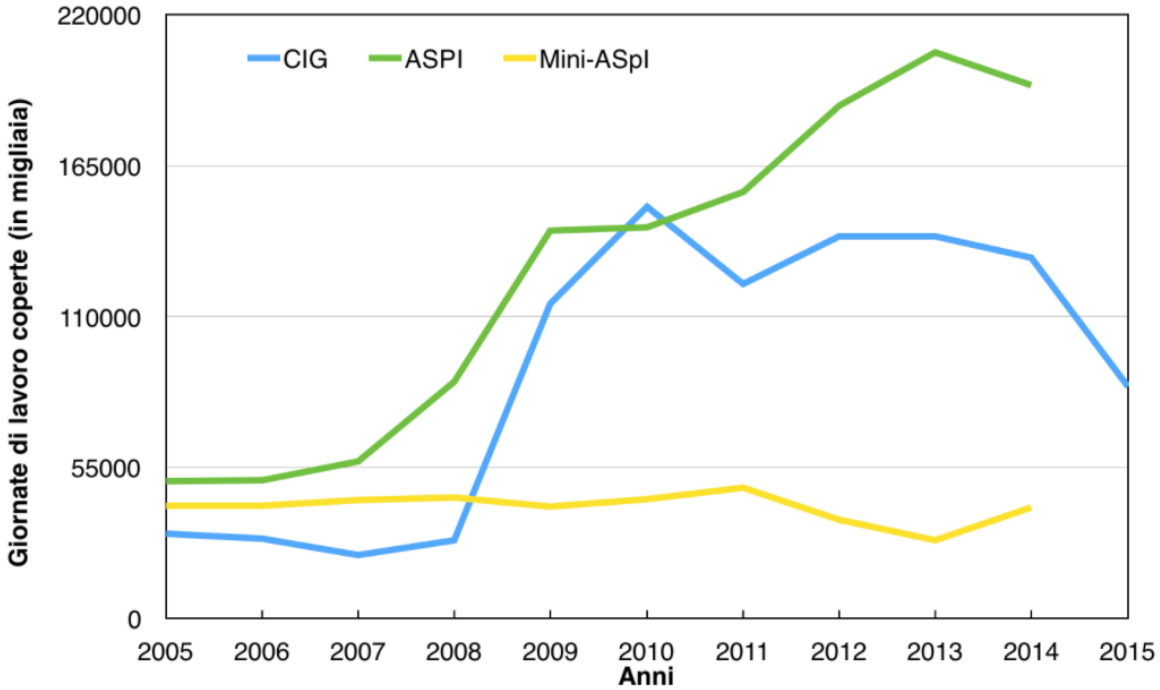
In una visione più ampia, va detto che le conclusioni dei rapporti di lavoro causate da licenziamento (piuttosto che da cessazione per scadenza del contratto o dimissioni) sono in diminuzione dall'inizio del 2013 e costituiscono circa il 9% delle cessazioni dei rapporti di lavoro. Tra le varie tipologie di licenziamento, il giustificato motivo oggettivo rappresenta circa il 75% del totale dei licenziamenti, mentre l'incidenza del licenziamento collettivo negli ultimi trimestri si attesta intorno all'1%.

[251] T. Boeri, *Licenziamenti in aumento. Colpa della legge Fornero?*, 2013, *in:* https://www.ilfattoquotidiano.it/2013/04/14/licenziamenti-in-aumento-colpa-della-legge-fornero/562094/

Ciò è dato dal fatto che, nell'arco dei dodici mesi successivi all'entrata in vigore della legge 92/2012, i licenziamenti per giustificato motivo oggettivo sono avvenuti per il 75% nelle imprese con meno di 15 addetti[252].

Per quanto riguarda gli effetti della Legge Fornero sugli ammortizzatori sociali invece, possiamo utilizzare il seguente grafico, che propone una visione collettiva sull'andamento del ricorso ad ammortizzatori sociali in costanza di rapporto (CIG) e a tutela della disoccupazione:

Grafico: Giornate di lavoro coperte da CIG e assicurazioni contro la disoccupazione dal 2005 al 2015.



Fonte: N. Serri, 2016.

Il grafico mostra le giornate di lavoro coperte dalla CIG e dagli strumenti contro la disoccupazione.

Per quanto riguarda i primi, nell'anno 2013 si registrano 1.183 milioni di ore autorizzate per interventi di CIG, di cui il 30% per CIGO, il 45% per CIGS e il restante 25% per CIGD.

[252] Sistema permanente di monitoraggio delle politiche del lavoro, IL PRIMO ANNO DI APPLICAZIONE DELLA LEGGE 92/2012, Quaderno n. 1 - gennaio 2014 , in <https://www.cliclavoro.gov.it/Barometro-Del-Lavoro/Documents/Primo_anno_applicazione_legge_%2092-2012.pdf>

L'andamento dal 2013 in poi per la CIGS è in aumento, a fronte di una costante riduzione degli interventi di CIGD; anche la CIGO è in calo, e contribuisce alla diminuzione della curva.

Per quanto riguarda gli interventi in caso di cessazione del rapporto, si registra che i lavoratori oggetto di queste tutele siano passati da 12,3 milioni nel 2012 a 12,4 milioni nel 2013. Ciò non è altro che l'effetto dell'estensione della platea degli assicurati, ad apprendisti e soci lavoratori di cooperativa, merito della Legge Fornero.

Si apprezza anche una sensibile riduzione della quota dei lavoratori non assicurati, che passano dal 11,1% nel 2012 al 4,8% nel 2013.

Si denota infine un ricorso alla Mini- Aspi piuttosto lineare (fino al 2014, anno in cui viene abrogata dal Jobs Act)[253].

[253] Sistema permanente di monitoraggio delle politiche del lavoro del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, *Gli ammortizzatori sociali: il sostegno al reddito in caso di sospensione o perdita del posto di lavoro,* Quaderno 2, 2014, disponibile in:< *http://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/studi-e-statistiche/Documents/Quaderno%20n.%202%20-%20Gli%20ammortizzatori%20sociali,%20il%20sostegno%20al%20reddito%20in%20caso%20di%20sospensione%20o%20perdita%20del%20posto%20di%20lavoro/Quaderno-n.2-primo-anno-applicazione-Legge-n.92.2012.pdf*>

7. *Il Jobs Act*

Questo nuovo intervento normativo apportato dal governo Renzi si inserisce in un particolare contesto di modifiche strutturali dell'intero assetto regolativo dell'ordinamento giuridico italiano, che riguardano il federalismo, la Costituzione, la legge elettorale, il pubblico impiego e la pubblica amministrazione.

Va tenuto conto poi che lo scenario post-riforma Fornero non era proprio dei migliori: il perdurare della crisi economico-finanziaria del Paese fece crollare i tassi di occupazione[254], registrando invece un aumento del lavoro precario; il contratto a termine al tempo era di fatto lo standard per le nuove assunzioni, che veniva proposto in oltre due terzi dei casi.[255].

Non a caso, il Jobs Act si proponeva come il più ampio progetto riformatore che l'Italia avesse mai visto negli ultimi anni, con il chiaro intento di dare una svolta al nostro paese; tra i principali obiettivi vi erano **risolvere la grave crisi occupazionale** italiana e promuovere **il lavoro stabile** [256].

Ma la crisi economica non è il solo motivo che ha spinto il Governo Renzi alle riforme. Soffermandosi un attimo a valutare il contesto storico, si noterà come un po' tutti i Governi succedutisi in Italia in quei periodi (Monti, Letta e Renzi) abbiano sentito la necessità di intervenire tempestivamente con riforme più o meno ampie del Diritto del Lavoro.

La prima spiegazione, certamente, stava nella volontà di risolvere la crisi occupazionale di cui il paese era da tempo afflitto, e che veniva vissuta in modo drammatico dalla popolazione, che richiedeva quindi soluzioni. Il fatto è che l'opinione pubblica era persuasa dal fatto che "soluzioni adeguate" alla risoluzione del problema coincidessero con riforme del lavoro; la popolazione era convinta che

---

[254] Il Rapporto CNEL sul Mercato del lavoro del 2017 denuncia che nel 2015 l'occupazione in Italia non era ancora tornata sui livelli precrisi. Si riscontrava un tasso di disoccupazione ancora elevato, difficoltà ad assorbire gli effetti di una crisi economica epocale, ma soprattutto un tasso di occupazione regolare drammaticamente basso (in particolare tra donne e giovani).

[255] A. Garilli, *Occupazione e diritto del lavoro. Le politiche del lavoro del governo Renzi*, <Working Papers Collection of the Centre for the Study of European Labour Law "MASSIMO D'ANTONA">, 226/2014, disponibile qui:<http://csdle.lex.unict.it/Archive/WP/WP%20CSDLE%20M%20DANTONA/WP%20CSDLE%20M%20DANTONA-IT/20141020-012413_garilli_n226-2014itpdf.pdf>

[256] V. Speziale, *Le politiche del lavoro del Governo Renzi: il Jobs Act e la riforma dei contratti e di altre discipline del rapporto di lavoro*, (L.N. 233/2014), <Working Papers Collection of the Centre for the Study of European Labour Law "MASSIMO D'ANTONA">, in:<http://csdle.lex.unict.it/Archive/WP/WP%20CSDLE%20M%20DANTONA/WP%20CSDLE%20M%20DANTONA-IT/20141215-084332_speziale_n233-2014itpdf.pdf>

queste fossero la chiave per incidere in modo significativo sui livelli occupazionali[257].

Proprio per questo le riforme hanno grande impatto a livello di immagine nel contesto politico.

Se aggiungiamo poi il fatto che le riforme del lavoro, in particolare quelle che coinvolgono tipologie contrattuali o comunque aspetti della disciplina dei contratti, sono di fatto riforme a "costo zero", si capisce bene il motivo per il quale qualunque Governo cerchi di giustificare la propria esistenza, e di dare segnali di grande innovazione e svolta, proprio intervenendo sul Diritto del Lavoro[258].

Continuando il lavoro della precedente riforma, i decreti attuativi del Jobs Act apportarono ulteriori modifiche alla materia dei licenziamenti collettivi e degli ammortizzatori sociali, proseguendo nell'ottica di **aumento della flessibilità in uscita**[259]. In analogia con la Legge Fornero, infatti, il Jobs Act tornò a mitigare, seppur con certe diversità applicative, il sistema sanzionatorio applicabile alla disciplina dei licenziamenti collettivi. Se prima però si volevano ridurre le rigidità del sistema, date dall'art.18 Stat. Lav., questa volta l'intervento fu più incisivo[260]. Il Governo Renzi si proponeva infatti di apportare modifiche a molti ambiti, considerati anche dalla legge Fornero, quindi inglobarne i contenuti, introducendo poi riforme ancora più ampie, anche su materie non disciplinate dalla L. 92/2012[261]. Ciò che più diede adito a dubbi, soprattutto tra i lavoratori ed i giovani, fu la modalità con cui il Jobs Act andò ad incentivare l'occupazione ed il lavoro stabile, che può certamente apparire contrastante. La **stabilità venne ricercata attraverso la liberalizzazione** e la rottura dei vincoli, sin dai primi interventi del Governo Renzi, quali il D.L. 34/2014.

La direzione intrapresa dal Jobs Act va a confermare la tesi, di coloro che affermano che l'Italia stava vivendo un **mutamento di paradigma normativo** nel diritto del

---

[257] In realtà, Il mercato del lavoro italiano presenta debolezze e nodi strutturali, che lo spingono in basso nelle classifiche europee in tutti i principali indicatori. Il motivo dell'incapacità italiana di ricominciare a crescere e tenere il passo con gli altri membri UE non è da ricercare solamente in fattori esterni, né al rigore della politica fiscale. Il basso tasso occupazionale trova le sue ragioni profonde nel modello italiano di società e di economia, nel suo insieme. Per maggiori approfondimenti rimando al Rapporto CNEL sul mercato del lavoro del 2017, titolato *Mercato del lavoro e contrattazione collettiva 2015-2016*, disponibile qui:
<https://www.cnel.it/Portals/0/CNEL/MercatoDelLavoro/Rapporti/Report_CNEL_mercato_lavoro_e_contrattazione_15-16_rev.pdf>

[258] V. Speziale, Working Papers Massimo D'antona, 2014.

[259] A. Piccinini, *Jobs act, il grande inganno*, 2016 <https://www.ilfattoquotidiano.it/2016/12/21/jobs-act-il-grande-inganno/3272815/>

[260] Gambacciani M., 2017, pg. 29 e ss.

[261] V. Speziale, Working Papers Massimo D'antona, 2014.

lavoro. Le Riforme del lavoro dopo la l. n. 223/1991 volevano di fatto redistribuire il potere sociale ed economico, a vantaggio dell'impresa: il diritto del lavoro, come lo si conosceva una volta, non rispecchiava più la realtà. Era necessario abbracciare ottiche di massimizzazione del benessere dell'impresa[262] come rimedio generale alla crescente disoccupazione. In ottemperanza con la flexicurity[263] europea, una riduzione delle garanzie nel rapporto di lavoro verrebbe poi compensata da maggiore protezione del lavoratore nel mercato [264].

In altre parole, difendere e incrementare l'occupazione complessiva, che è l'obiettivo generale del legislatore, non passa per forza per la difesa del singolo posto di lavoro[265].

Detto ciò, andiamo quindi ad analizzare gli **elementi di cui il cosiddetto Jobs Act si compone**: si tratta in realtà di una serie di iniziative legislative in materia di lavoro avanzate dal Governo Renzi tra il 2014 ed il 2015.

In ordine cronologico, vediamo in primo luogo il **Decreto-legge n. 34/2014** convertito con modifiche nella legge 16 maggio 2014, n. 78, recante "*Disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell'occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese*". Trattasi della prima essenziale riforma del contratto a tempo determinato e sull'apprendistato[266], che funge da importante cappello ai seguenti interventi di cui si compone il Jobs Act[267].

Il secondo atto della Riforma del Governo Renzi consiste in una legge delega, ovvero la l. n.183/2014, contenente **cinque deleghe legislative,** che intervengono su importanti e vasti ambiti del diritto del lavoro. L'attuazione della legge delega ha comportato quindi l'adozione di **otto decreti legislativi** (e un decreto correttivo),

---

[262] Sempre dal Rapporto CNEL sul mercato del lavoro del 2017, si evince che la produttività media del lavoro in Italia è al di sotto della media dell'area euro, dato che da circa 15 anni ristagna o si riduce ancora di più.

[263] Per Flexicurity si intende la necessità di spostare il fulcro delle tutele sociali, quindi i diritti sui quali si basa il Welfare di un paese - dal rapporto di lavoro al mercato del lavoro. Una maggiore flessibilità introdotta per sostenere la competitività delle imprese va compensata con efficaci politiche attive del lavoro ed estese misure di sostegno al reddito. A tal proposito si può proseguire su Bronzini G., Working Papers MASSIMO D'ANTONA, 2015

[264] Sanlorenzo R., *Introduzione: il diritto (e i giudici) del lavoro alla prova del Jobs Act*, <Questione Giustizia, Trimestrale promosso da Magistratura democratica> Associazione Magistratura democratica, Roma, 2015, vol.3

[265] Gambacciani M., 2017, pg. 29 e ss.

[266] Un breve approfondimento: con questo primo intervento, si ha la liberalizzazione del contratto a tempo determinato. Ovvero, il datore di lavoro ha la possibilità di stipulare contratti a termine senza osservanza di alcun principio di giustificazione causale, prorogabili fino a 5 volte in un periodo massimo di 36 mesi. Ciò è apparso subito in evidente contrasto con la dichiarata intenzione di combattere la precarietà e l'insicurezza sociale, soprattutto giovanile. Per maggiori approfondimenti si continui su Sanlorenzo R., 2015.

[267] V. Speziale, Working Papers MASSIMO D'ANTONA, 2014.

sviluppatisi nell'arco del 2015 [268]. In particolare, i primi quattro di questi decreti introdussero: i contratti a tutele crescenti, la riforma degli ammortizzatori sociali, il riordino dei contratti e le misure per la conciliazione della vita-lavoro. Questi vennero approvati agli inizi del 2015. Dal 24 settembre 2015 entrarono in vigore invece gli altri quattro provvedimenti, cioè la riforma della CIG, il decreto sulle politiche attive, la semplificazione degli adempimenti connessi al rapporto di lavoro e le attività ispettive.
A conclusione dei provvedimenti apportati dal Governo Renzi, e quindi inclusi nel Jobs Act, ricordiamo un ulteriore provvedimento (D. Lgs. 185/2016), entrato in vigore solo l'8 ottobre 2016, chiamato Decreto Correttivo, poiché finalizzato appunto a "correggere" i decreti sopra indicati[269].

Tuttavia, questa riforma, seppure si prospettasse come un grande lavoro riformatore, non sempre si è rivelata capace di armonizzare "vecchio e nuovo" in un sistema coerente. Il risultato ha fatto emergere profili di dubbia ragionevolezza e di difficile armonizzazione sia in riferimento alla cornice costituzionale, sia a quella comunitaria, sia agli altri riferimenti normativi previgenti[270].

7.1 La legge delega

Come anticipato, parliamo della legge 10 dicembre 2014 n. 183, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 290 del 15 dicembre 2014, entrata in vigore il 16 dicembre 2014, intitolata: "*Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro*".
Il disegno di legge delega, ovvero l'Atto Senato n. 1428, comunicato alla Presidenza il 3 aprile 2014, presentava uno scenario tanto ambizioso quanto generico. Si

[268]Servizio Studi della Camera dei Deputati, *Jobs Act: la riforma del mercato del lavoro*, 2018 disponibile in:< https://www.camera.it/leg17/465?tema=jobs_act#m>
[269] Gruppo Tecnico, Osservatorio Giuridico Acli, *Jobs Act contratti di lavoro e tutele dei lavoratori*, Dossier, 2017, in:< https://www.acli.it/wp-content/uploads/2017/10/Jobsact_OK.pdf>
[270] B. De Mozzi, *Questioni introduttive in tema di licenziamento collettivo nel c.d. Jobs Act*, 353/2018, Working Papers Collection M.D'ANTONA",in: <http://csdle.lex.unict.it/Archive/WP/WP%20CSDLE%20M%20DANTONA/WP%20CSDLE%20M%20DANTONA-IT/20180215-013214_deMozzi_353-2018itpdf.pdf>

proponeva, come anticipato, di affrontare il problema dell'occupazione attraverso una serie di interventi, realizzati mediante l'esercizio di deleghe, volti a riformare molteplici campi cruciali del diritto del lavoro e della sicurezza sociale. A seguito di emendamenti presentati dal governo, il testo approvato dal Senato il 9 ottobre 2014 subì altri due rimaneggiamenti, prima di arrivare infine alla sua entrata in vigore.

La Legge Delega al Jobs Act esprime tutta una serie di obiettivi, che il Governo poi attraverso decreti intende appunto attuare. In seguito, riassumo quelli che più coinvolgono la materia dei licenziamenti collettivi e degli ammortizzatori sociali:
- Potenziamento e ampliamento delle tutele contro la disoccupazione involontaria: che siano uniformi per tutti. e legate alla storia contributiva dei lavoratori;
- razionalizzare la disciplina dell'integrazione salariale: cioè ricondurre la CIG alla sua funzione originale e chiudere il capitolo della CIG in deroga;
- riordinare le tipologie contrattuali esistenti in un codice semplificato, ovvero un testo organico di disciplina;
- formulare le nuove disposizioni in materia di contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti;
- promuovere il contratto a tempo indeterminato come forma privilegiata, rendendolo più conveniente in termini di oneri diretti e indiretti[271].

Dedicherò ora un breve paragrafo per ogni delega contenuta nella suddetta legge, soffermandomi principalmente sulle deleghe che più coinvolgono la disciplina dei licenziamenti collettivi, e quindi degli ammortizzatori sociali.

1. Delega in materia di ammortizzatori sociali

Si può ricondurre la volontà di tornare a riformare la materia degli ammortizzatori sociali a due motivi.
In primo luogo, anche se il Governo Renzi promuove la stabilità, questa certo non si concretizza, come avveniva in passato, nella visione in cui il rapporto di lavoro subordinato perduri per l'intera vita lavorativa del dipendente. Anzi, questa ipotesi si può davvero considerare residuale. Perciò diventa doveroso attrezzare il sistema

[271] A. Garilli, Working Papers Massimo D'antona,2014

degli ammortizzatori sociali affinché operi in maniera efficiente, universale, e preveda la "copertura" di ricorrenti periodi di inoccupazione[272].
In secondo luogo, lo scenario post Fornero non fu troppo positivo: si registrò un incremento vertiginoso della CIG, anche in deroga, che venne utilizzata come strumento a fronte di un numero sempre più crescente di crisi aziendali. Le ricette fin qui utilizzate non produssero purtroppo i risultati sperati, complice la persistente crisi economica[273].

Art.1, comma 1:*"Allo scopo di assicurare, in caso di disoccupazione involontaria, tutele uniformi e legate alla storia contributiva dei lavoratori, di razionalizzare la normativa in materia di integrazione salariale e di favorire il coinvolgimento attivo di quanti siano espulsi dal mercato del lavoro ovvero siano beneficiari di ammortizzatori sociali, semplificando le procedure [...] il Governo è delegato ad adottare [...] uno o più decreti legislativi finalizzati al riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali, tenuto conto delle peculiarità dei diversi settori produttivi*"[274].

Allo scopo di assicurare un sistema di garanzia universale a tutti i lavoratori, la l.n. 183/2014 nel suo 1 articolo delega il Governo, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, a riformare le forme di tutela esistenti.
Essenziale è notare come sin dalla legge delega, i due aspetti relativi agli ammortizzatori sociali vengano divisi: l'art. 1 co. 2 detta i vari principi a cui il Governo si deve attenere nel produrre gli adempimenti richiesti; in particolare, alla lettera a) ci si riferisce "a*gli strumenti di tutela in costanza di rapporto di lavoro*", quindi strumenti come la CIG; alla lettera b) invece si enunciano i principi alla base del decreto attuativo su "*gli strumenti di sostegno in caso di disoccupazione involontaria*", ovvero la Naspi.
Questa distinzione sarà osservata poi dal Governo, che nel 2015 emanerà, rispettivamente, il D.lgs. 14 settembre 2015, n. 148 ed il D.lgs. 4 marzo 2015, n. 22[275].
Questa prima delega delinea un **nuovo approccio da adottare per la concessione degli ammortizzatori sociali** ai lavoratori oggetto di sospensione dell'attività lavorativa.

[272] R. Sanlorenzo, <Questione Giustizia>, 2015
[273] A. Garilli, Working Papers Massimo D'antona,2014
[274] Legge 10 Dicembre 2014, n.183, art.1 co.1
[275] M. Miscione, 2016

Per le situazioni aziendali critiche invece, si attende una **revisione del campo di intervento della CIG, dei Fondi di solidarietà, e dei contratti di solidarietà**. Il sistema stesso per la concessione delle integrazioni salariali sarà oggetto di automatizzazione e standardizzazione. L'obiettivo generale di questa prima delega si può riassumere con: razionalizzazione ed ampliamento delle tutele[276].
Il termine apposto al Governo per produrre questo decreto fu entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, e quindi si prevedeva consistere nel giorno 16 giugno 2015[277].

2. Delega in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive

Questa seconda delega è strettamente legata alla prima. Voleva promuovere decreti attuativi per riordinare la normativa in materia di politiche attive per il lavoro, al fine di garantire sull'intero territorio nazionale la fruibilità dei servizi essenziali. Voleva costruire una cornice giuridica nazionale solida, che potesse fungere da valido riferimento per le normative di regioni e province[278].

La domanda sorge spontanea: ma a tal proposito non si era già intervenuti in passato?
Si. O almeno, ci si è provato. I tentativi di riforma dell'ultimo ventennio non hanno infatti sortito effetti, poiché spesso, dopo aver lanciato slogan, annunci e tante belle prospettive, quelle che erano le idee riformiste si andavano poi a scontrare con il problema del costo dell'operazione. Inoltre, dopo la riforma del titolo V della Costituzione, tutte le politiche attive (quindi la gestione di servizi all'impiego e alle attività di formazione professionale) sono state affidate alla competenza delle regioni: ciò ha portato risultati insoddisfacenti, per non dire disastrosi. Da qui l'idea di un'agenzia nazionale che individui uno standard comune di servizi e garantisca l'unitarietà dell'azione amministrativa[279].
Tra le più importanti previsioni attuative della delega, vi fu l'istituzione **dell'Agenzia nazionale per l'occupazione,** con competenze gestionali in materia

[276] Gruppo Tecnico, Osservatorio Giuridico Acli, 2017
[277] Servizio per la Qualità degli atti Normativi del Senato della Repubblica, A*dempimenti previsti dalla legge 10 dicembre 2014, n. 183*, Dossier, <Lente di Ingrandimento>, disponibile su: <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00821818.pdf>
[278] Servizio Studi della Camera dei Deputati, *Jobs Act: la riforma del mercato del lavoro*, 2018
[279] A. Garilli, Working Papers Massimo D'antona,2014

di servizi per l'impiego, politiche attive e ASpI[280]. L'Agenzia, al fine di integrare le politiche attive con quelle di sostegno al reddito, si sarebbe occupata di inserimento e reinserimento lavorativo [281].

Altro importante intervento consistette nel rafforzamento dei **servizi per l'impiego**.

Infine, si volle incentivare il **monitoraggio e la valutazione** di quanto fatto: sia in merito agli esiti delle politiche attive, sia in merito agli interventi di semplificazione dell'azione amministrativa [282].

L'art.1 co. 3 della Legge delega 2014, che appunto disciplina in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, previde la Scadenza: entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, quindi il 16 giugno 2015 [283].

3. Delega in materia di semplificazione delle procedure e degli adempimenti

La terza delega mirò ad agevolare aziende e cittadini tramite una semplificazione delle procedure e degli adempimenti a loro carico. In particolare, si prevede ampia **riduzione degli atti amministrativi** legati a costituzione e gestione del rapporto di lavoro. Ciò si credeva avrebbe inciso anche in occasione di dimissioni e di risoluzioni consensuali [284]. Ecco un breve riepilogo degli scopi perseguiti da questa terza delega:

- semplificazione degli adempimenti connessi al rapporto di lavoro
- unificazione delle comunicazioni verso le Pubbliche Amministrazioni;
- implementazione dei sistemi telematici;
- abolizione della tenuta di documenti cartacei;
- lotta al lavoro sommerso[285].

Tutto ciò nell'art. 1 comma 5 della legge delega, che riconferma la scadenza di sei mesi per emanare il relativo decreto attuativo, quindi entro il 16 giugno 2015[286].

---

[280] Si prevedeva che questa Istituzione fosse partecipata da Stato, Regioni e Province Autonome; vigilata dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali; operasse in sinergia con l'INPS.
[281] Gruppo Tecnico, Osservatorio Giuridico Acli, 2017
[282]Servizio Studi della Camera dei Deputati, *Jobs Act: la riforma del mercato del lavoro*, 2018
[283] Servizio per la Qualità degli atti Normativi del Senato della Repubblica, A*dempimenti previsti dalla legge 10 dicembre 2014, n. 183*, 2014
[284] Gruppo Tecnico, Osservatorio Giuridico Acli, 2017
[285] Reinterpretazione personale dell'Infografica "*Principi e criteri direttivi per l'esercizio delle deleghe*" in https://www.camera.it/leg17/465?tema=jobs_act#m>
[286] Servizio per la Qualità degli atti Normativi del Senato della Repubblica, A*dempimenti previsti dalla legge 10 dicembre 2014, n. 183*, 2014

4. Delega in materia di riordino delle forme contrattuali e dell'attività ispettiva

La legge delega, nel suo art.1 comma 7, introdusse un argomento particolarmente rilevante per la disciplina dei licenziamenti collettivi, ovvero il **contratto a tutele crescenti**.

L'idea iniziale era in realtà diversa da come poi è stata formulata nella legge delega. Nel proporre un contratto a tutele crescenti si intendeva infatti concretizzare una proposta formulata dalla dottrina già da alcuni anni, ovvero quella di introdurre nell'ordinamento un nuovo tipo contrattuale a tempo indeterminato e a protezione crescente. Il proseguo di questo contratto si ipotizzava avvenire in due fasi, in cui si differenziava la sanzione a fronte del licenziamento illegittimo.

Se questo avveniva nei primi 3 anni del rapporto (all'interno cioè, di quella che si può definire "fase di inserimento"), si prevedeva una sola sanzione indennitaria, di importo variabile a seconda della durata del rapporto (si pensava ad una somma pari alla contribuzione di 5 giorni lavorativi per ogni mese di anzianità aziendale). La reintegrazione in questa prima fase sarebbe stata mantenuta solo in caso di licenziamento illegittimo per discriminazione.

Se il licenziamento illegittimo fosse avvenuto invece dopo i 3 anni dall'assunzione del lavoratore, sarebbe stata garantita l'applicazione della disciplina vigente in ordine alla tutela contro il licenziamento illegittimo (ovvero la Legge Fornero).

La discussione in sede di Governo ha poi dato esiti differenti[287], riscontrabili nel testo della Legge Delega che segue:

A**rt.1, comma 7**:" *Allo scopo di rafforzare le opportunità di ingresso nel mondo del lavoro da parte di coloro che sono in cerca di occupazione, nonché di riordinare i contratti di lavoro vigenti per renderli maggiormente coerenti con le attuali esigenze del contesto occupazionale e produttivo e di rendere più efficiente l'attività ispettiva, il Governo è delegato ad adottare, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi, di cui uno recante un testo organico semplificato delle discipline delle tipologie contrattuali e dei rapporti di lavoro, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi [...]:*

c) previsione, per le nuove assunzioni, del contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti in relazione all'anzianità di servizio, escludendo per i licenziamenti economici la possibilità della reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro,

[287] A. Garilli, Working Papers Massimo D'antona,2014

prevedendo un indennizzo economico certo e crescente con l'anzianità di servizio e limitando il diritto alla reintegrazione ai licenziamenti
nulli e discriminatori e a specifiche fattispecie di licenziamento disciplinare ingiustificato, nonché prevedendo termini certi per l'impugnazione del licenziamento [...]"[288]

Alla luce del testo di legge appena citato, il decreto attuativo di questo comma dovrà operare attenendosi al principio secondo cui, per i licenziamenti determinati da motivi economici e ritenuti illegittimi, la possibilità della reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro è da considerarsi esclusa.
In realtà tutto ciò non è proprio scontato: il testo della legge delega appare di dubbia interpretazione. Cito il Dossier del Servizio Studi del Senato: "*Si osserva che, almeno secondo alcuni commentatori, la locuzione "licenziamenti economici", adoperata dalla disciplina di delega in oggetto [...], potrebbe comprendere anche i licenziamenti collettivi. Potrebbe essere ritenuta opportuna una più chiara formulazione in merito, considerato anche che i principii di delega in esame concernono soltanto le nuove assunzioni"* [289].
Il fatto è che il legislatore non aveva mai utilizzato la nozione di "licenziamento economico", ovvero quella riportata dal sopracitato testo di legge, per designare il licenziamento collettivo. Anche se il licenziamento collettivo rimane pur fondato su ragioni non inerenti alla persona del lavoratore, e dunque su ragioni "economiche", la locuzione, in realtà, designerebbe solo i licenziamenti di cui all'art. 3 l. n. 604/66. Ma visto che la legge delega il Governo a limitare il diritto alla reintegrazione «*ai licenziamenti nulli e discriminatori e a specifiche fattispecie di licenziamento disciplinare ingiustificato*», si deduce, in maniera implicita, che la legge prevede la riformulazione delle sanzioni anche per quanto concerne i licenziamenti per riduzione del personale[290]. Questa mancanza[291] di riferimenti espliciti sui licenziamenti collettivi ha poi fatto insorgere problemi di ordine costituzionale, in relazione a quello che a tutti gli effetti si può definire un **eccesso di delega**[292].

---

[288] L. n. 10 Dicembre 2014, n. 183, 2014, art. 1 co.7
[289] M. Bracco (a cura di), *Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1428-B*, Servizio Studi del Senato, ufficio ricerche sulle questioni del lavoro e della salute, 2014, pg. 13 e ss., disponibile qui: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00814058.pdf>
[290] B. De Mozzi, Working Papers Massimo D'Antona, 2018
[291] Ulteriore mancanza, volendo segnalare altri "buchi" di questa legge delega, sta nel fatto che non si evince alcun riferimento alla possibile estensione della riforma al lavoro nelle p.a. (e delle prospettate modifiche dell'art. 18 St. lav.).
[292] E. Ghera, A. Garilli, D. Garofalo, 2017

5. Delega in materia di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro

L'ultima delega vuole fornire **nuovi strumenti di tutela per le cure parentali**, e intervenire in ambito di **conciliazione dei tempi di vita e lavoro**. Sono state previste quindi misure a sostegno della maternità; sarà introdotta un *tax credit* per le lavoratrici madri; nuove forme di flessibilità vengono introdotte anche per i congedi obbligatori e parentali. Si incentivano poi le aziende che promuovono la flessibilità dell'orario lavorativo, anche attraverso lo *smart working* [293].

7.2 I decreti attuativi

In attuazione del Jobs Act sono stati approvati i seguenti Decreti Legislativi[294]:

D.Lgs. 4 marzo 2015, n. 22 Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183.	**D.Lgs. 4 marzo 2015, n. 23** Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183.
D.Lgs. 15 giugno 2015, n. 80 Misure per la conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro, in attuazione dell'articolo 1, commi 8 e 9, della legge 10 dicembre 2014, n. 183.	**D.Lgs. 15 giugno 2015, n. 81** Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183.
D.Lgs. 14 settembre 2015, n. 148 Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183.	**D.Lgs. 14 settembre 2015, n. 149** Disposizioni per la razionalizzazione e la semplificazione dell'attività ispettiva in materia di lavoro e legislazione sociale, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183.

[293] Gruppo Tecnico, Osservatorio Giuridico Acli, 2017

[294] La tabella che segue contiene i titoli di ciascun decreto attuativo, di cui il Jobs Act si compone, da Gazzetta Ufficiale. Quelli evidenziati in grigio sono quelli che più vanno ad influire sulla disciplina dei licenziamenti collettivi e degli ammortizzatori sociali, e quindi saranno coinvolti nel mio elaborato.

D.Lgs. 14 settembre 2015, n. 150 Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014, n. 183.	**D.Lgs. 14 settembre 2015, n. 151** Disposizioni di razionalizzazione e semplificazione delle procedure e degli adempimenti a carico di cittadini e imprese e altre disposizioni in materia di rapporto di lavoro e pari opportunità, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183.

Attraverso quella che, a tutti gli effetti, si può definire "*un'alluvionale ondata normativa*", il Jobs Act è intervenuto a tutto campo nel diritto del lavoro e delle prestazioni di welfare collegate all'occupazione.

Volendo approfondire questa panoramica, si può notare come il governo Renzi abbia emanato contemporaneamente, e per primi in ordine cronologico, i decreti volti a rimettere mano alla disciplina del licenziamento collettivo (n. 23/2015) e per dare vita alla Naspi, nonché per generare nuove misure in tutela alla disoccupazione (n. 22/2015). Si voleva infatti dimostrare la coerenza dell'operato con la filosofia europea della flexicurity, a cui tutti gli Stati membri dovevano attenersi nell'impostazione delle loro politiche sociali[295].

7.3 D.Lgs. 4 marzo 2015, n. 23: Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti.

È necessario sfatare i dubbi che possono emergere dalla lettura del titolo di questo decreto: non stiamo parlando affatto una nuova tipologia contrattuale. Il contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti non è altro che un comune contratto di lavoro a tempo indeterminato [296], un contratto tipico previsto dal Codice civile del 1942 e disciplinato da note leggi del diritto del lavoro. La novità apportata da questo decreto non sta nella tipologia contrattuale. Sta nelle tutele previste a fronte del licenziamento illegittimo del lavoratore assunto con contratto a tempo indeterminato. Queste sono appunto le tutele che vengono definite crescenti, che consistono in

[295] G. Bronzini, *Il reddito minimo garantito e la riforma degli ammortizzatori sociali*, Working Papers Collection "MASSIMO D'ANTONA", 270/2015, disponibile qui:< http://csdle.lex.unict.it/Archive/WP/WP%20CSDLE%20M%20DANTONA/WP%20CSDLE%20M%20DANTONA-IT/20151001-124018_bronzini_n270-2015itpdf.pdf>

[296] V. Zeppilli, *Il contratto a tutele crescenti*, 2020, disponibile in: https://www.studiocataldi.it/articoli/19641-il-contratto-a-tutele-crescenti.asp#par0

un'indennità da elargire al lavoratore illegittimamente licenziato, che sarà ora di ammontare variabile, in commisurazione all'anzianità di servizio del lavoratore. Il decreto legislativo in oggetto, attuativo della quarta Delega della l.n. 183/2014, si limita quindi a regolare le conseguenze del licenziamento illegittimo per tutti gli assunti dopo il 7 Marzo 2015[297].

Procediamo per punti. Il testo del decreto puntualizza chiaramente i destinatari del trattamento:

Art. 1. Campo di applicazione**:"** ***1****. Per i lavoratori che rivestono la qualifica di operai, impiegati o quadri, assunti con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto, il regime di tutela nel caso di licenziamento illegittimo è disciplinato dalle disposizioni di cui al presente decreto.* ***2.*** *Le disposizioni di cui al presente decreto si applicano anche nei casi di conversione, successiva all'entrata in vigore del presente decreto, di contratto a tempo determinato o di apprendistato in contratto a tempo indeterminato. […]"*[298]

Questo decreto, in attuazione dell'art.1 co.7 della Legge Delega, contiene importanti novità legislative in materia di licenziamenti collettivi, con la previsione di soli due regimi sanzionatori. Ciò avrà un impatto significativo sul mercato del lavoro visto il periodo di crisi economica da cui l'Italia fa fatica ad uscire, e l'equilibrio tra interesse dell'impresa e la tutela del lavoratore risulta sempre più difficile da gestire**.**[299]

Il primo di questi due regimi sanzionatori scatta in **mancanza della forma scritta** dell'atto del licenziamento.

Art. 10. Licenziamento collettivo: **"***In caso di licenziamento collettivo ai sensi degli articoli 4 e 24 della legge 23 luglio 1991, n. 223, intimato senza l'osservanza della forma scritta, si applica il regime sanzionatorio di cui all'articolo 2 del presente decreto […]."*[300]

Art. 2. Licenziamento discriminatorio, nullo e intimato in forma orale:" **1.** *Il giudice […] ordina al datore di lavoro, imprenditore o non imprenditore, la reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro […] Il regime di cui al presente articolo si applica anche al licenziamento dichiarato inefficace perché intimato in forma orale.* **2** *Con la pronuncia di cui al comma 1, il giudice condanna altresì il datore di lavoro al risarcimento del danno […] stabilendo a tal fine un'indennità commisurata all'ultima retribuzione di riferimento per il*

---

[297] P.L. Panici, Intervento nel Convegno: "*Articolo 18, effettività dei diritti, economia: ricostruire dopo il Jobs act.",* Milano, 23 Febbraio 2018, disponibile in:< http://www.giuristidemocratici.it/Lavoro/post/20180227215527?page=1>

[298] D.Lgs. 4 marzo 2015, n. 23, art.1 co. 1-2

[299] R. Caragnano, "*I licenziamenti collettivi nel Jobs Act*", 2015, Maggioli editore.

[300] D.Lgs. 4 marzo 2015, n. 23, art.10, primo periodo

calcolo del trattamento di fine rapporto, corrispondente al periodo dal giorno del licenziamento sino a quello dell'effettiva reintegrazione, dedotto quanto percepito, nel periodo di estromissione, per lo svolgimento di altre attività lavorative. In ogni caso la misura del risarcimento non potrà essere inferiore a cinque mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto. Il datore di lavoro è condannato, altresì, per il medesimo periodo, al versamento dei contributi previdenziali e assistenziali."[301]

L'articolo 10 si rifà quindi all'art.2 dello stesso decreto per disciplinare il licenziamento intimato senza l'osservanza della forma scritta. È l'unico caso in cui la legge prevede ancora la tutela reale per i licenziamenti collettivi illegittimi [302].

Il secondo regime sanzionatorio si applica in caso di **violazione delle procedure o dei criteri di scelta.** Ed è proprio qui che vedremo in cosa consistono esattamente queste tutele crescenti, definite "*la riforma fondamentale, il «cuore del Jobs act», la conclusione della guerra trentennale alla «tutela reale» introdotta con l'art. 18 l. 300/70, oramai sostanzialmente abrogato*"[303]

Art. 10. Licenziamento collettivo:" *[...] In caso di violazione delle procedure richiamate all'articolo 4, comma 12, o dei criteri di scelta di cui all'articolo 5, comma 1, della legge n. 223 del 1991, si applica il regime di cui all'articolo 3, comma 1***."[304]**

Art. 3. Licenziamento per giustificato motivo e giusta causa, **comma 1**:" *[...] il giudice dichiara estinto il rapporto di lavoro alla data del licenziamento e condanna il datore di lavoro al pagamento di un'indennità non assoggettata a contribuzione previdenziale di importo pari a due mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto per ogni anno di servizio, in misura comunque non inferiore a quattro e non superiore a ventiquattro mensilità."*[305]

Alla prevedibilità del costo della sanzione conseguente alla violazione di legge, si affianca la sua evidente esiguità. L'intervento del giudice risulta, se non eliminato, assolutamente circoscritto; l'agire imprenditoriale ha una "zona franca" all'interno del quale può operare senza imprevisti [306].

Per concludere le novità introdotte dal Jobs Act, propongo un breve riepilogo.

---

[301] D.Lgs. 4 marzo 2015, n. 23, art.2 co. 1-2
[302] <https://www.studiocataldi.it/guide_legali/rapporto_di_lavoro/licenziamenti-collettivi.asp#par0>
[303] Cit. P.L. Panici, 2018.
[304] D.Lgs. 4 marzo 2015, n. 23, art.10, secondo periodo
[305] D.Lgs. 4 marzo 2015, n. 23, art.3 co. 1
[306] R. Sanlorenzo, <Questione Giustizia>, 2015

La tabella seguente[307] offre un confronto tra i diversi regimi sanzionatori proposti dall'ordinamento italiano in caso di licenziamento collettivo illegittimo, dal 1991 al 2015.

	L. n. 223/1991	**Legge Fornero** Legge 28 giugno 2012, n. 92	**Jobs Act** Dlgs. n. 23/2015, art 10
Soggetti	Solo datori di lavoro imprenditori	Anche datori di lavoro non imprenditori	Anche datori di lavoro non imprenditori
Parametri per il calcolo dei risarcimenti		L'ultima retribuzione globale di fatto dalla data del licenziamento a quella della effettiva reintegrazione	La retribuzione di riferimento per il calcolo del TFR dalla data del licenziamento a quella della effettiva reintegrazione
Inosservanza della forma scritta	Art. 18 l.n. 330/1070 (testo originario): Reintegra piena = reintegra + risarcimento min 5 mensilità	Art. 18 co.1 l.n. 330/1070 (testo novellato): Reintegra piena = reintegra + risarcimento min 5 mensilità	Art. 2 Dlgs. n. 23/2015: Reintegra piena = reintegra + risarcimento min 5 mensilità
Pagamento dei contributi assistenziali e previdenziali			Si, per l'intero periodo
Diritto di opzione esercitabile al posto della reintegra	Si: il lavoratore poteva optare per un risarcimento pari a 15 mensilità	Si: il lavoratore poteva optare per un risarcimento pari a 15 mensilità	Si: il lavoratore poteva optare per un risarcimento pari a 15 mensilità
Deduzioni al risarcimento		*Aliunde perceptum* (=quanto altrove percepito) e *aliunde percipiendum* (quanto si sarebbe potuto percepire)	*Aliunde perceptum* (=quanto altrove percepito)
Violazione delle procedure	Art. 18 l.n. 330/1070 (testo originario): Reintegra piena = reintegra +	Art. 18 co.7 l.n. 300/1970: Indennità risarcitoria omnicomprensiva da 12 a 24 mensilità	Art. 3 co. 1 Dlgs. n. 23/2015: Indennità risarcitoria: 2 mensilità per anno

[307] Per realizzare la tabella riassuntiva ho rielaborato i contenuti delle seguenti fonti: Assoimprenditori Alto Adige, *Jobs Act, sintesi dei licenziamenti, in* < http://www.assoimprenditori.bz.it/bolzano/notiziario/notiziariovi.nsf/99C1E2952F4602FBC1257E05004D7AB6/$FILE/SLIDES%20Sintesi%20JOBS%20ACT%20(Licenziamenti).pdf> ; E. Ghera, A. Garilli, D. Garofalo, 2017.

	risarcimento min 5 mensilità		di servizio (min. 4 max. 24 mensilità)
Pagamento dei contributi assistenziali e previdenziali			no
Violazione dei criteri di scelta	Art. 18 l.n. 330/1070 (testo originario): Reintegra piena = reintegra + risarcimento min 5 mensilità	Art. 18 co. 4 l.n. 300/1970: Reintegra attenuata = reintegra +risarcimento max. 12 mensilità	Art. 3 co. 1 Dlgs. n. 23/2015: Indennità risarcitoria: 2 mensilità per anno di servizio (min. 4 max. 24 mensilità)
Pagamento dei contributi assistenziali e previdenziali		Si, per l'intero periodo	no

7.4 Declaratoria di illegittimità

Sin dalla sua introduzione con la legge Delega il sistema delle tutele crescenti è stato oggetto di svariate critiche.

L'ultima parola l'ha avuta la Corte costituzionale, la quale, investita della questione di costituzionalità dal Tribunale di Roma attraverso l'ordinanza del 26 luglio 2017, ha pronunciato la nota **sentenza n. 194 dell'8 novembre 2018.**

In questa sentenza il rigido meccanismo di predeterminazione dell'indennizzo spettante al lavoratore, ed il concetto della "tutela crescente" in sé, ex art. 3, co. 1 del D.lgs. n. 23/2015, venne smantellato poiché dichiarato costituzionalmente illegittimo.

Esso andava infatti in contrasto con i principi di uguaglianza e ragionevolezza, e non realizzava un adeguato contemperamento degli interessi in conflitto.

Fu un duro colpo al sistema introdotto dal *Jobs Act*, poiché di fatto annullò il suo principale obiettivo: dare la possibilità di predeterminare il costo del licenziamento [308].

Come accennato, l'incostituzionalità coinvolse diversi profili del decreto in oggetto. In primo luogo, quello del **calcolo dell'indennità**. L'art.3 d.lgs.. 23/2015 prevedeva che l'importo dell'indennità dovuta fosse determinata da una misura fissa, consistente in 2 mensilità per ogni anno di servizio: in tal modo al giudice era preclusa la possibilità di graduare il risarcimento, alla luce anche di altri fattori, quali il numero dei dipendenti occupati, le dimensioni dell'impresa, i comportamenti e le condizioni delle parti. Tutti parametri già previsti dall'art. 8, L. n. 604/1966, nonché dall'art. 18, co. 5, St. lav.[309]

L'effetto primario della declaratoria fu infatti quello di restituire ai Giudici del lavoro la previgente discrezionalità nel quantificare l'indennità risarcitoria, potendo muoversi all'interno dei limiti previsti dal Decreto Dignità (minimo sei e massimo trentasei mensilità) in base ai parametri classici[310].

---

[308] A. Ottolina, *Tutele crescenti e Corte Costituzionale: un rapporto difficile*, 2020, in: <https://consulentidellavoro.mi.it/rivista-sintesi/articoli-in-evidenza/tutele-crescenti-e-corte-costituzionale-un-rapporto-difficile/>

[309] G. Cavallini, *L'impatto della declaratoria di incostituzionalità del "cuore" del Jobs Act sul contenzioso lavoristico e sulle altre disposizioni del D.lgs. n. 23/2015*, <Sintesi, Rassegna di Giurisprudenza e Dottrina>, n.12, 2018, pp. 9-12, disponibile in: < https://consulentidellavoro.mi.it/wp-content/uploads/archive/Documenti/Rivista%20Sintesi/2018/SINTESI%202018-12.pdf>

[310] A. Ottolina, 2020.

In secondo luogo, va esaminata la **disparità di trattamento** proposta dal doppio regime introdotto dal decreto. L'art.3 d.lgs. 23/2015 sancisce infatti che l'indennità a tutele crescenti è da conferirsi solamente per gli assunti dopo l'entrata in vigore del decreto stesso[311]. Alla luce del fatto che le tutele previgenti erano assai più generose verso il lavoratore illegittimamente licenziato, la Corte ha constatato una violazione del principio di uguaglianza, costituzionale[312].
Cito: *"la previsione di un'indennità così modesta, fissa e crescente solo in base alla anzianità di servizio non costituisce un adeguato ristoro per i lavoratori assunti a decorrere dal 7 marzo 2015 e illegittimamente licenziati. Tale «regresso di tutela per come irragionevole e sproporzionato viola l'art. 3 Cost. differenziando tra vecchi e nuovi assunti, pertanto non soddisfa il test del bilanciamento dei contrapposti interessi in gioco imposto dal giudizio di ragionevolezza*[313].

La linea seguita attualmente è quella dettata dal **Decreto Dignità**, il quale ha incrementato da 4 a 6 e da 24 a 36 mensilità il minimo e il massimo dell'indennità risarcitoria prevista. Va sottolineato come l'importo massimo risulta in tal modo più elevato rispetto a quello previsto dall'art. 18 (24 mensilità), nonché alquanto fuori standard nel contesto europeo[314].

7.5 D.lgs. 4 marzo 2015, n. 22: Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali

Il D.lgs. 22/2015 è dedicato all'**introduzione di nuovi** ammortizzatori sociali in caso di **disoccupazione involontaria**, a fronte del superamento degli ammortizzatori sociali previgenti (Aspi, mini- Aspi e indennità *una tantum* per i collaboratori coordinati e continuativi). Lo schema del decreto è il seguente:

- Titolo I: Disciplina della Nuova prestazione di Assicurazione Sociale per l'Impiego (N Aspi), artt. 1-14;
- Titolo II: Indennità di disoccupazione per i lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata (DIS-COLL), art.15;

---

311 mentre a quelli assunti in precedenza ha continuato ad applicarsi, ad esaurimento, l'art. 18, l. n. 300/1970, nella versione modificata dalla Riforma Fornero (l. n. 92/2012)
312 P.L. Panici, 2018.
313 Sentenza Corte costituzionale n. 194/2018
314 R. Del Punta, *Licenziamento. Che cosa resta del Jobs Act?*, 2020, in <https://www.ipsoa.it/documents/lavoro-e-previdenza/amministrazione-del-personale/quotidiano/2020/03/07/licenziamento-resta-jobs-act>

- Titolo III: Assegno di disoccupazione (ASDI) art.16;
- Titolo IV: Contratto di ricollocazione, art.17
- Titolo V: Disposizioni finanziarie e finali, artt. 18-19.[315]

Con il varo dalla **Naspi** si coglie effettivamente una precisa volontà di generalizzare la tutela costituzionale favorendo un accesso diffuso e non discriminatorio al sostegno per la disoccupazione.

La Legge Fornero del 2012 era già intervenuta, attraverso l'ASPI, perseguendo questo stesso scopo: tuttavia ne è uscito sostanzialmente confermato l'impianto rigidamente mutualistico-assicurativo del sistema previgente, che effettivamente non proponeva misure universalistiche di sostegno del reddito.

E cosa mancava allora all'Aspi, che da testo normativo si proponeva di tutelare tutti i lavoratori dipendenti, per essere in linea con le logiche della flessicurezza?

Il fatto è che, a guardare bene le norme (e la tabella sottostante sosterrà una maggior comprensione delle differenze), l'Aspi non si proponeva come prestazione economica a tutela di chiunque si trovi privo di lavoro.

L'Aspi prevedeva infatti importanti requisiti contributivi ed assicurativi, i quali, sebbene la normativa avesse ampliato la platea dei beneficiari rispetto alla normativa previgente, di fatto impedivano una tutela universale, che valesse a prescindere dalla storia professionale del dipendente.

Si trattava, se vogliamo, di improntare il sistema al **principio di solidarietà**: da un lato. dotandosi di strumenti a carico della fiscalità generale; dall'altro, sganciando la stretta correlazione tra regimi previdenziali e contributi versati (criterio di corrispettività).

Nella tabella proposta al paragrafo seguente si noterà come i requisiti contributivi richiesti dalla Naspi sono molto esigui a confronto di quelli richiesti dallo strumento precedente, e non richiede alcun requisito assicurativi. Proprio la modifica dei requisiti di accesso può definirsi come la "spia" dell'intento universalistico della riforma, a beneficio del lavoro precario e discontinuo[316].

Con la Naspi, inoltre, si assiste a un superamento della precedente distinzione tra Aspi e "mini-Aspi", con la creazione di un Istituto comune, dotato di requisiti di accesso molto più permissivi ed inclusivi di quelli previgenti[317].

---

[315] <http://www.jobsact.lavoro.gov.it/documentazione/Pagine/default.aspx>

[316] G. Orlandini, La via italiana alla flexicurity: la riforma degli ammortizzatori sociali nel Jobs Act, <Questione Giustizia, Trimestrale promosso da Magistratura democratica> Associazione Magistratura democratica, Roma, 2015, vol.3.

[317] G. Bronzini, Working Papers MASSIMO D'ANTONA, 2015

Insieme alla NASPI, il governo ha predisposto due ulteriori indennità.

In primo luogo, vi è l'**ASDI**, un nuovo sussidio di disoccupazione erogato al termine della NASPI. I beneficiari saranno soltanto quei lavoratori ancora disoccupati, con famiglia e minori a carico oppure con altre condizioni svantaggiose. L'importo previsto sarà pari al 75% della NASPI, e verrà erogato per ulteriori sei mesi. Tale assegno, è stato successivamente trasformato, in una misura stabile per gli anni 2016, 2017, 2018 e 2019.

Il **Dis-Coll**, è invece un sussidio rivolto a lavori precari, co.co.co., co.co.pro. e gestione separata, attivato in via sperimentale per il 2015 e valido fino al 31 dicembre 2016[318]

Nella prossima tabella[319] propongo un breve confronto tra gli ammortizzatori sociali che si sono susseguiti negli ultimi anni a tutela dello stato di disoccupazione involontaria.

	ASPI	MINI ASPI	NASPI
Norma di riferimento	L.n. 92/2012, (artt. 2, cc. 1-46, 51-56, 64-73); Circ. Inps del 07-01-2013, n.2	L.n. 92/2012	Dlgs. 22/2015, artt. 1-14;
Data di entrata in vigore	1° gennaio 2013 – 30 aprile 2015	idem	1° maggio 2015
Requisiti assicurativi per l'accesso	Art. 2 co. 2-5 L.n. 92/2012 2 anni di anzianità assicurativa	Non è richiesto il requisito della anzianità assicurativa.	Art. 3 Dlgs. 22/2015 Non è richiesto il requisito della anzianità assicurativa.
Requisiti contributivi per l'accesso	Art. 2 co. 2-5 L.n. 92/2012		Art. 3 Dlgs. 22/2015

[318] Gruppo Tecnico, Osservatorio Giuridico Acli, 2017

[319] La tabella è stata creata attraverso una mia personale rielaborazione delle seguenti fonti: S.T. Tiraboschi, *Ammortizzatori sociali e licenziamento collettivo*, 2016, slides disponibili qui: <https://slideplayer.it/slide/14764411/>; M. Surace, *Come cambiano gli ammortizzatori sociali*, 2015, disponibile su <https://www.ilpost.it/2015/03/13/nuovi-ammortizzatori-sociali/>; < https://www.theitaliantimes.it/economia/aspi-mini-aspi-calcolo-inps_151119/#:~:text=Con%20la%20precedente%20circolare%20Inps,massimo%20di%20euro%201.167%2C91.> 2015; Servizio Studi della Camera dei Deputati, *Jobs Act: la riforma del mercato del lavoro*, 2018; Dlgs. 4 marzo 2015, n. 22, da G.U. n.54 del 06-03-2015; Gruppo Tecnico, Osservatorio Giuridico Acli, 2017; <https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=46134>, 2017.

	1 anno di contribuzione nel biennio precedente l'inizio del periodo di disoccupazione	13 settimane di contribuzione nei 12 mesi precedenti l'inizio del periodo di disoccupazione.	- 13 settimane di contribuzione, negli ultimi 4 anni - 30 giornate di lavoro effettivo nei 12 mesi precedente lo stato di disoccupazione
Soggetti tutelati	Art. 2 co. 2-5 L.n. 92/2012 - Lavoratori dipendenti, - Apprendisti, - Dipendenti pubblici a termine, - Soci di cooperativa di cui al DPR n. 602/1970, - personale artistico, teatrale e cinematografico	Art. 2 co. 2-5 L.n.92/2012 - Lavoratori dipendenti, - Apprendisti, - Soci di cooperativa di cui al DPR n. 602/1970 - personale artistico, teatrale e cinematografico	Art. 2 Dlgs. 22/2015 - Lavoratori dipendenti, - Apprendisti, - Dipendenti pubblici a termine, - Soci di cooperativa di cui al DPR n. 602/1970, - personale artistico, teatrale e cinematografico
Soggetti esclusi	Art. 2 co. 2-5 L.n. 92/2012 - Dipendenti a tempo indeterminato delle P/A (art.1 co.2 Dlgs 165/2001); - Operai agricoli - Lavoratori extracomunitari entrati in Italia con permesso di soggiorno di lavoro stagionale	idem	Art. 2 Dlgs. 22/2015 - Dipendenti a tempo indeterminato delle P/A (art.1 co.2 Dlgs 165/2001); - Operai agricoli
Durata	Per il biennio 2013-2014: - 8 mesi per chi ha meno di 50 anni, -12 mesi per chi ha tra 50 e 55 anni -14 mesi per gli over 55 Per il 2015: 10 mesi per chi ha meno di 50 anni, -12 mesi per chi ha tra 50 e 55 anni -16 mesi per gli over 55	Un numero di settimane pari alla metà delle settimane di contribuzione dell'ultimo anno.	Un numero di settimane pari alla metà delle settimane di contribuzione degli ultimi 4 anni (quindi max 2 anni)

Dalla tabella si possono esaminare le maggiori differenze tra Aspi, Mini Aspi e NASPI.

Premettiamo che per tutti e tre era previsto, oltre al requisito contributivo, anche il riscontro di un certificato stato di disoccupazione, (ex art. 1 co.2 lettera c) d.lgs.

181/2000), richiamato da Art. 2 co.14 l.n. 92/2012 per gli ammortizzatori della Legge Fornero, e dal Art. 3 Dlgs. 22/2015 per la Naspi del Jobs Act.
Allo stesso modo, permane il diritto a percepire l'indennità anche per il lavoratore il cui stato di disoccupazione non sia stato involontario, tuttavia riconducibile a una delle due seguenti ipotesi legali: dimissioni per giusta causa o risoluzione consensuale ex art.7 l.n. 604/1966. Il rapporto di lavoro deve essersi quindi concluso senza contenzioso[320].
Per quanto riguarda i beneficiari, sensibile è stata infatti l'inclusione degli extracomunitari con permesso di soggiorno e lavoro stagionale tra i beneficiari della tutela[321]. A parte questo, non si riscontrano cambiamenti nelle tipologie di lavoratori assicurati né nell'evento protetto.
Già grazie alla Legge Fornero, infatti, la tutela è garantita a quasi tutta l'area del lavoro subordinato, con la rilevante eccezione del pubblico impiego, che viene confermata[322].
Va infine evidenziato che l'erogazione della NASPI è soggetta al **requisito di condizionalità**, secondo l'art.7 dlgs.22/2015, che richiama al Decreto Legislativo sulle politiche attive nr. 150/2015[323].

Possiamo concludere questo paragrafo sul decreto 22/2015 con una breve analisi statistica, che rende l'idea sull'impatto che le riforme del Jobs act in tema di tutela alla disoccupazione sono state, tutto sommato efficienti.

---

320 < https://www.theitaliantimes.it/economia/aspi-mini-aspi-calcolo-inps_151119/#:~:text=Con%20la%20precedente%20circolare%20Inps,massimo%20di%20euro%201.167%2C91.> 2015
321 Gruppo Tecnico, Osservatorio Giuridico Acli, 2017
322 G. Orlandini, 2015
323 S.T. Tiraboschi, 2016

Percentuale di esclusione dei lavoratori dai sussidi di disoccupazione			
Tipologia contrattuale	Prima della Riforma Fornero	Dopo la Riforma Fornero	Dopo il Jobs Act
T. indeterminato	10%	2%	1%
T. Determinato	38%	17%	10%
Apprendistato	79%	10%	6%
Somministrazione	48%	22%	11%
Totale dipendenti esclusi	16,5%	4,5%	2,8%

Fonte: *Modello «flexsecurity» all'italiana*
L'analisi su contratti, livelli di disoccupazione e accesso ai sussidi, basato su dati INPS 2014, disponibile su: <https://www.corriere.it/economia/17_febbraio_13/modello-flexsecurity-all-italiana-0019abe4-f1c7-11e6-976e-993da0ec45b6.shtml>

L'obiettivo della Naspi e del decreto 22/2015 era proprio quello di aumentare l'inclusione delle tutele contro la disoccupazione, ampliando la platea dei percipienti i sussidi. E dai soprariportati dati statistici, si può dire che il Jobs Act ha avuto effetti positivi sulla sicurezza economica dei lavoratori che perdono il lavoro. L'ampliamento dei beneficiari è evidente soprattutto andando a confrontare la riga dei lavoratori con contratto di apprendistato, dove si registra un sensibile aumento delle tutele.

Alla Naspi possono oggi accedere praticamente tutti i lavoratori dipendenti, con importi e durate fra le più alte in Europa[324].

Si è stimato infatti che oltre il 95% dei lavoratori interessati godranno in concreto della prestazione che, pertanto, offrirà alla stragrande maggioranza delle persone "dipendenti" un'ancora di salvataggio in un momento così difficile della propria vita professionale[325].

Il nuovo sistema di ammortizzatori sociali configurato dal Jobs Act si completerà con altri due decreti: quello sui c.d. ammortizzatori in costanza di rapporto di lavoro (Cassa integrazione guadagni) e quello a disciplina dei servizi per l'impiego e le politiche attive del lavoro[326].

[324] M. Ferrera, *Gli effetti (veri) del Jobs act*, disponibile in: <https://www.corriere.it/economia/17_febbraio_13/gli-effetti-veri-jobs-act-f94e39ca-f15c-11e6-b184-a53bdb4964d9.shtml?refresh_ce-cp>
[325] G. Bronzini, Working Papers MASSIMO D'ANTONA, 2015
[326] G. Orlandini, 2015.

7.5 D.lgs. 14 settembre 2015, n. 148: Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro,

Il sistema della CIG in Italia, diventato estremamente complicato e potremmo dire "sovraffollato" da stratificazioni di leggi e modifiche susseguitesi nel tempo, ha subito una notevole svolta in positivo grazie alle Riforme.
Riforma Fornero e Jobs Act, nel loro insieme, sono riusciti nel tentativo di riportare la CIG a come avrebbe dovuto essere sin dall'inizio. Tra le due sicuramente la più a determinante è stata "legge Fornero", mentre il Jobs Act ha completato e rafforzato quanto fatto.[327]
Il D.Lgs. 148/2015 sugli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro (per l'appunto, CIG ordinaria e straordinaria, contratti di solidarietà e fondi di solidarietà bilaterali), al fine di attuare l'obiettivo di razionalizzazione imposto dalla Legge Delega, **unifica e riscrive** la normativa in materia, attualmente disseminata in svariati testi normativi, in un unico testo, per rendere semplice e certo il caos preesistente, con contestuale abrogazione di tutte le disposizioni che attualmente regolano la materia.[328] Con questo decreto si completano infatti gli obiettivi proposti dalla prima delega, contenuta nella l. n. 183/2014, in parte già attuati dal Dlgs. 22/2015.
Oltre alla riunificazione della normativa, il D.lgs. n. 148/2015 apporta anche delle **novità,** in ottica di: razionalizzazione; nonché superamento della "logica emergenziale" che ha portato ad abusi dell'istituto[329]. In particolare, si voleva:
- rendere più rigida la definizione delle causali di applicazione: in particolare, si riconferma la scomparsa della CIGS per cessazione dell'attività;
- rideterminare la durata complessiva dell'integrazione salariale;
- ridurre possibilità di proroga;
- riaffermare i confini della CIG.

Gli ultimi due punti meritano una breve spiegazione. Ci si riferisce sia a confini "interni" all'area degli ammortizzatori in costanza del rapporto, che "esterni". Già

[327] M. Miscione, 2016
[328] Servizio Studi della Camera dei deputati, *Jobs Act: la riforma del mercato del lavoro*, 2018
[329] Sia per ridimensionare la spesa previdenziale a carico dello stato; sia per ricondurre l'istituto nell'alveo della funzione che gli è propria: quella di uno strumento di tutela che aiuta le imprese (e indirettamente i lavoratori) a superare situazioni di difficoltà preservando i livelli occupazionali.

la Legge Fornero fece molto in merito alla divisione cosiddetta "esterna", ovvero tra gli strumenti da utilizzare quando il rapporto di lavoro è ancora in piedi (CIG) e quelli a tutela dello stato di disoccupazione involontaria (Aspi). Impedire ad "imprese fantasma" di recepire la CIG, con l'abrogazione dell'art.3 l.n. 223/1991, fu già una bella conquista, che impedì sommatorie di strumenti di tutela (e così una loro più netta separazione) che prima rendevano i trattamenti lunghissimi e praticamente senza fine[330].

Per quello che invece possiamo definire un confine "interno" al campo di applicazione dei vari strumenti in costanza del rapporto, il Jobs Act è intervenuto con l'intento di rafforzare questi confini[331], per renderli più chiari a netti. [332].

E proprio a questo scopo è ritornato utile anche un riassetto della normativa in un unico testo: andiamo quindi ad esaminare la struttura del decreto. I suoi 47 articoli si suddividono nel seguente modo:

- Al Titolo I troviamo la normativa sui "Trattamenti di Integrazione salariale". Questo comprende 3 Capi, dedicati per l'appunto le norme sulla CIG. Vi trovano spazio le "Disposizioni generali" (artt. 1-8); le norme sulla CIGO (artt. 9-18) e quelle sulla CIGS (artt. 19-25).
- Al Titolo II si disciplinano i Fondi di Solidarietà (artt. 26-40).
- Al Titolo III, composto dal solo art.41, è definito il Contratto di Solidarietà espansiva.
- Infine, trovano spazio al Titolo IV del decreto le Disposizioni Transitorie e Finali (artt. 42-47)[333].

Nei prossimi paragrafi analizzerò in breve quelli che sono stati i più importanti interventi in modifica della normativa sulla CIG. Alla fine, supporterò le spiegazioni sulla normativa con alcuni dati statistici.

---

[330] M. Miscione, 2016

[331] Il provvedimento "aggiusta" la divisione tracciata dalla l. n. 92 del 2012, che prevedeva:
- l'area di applicazione della CIG,
- l'area di applicazione dei fondi di solidarietà,
- una residua "area grigia", nel quale la legge non prevede l'attivazione di alcuno strumento dedicato. All'interno di tale area, che il dlgs. 148/2015 mira a restringere, si prevede la sola possibilità di accedere agli ammortizzatori in deroga.

[332] C.A. Nicolini, *La nuova disciplina della cassa integrazione guadagni*, Working Papers Collection "MASSIMO D'ANTONA">, 269/2015, in: <http://csdle.lex.unict.it/Archive/WP/WP%20CSDLE%20M%20DANTONA/WP%20CSDLE%20M%20DANTONA-IT/20150930-012943_nicolini_n269-2015itpdf.pdf>

[333]Dlgs. 148/2015 da Gazzetta Ufficiale, Serie Generale n.221 del 23-09-2015 - Suppl. Ordinario n. 53.

L'irrigidimento delle causali di richiesta

La nuova disciplina impone una serie di oneri e di condizioni di accesso ai trattamenti, più severi se confrontati con la normativa previgente. L'obiettivo era indurre le imprese all'intimazione dei licenziamenti, piuttosto che affrontare la questione degli esuberi di personale effettuando la richiesta di CIG[334].

Non solo si riconferma[335] che dal 1° gennaio 2016 non verrà più riconosciuta la CIGS per le imprese in procedura concorsuale.

Bensì, con l'art. 21 dlgs 148/2015 si sancisce l'impossibilità, a decorrere dal 1° gennaio 2016, di "*autorizzare le integrazioni salariali in caso di cessazione definitiva di attività aziendale o di un ramo di essa*"[336]. Sebbene ciò rispetti il volere del Parlamento espresso nella legge delega al Jobs Act, non appare del tutto in linea con i principi ispiratori dello strumento, che invece prevedevano che la CIG si ponesse a ripresa e salvaguardia dell'occupazione.

I 3 casi con cui le aziende, ora telematicamente[337], possono richiedere la CIGS, sono:

- Riorganizzazione aziendale, per una durata massima di 24 mesi, anche continuativi in un quinquennio (a cui si riconducono le ipotesi di ristrutturazione e di riconversione). L'art. 21, comma 2 prevede che l'impresa debba presentare un programma che individui un piano di interventi volto a fronteggiare le inefficienze della struttura gestionale o produttiva, finalizzato ad un consistente recupero occupazionale del personale interessato [338].
- Crisi aziendale, ovvero serie di difficoltà non superabili nel breve periodo e non affrontabili con il ricorso agli ordinari ammortizzatori sociali (a questo caso non si riconduce la cessazione dell'attività). La durata massima si prevede essere di12 mesi anche continuativi. Il programma per crisi aziendale deve invece proporre un piano di risanamento volto a fronteggiare gli squilibri di natura produttiva, finanziaria o gestionale, nonché indicare

[334] C.A. Nicolini, Working Papers Collection MASSIMO D'ANTONA, 2015

[335] Effetto della specifica disposizione già contenuta nella legge Fornero, art. 2, comma 70 l.n. 92/2012, in abrogazione dell'art.3 l.n. 223/1991

[336] Si cita la all'art. 1, comma 2, lettera a) della legge n. 183/2014, cui l'art.21 dlgs 148/2015 ha dato piena attuazione.

[337] attraverso il sistema telematico "Cigsonline".

[338] E. Massi, *Jobs Act, le causali per la cassa integrazione straordinaria*, 2016, disponibile in: < http://www.dottrinalavoro.it/wp-content/uploads/2016/02/jobs-act-le-causali-per-la-cassa-integrazione-straordinaria.pdf>

gli interventi correttivi da affrontare e gli obiettivi concretamente raggiungibili finalizzati alla continuazione dell'attività aziendale e della salvaguardia occupazionale.

- Contratti di solidarietà difensivi, per una durata massima di 24 mesi anche continuativi, prorogabili fino a 36 mesi.

Le caratteristiche previste dalla legge per quanto riguarda i piani di intervento da produrre in caso di crisi aziendale o riorganizzazione sono assolutamente in sintonia con il divieto di concedere la CIG in caso di cessazione dell'attività[339].

I lavoratori interessati dalla CIG

Prendiamo in considerazione, in questo paragrafo, le novità in relative ai soggetti destinatari di interventi di integrazione salariale, sia ordinaria che straordinaria.
Tra le **figure** tutelate dalla CIG si riconfermano operai, impiegati, quadri, soci e non soci di cooperative di produzione e lavoro; si affiancano ora anche gli apprendisti con contratto di apprendistato professionalizzante. A disciplina di questa figura il dlgs 148/2015 dedica l'intero art.2. [340].
Il Dlgs. 148/2015[341] appone un limite, nel momento in cui sancisce che i sopracitati soggetti, per ottenere la tutela della CIGS (ma anche della CIGO) devono aver maturato un'**anzianità** lavorativa di almeno 90 giorni, ed al computo di questi vanno inserite solamente le giornate di effettiva presenza sul posto di lavoro[342]. In questo passaggio non solo la norma si rivela più stringente rispetto ai limiti imposti precedentemente; ma si delineano possibili profili di incostituzionalità, nel momento in cui si escludono, dalle giornate di effettiva presenza, quelle di infortuni, malattia, maternità[343].

La CIG in deroga

Come anticipato, il D.Lgs. n. 148/2015 ha imposto una "normalizzazione", un ritorno alla normalità ed alla legalità, vietando ogni sorta di deviazioni o deroghe.

---

[339] C.A. Nicolini, Working Papers MASSIMO D'ANTONA, 2015.
[340] Caparello A., *Cassa integrazione straordinaria: cosa cambia con il Jobs Act*, 2016, in <https://www.pmi.it/impresa/normativa/approfondimenti/109343/cassa-integrazione-cambia-jobs-act.html>
[341] A cui si accostano la circolare INPS n.197 del 2 dicembre 2015; la Circolare del Ministero del Lavoro n. 24 del 5 ottobre 2015; la Circolare del Ministero del Lavoro n. 1 del 27 gennaio 2016.
[342] A. Caparello, 2016
[343] C.A. Nicolini, Working Papers MASSIMO D'ANTONA, 2015.

In concreto, si è provveduto ad eliminare, seppur con gradualità, gli interventi in deroga consentiti dalla Legge Fornero. Si è prevista una loro effettiva eliminazione solo nel 2017.

Potremmo dire che ciò è stato disposto in maniera "indiretta", ovvero andando a diminuire quelli che sono i limiti di spesa entro cui erano ammessi gli ammortizzatori in deroga, andando invece ad incrementare quelli previsti per il Fondo sociale per occupazione e formazione.

Infine, per l'anno 2016 vennero disposte nuove limitazioni per gli ammortizzatori in deroga, che confermano proprio la loro graduale estinzione nel 2017[344].

Durata massima di CIGO e CIGS

La novità più grande introdotta dal D.lgs. n. 148/2015 è certamente la limitazione nel tempo dell'erogazione della CIG, e la fine degli *escamotage* per allungare il periodo di percepimento dell'integrazione salariale, protrattisi in Italia per più di 20 anni.

Art. 4, Durata massima complessiva, **comma 1**:"*Per ciascuna unità produttiva, il trattamento ordinario e quello straordinario di integrazione salariale non possono superare la durata massima complessiva di 24 mesi in un quinquennio mobile [...]*"[345]

Ebbene, non è la riduzione da 36[346] a 24 mesi ciò che più importa. La vera novità sta infatti nell'esplicito riferimento al quinquennio "mobile", e non più in quello "fisso". Non saranno più possibili accumuli di periodi di Cassa Integrazione.[347]

[344] M. Miscione, 2016
[345] Dlgs. 14 settembre 2015, n. 148, art. 4 co. 1
[346] Ex art.1 co.9 l.n. 223/1991
[347] M. Miscione, 2016

Una visione d'insieme- gli effetti del Jobs Act, quadro generale

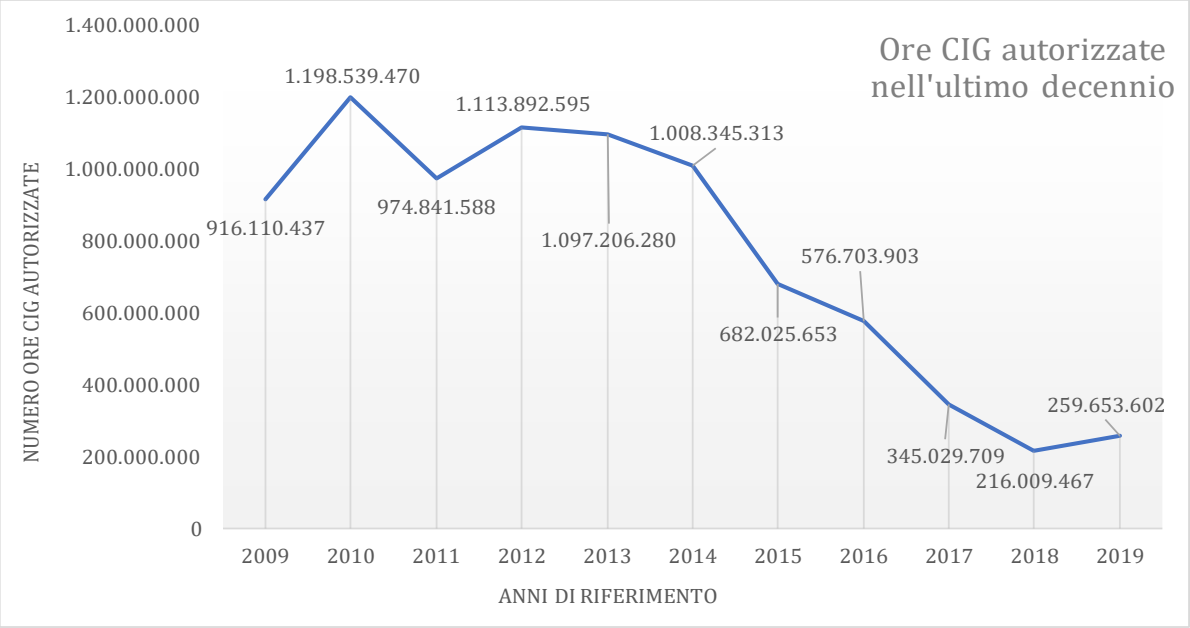
Andiamo a vedere concretamente quali sono stati gli effetti degli interventi del decreto appena esaminato sulle ore di CIG richieste ogni anno.
A seguito di: la modifica in termini di durata dell'erogazione dell'integrazione salariale; l'impossibilità (dal 2017) di cumulo della CIG in deroga; l'aumento dei requisiti d'accesso previsti per i singoli lavoratori; nonché l'impossibilità di richiedere l'intervento della CIG in caso di cessazione dell'attività (nonché di procedura concorsuale in atto); otteniamo una vera rivoluzione.
Che è ciò che si può notare dai dati statistici qui sotto.

	Totale ore CIG autorizzate ad impiegati ed operai						
	2012	Var. %	**2015**	Var. %	**2016**	Var. %	**2017**
CIGO	340.333.095	-46%	183.776.222	-25%	137.571.296	-24%	104.888.481
CIGS	400.324.809	0%	400.598.524	-5%	379.218.609	-45%	209.950.902
CIG in deroga	373.234.691	-74%	97.650.907	-39%	59.913.998	-50%	30.190.326
TOT	1.113.892.595	-39%	682.025.653	-15%	576.703.903	-40%	345.029.709

Fonte: *Personale rielaborazione di Serie storiche annuali con classificazione Ateco 2002 Istat, in https://www.inps.it/webidentity/banchedatistatistiche/cig4_i/index01.jsp?CMDNAME=NAV35*

Dalla tabella si può notare il forte decremento percentuale delle ore di CIG richieste annualmente dopo l'introduzione del decreto, nel 2015.
In particolare, si può notare come gli effetti della riduzione della CIG in deroga voluti dal Jobs Act si sono assolutamente manifestati: dal 2012 (Legge Fornero) al 2017 (anno in cui il Jobs Act si proponeva di chiudere il capitolo della CIG in deroga) si registra una diminuzione del 69% delle ore di CIG in deroga autorizzate dall'INPS.

Il grafico mostra invece le ore di CIG (ordinaria, straordinaria ed in deroga) autorizzate (sia ad operai che a impiegati) nell'ultimo decennio. La diminuzione nell'uso di questo strumento, complice se vogliamo l'allontanamento dalla situazione di crisi economica del 2008, è evidente.



Fonte: *Personale rielaborazione di Serie storiche annuali con classificazione Ateco 2002 Istat, in https://www.inps.it/webidentity/banchedatistatistiche/cig4_i/index01.jsp?CMDNAME=NAV35*

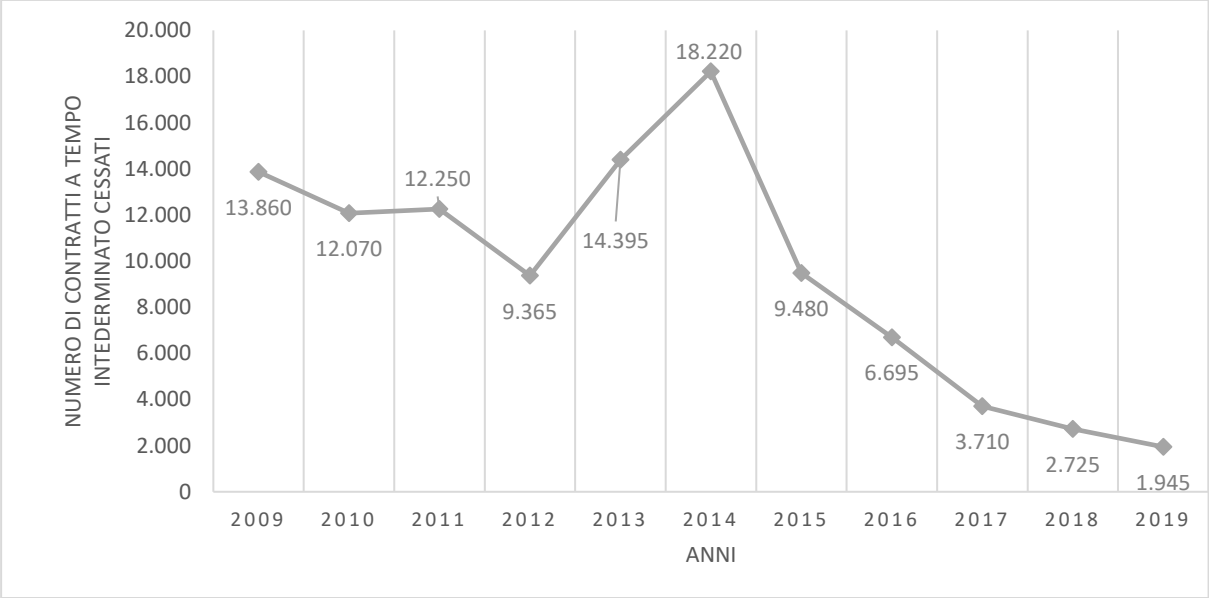
Accanto a una importante diminuzione della CIG in deroga, è da segnalare un trend decrescente anche della CIGS, che, a partire dal 2014, contribuisce in maniera importante alla tendenza decrescente nel suo complesso.[348].

[348] Osservatorio e Ricerca, *Crisi Aziendali, l'impatto occupazionale*, Report Dicembre 2014, Veneto lavoro, in <http://www.venetolavoro.it/documents/10180/1709168/Crisi%20aziendali%202014_12.pdf>

Statistiche sui licenziamenti collettivi nel Veneto

A conclusione della mia analisi sulla normativa che ha disciplinato i licenziamenti collettivi fino ad oggi, propongo questo capitolo di contenuto statistico al fine di analizzare il contesto della regione Veneto, con dati sui licenziamenti collettivi che vanno dal 2009 al 2019.

Grafico*: Cessazioni di contratti a tempo indeterminato per licenziamento collettivo per anno, Regione del Veneto*



Fonte: *Personale rielaborazione di Osservatorio del Mercato del Lavoro, Crisi Aziendali, Report 4° trimestre 2019, Veneto lavoro, Marzo 2020, disponibile in: < http://www.venetolavoro.it/documents/10180/1709168/Crisi%20aziendali_2019_4T.pdf>*

Il grafico soprariportato dimostra un andamento nettamente decrescente dei fenomeni di licenziamento collettivo nella Regione del Veneto. Nel corso di 10 anni, si ha infatti una diminuzione di circa l'80% del fenomeno.

A partire dalla fine del 2012 fino alla fine del 2014 si registra un flusso mensile di licenziamenti collettivi elevato, sempre superiore ai 1.000 licenziamenti collettivi al mese. Nel 2014, si stima che i lavoratori licenziati ed inseriti in lista di mobilità ex l. 223/1991 sono stati 12.568, dato anch'esso in crescita rispetto al 2013, di ben 881 unità. Lo stock di lavoratori in lista di mobilità ex l. 223/1991 a fine novembre 2014 risulta pari a poco più di 24.600 unità[349].

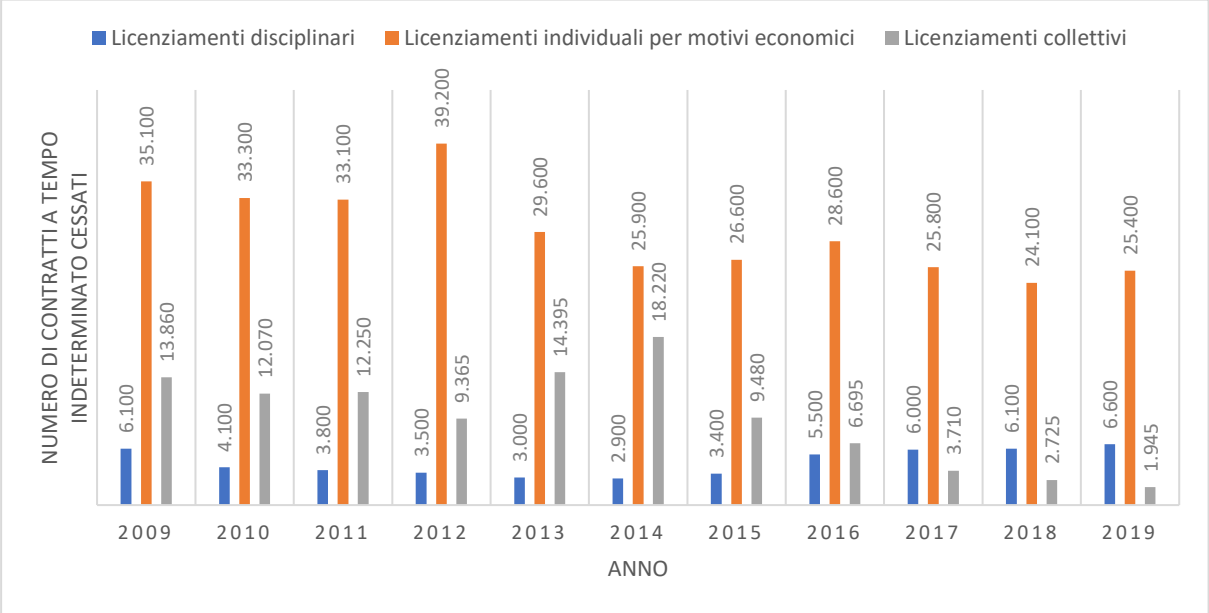
L'anno 2014 registra il numero più alto di contratti di lavoro a tempo indeterminato cessati per licenziamento collettivo tra il 2009 ed il 2019.

[349] Osservatorio e Ricerca, *Crisi Aziendali, l'impatto occupazionale*, Report Dicembre 2014, Veneto lavoro, in <http://www.venetolavoro.it/documents/10180/1709168/Crisi%20aziendali%202014_12.pdf>

Il 2014 è l'anno in cui si registra anche il maggior numero di aziende coinvolte in crisi aziendali nell'intero arco di tempo considerato (pari a 1.513 aziende venete, in aumento del 1,34% rispetto al 2013).
Si registra che l'andamento delle crisi aziendali abbia iniziato poi un importante processo di riduzione dal 2015, per poi stabilizzarsi tra il 2017 ed il 2019.
Il trend in diminuzione delle cessazioni di contratti a tempo indeterminato per licenziamenti collettivi è stato più repentino: tra il 2018 ed il 2019 ha registrato una diminuzione importante, pari circa al 29%.[350]

Per effettuare un'analisi più completa, propongo anche un secondo grafico, che accompagna i dati precedenti ad informazioni relative alle cessazioni di contatti a tempo indeterminato a causa di licenziamenti disciplinari nonché individuali per motivi economici. Prima di andare a motivare una tendenza decrescente del fenomeno dei licenziamenti collettivi, con un miglioramento della situazione economica del paese, è bene infatti valutare anche il trend assunto dai licenziamenti individuali per motivi economici. Questo trend infatti suggerisce tutt'altro.

Grafico*: Licenziamenti a conclusione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato, Vento, dal 2009 al 2019*



Fonte: *Personale rielaborazione di Osservatorio del Mercato del Lavoro, Crisi Aziendali, Report 4° trimestre 2019, Veneto lavoro, Marzo 2020, disponibile in: < http://www.venetolavoro.it/documents/10180/1709168/Crisi%20aziendali_2019_4T.pdf>*

[350] Osservatorio del Mercato del Lavoro, *Crisi Aziendali*, Report 4° trimestre 2019, Veneto lavoro, Marzo 2020, disponibile in: < http://www.venetolavoro.it/documents/10180/1709168/Crisi%20aziendali_2019_4T.pdf

Durante tutto il periodo considerato, il numero di contratti cessati a seguito di licenziamenti individuali per motivi economici è nettamente superiore al numero di contratti cessati a seguito di licenziamenti collettivi. Il momento in cui la "forbice" è più ampia si ha nel 2019, anno in cui il numero di contratti cessati per licenziamenti individuali economici è di 13 volte superiore.

La principale motivazione risiede sicuramente nei requisiti di accesso all'apertura di licenziamento collettivo per riduzione del personale ex art 24 l.n. 223/1994, che è riservata ad aziende con almeno 15 dipendenti. Essendo il tessuto imprenditoriale italiano caratterizzato per la presenza di piccole e medie imprese, è evidente come molte di queste non rientrino nel campo di applicazione della disciplina dei licenziamenti collettivi.

All'interno dell'arco di tempo considerato, il 2018 è l'anno che registra il minor numero di contratti cessati a causa di licenziamenti economici individuali, e fra i dati più bassi per quanto riguarda quelli collettivi: nel 2018 l'incidenza dei licenziamenti per motivi economici (individuali e collettivi) è circa il 31,6% del totale delle cessazioni, a fronte di un 54% di cessazioni derivanti da dimissioni del personale.[351]

[351] Il rapporto del marcato del lavoro 2019 Istat, in < https://www.istat.it/it/files//2020/03/Nota-stampa-Rapprto-mercato-del-lavoro-2019.pdf>

8. Il Covid-19 ed il blocco dei licenziamenti

La violenta diffusione del COVID-19, inizialmente presa sottogamba da un po' tutti i governi europei (e non solo), ha infine spinto anche il legislatore italiano ad intervenire al fine di tutelare il mondo dei lavoratori e delle imprese.

All'aggravarsi della crisi epidemiologica seguirono restrizioni agli spostamenti nonché la pressoché totale chiusura[352] degli esercizi commerciali, industriali, artigianali e del terzo settore. Ciò causò una drastica riduzione dei consumi e delle attività lavorative, nonché della produttività[353].

In ottica di salvaguardare ogni posto di lavoro, al fine di contenere la crescita del fenomeno dei licenziamenti, il Governo è arrivato a disporne la sospensione. Di pari passo, si diffusero sussidi ed interventi economici a tutela dei lavoratori eccedentari. La *ratio* che ha giustificato il blocco dei licenziamenti stava nel fatto che: le ragioni economiche ed organizzative alla base di un qualsiasi licenziamento per individuale gmo o collettivo, non sarebbero conseguenti ad ordinarie logiche di mercato. Si riconosce l'esistenza di una straordinaria situazione di emergenza sanitaria nazionale, che avrebbe portato presto alla chiusura delle attività produttive non essenziali[354].

L'Italia aveva già registrato un avvenimento simile in passato: bisogna risalire tuttavia al decreto legislativo luogotenenziale 21 agosto 1945, n. 523. Erano i primissimi mesi dopo la fine della Seconda guerra mondiale: il Governo proponeva strumenti di tutela sociale e supporti alle imprese, nei limiti delle disponibilità. All'art. 1 si disponeva che "*Alle imprese industriali cui si applica il presente decreto ai sensi dell'art. 17, è fatto divieto di licenziare i lavoratori dipendenti fino al 30 settembre 1945 [...]*" [355]

---

[352] A seguito dell'entrata in vigore dei DPCM 11 marzo 2020 e dal DPCM 22 marzo 2020

[353] M. Corti, *Licenziamenti nell'emergenza covid-19*, 2020, in < https://fiscomania.com/licenziamenti-covid-19/>

[354] L. Lorenzo, *Coronavirus e blocco licenziamenti ex art. 46, D.L. n. 18/2020*, 2020, su < https://www.altalex.com/documents/news/2020/06/05/coronavirus-e-blocco-licenziamenti-ex-articolo-46-dl-18-2020>

[355] P. Stern, Primicerio G., *Divieto di licenziamento nell'emergenza Covid-19. E se le aziende hanno licenziato?*, Quotidiano Ipsoa, 09 Giugno 2020, disponibile in <https://www.ipsoa.it/documents/lavoro-e-previdenza/amministrazione-del-personale/quotidiano/2020/06/09/divieto-licenziamento-emergenza-covid-19-aziende-licenziato>

Il cosiddetto **Decreto Cura Italia**[356] ha introdotto numerose disposizioni speciali in materia di tutela dei lavoratori, in particolare nel suo Titolo II (artt. 18 – 47). Trattasi principalmente di misure temporanee di breve durata (o almeno, così si spera), destinate ad arginare la situazione di emergenza sanitaria. Il Decreto Cura Italia al suo art. 46 fa scattare il blocco ai licenziamenti[357].:

Art. 46, Sospensione delle procedure di impugnazione dei licenziamenti: "*A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto l'avvio delle procedure di cui agli articoli 4, 5 e 24, della legge 23 luglio 1991, n. 223 è precluso per 60 giorni e nel medesimo periodo sono sospese le procedure pendenti avviate successivamente alla data del 23 febbraio 2020 [...]*[358]"

Così come la norma è formulata e rubricata, ha dato adito a non pochi problemi interpretativi e, soprattutto, applicativi.
Cominciamo dal titolo. In questa sua parte, il decreto ha poco a che fare con i termini di *"impugnazione dei licenziamenti"*, poiché in realtà dal contenuto dell'articolo si evince che, ad esser preclusi e sospesi, sono di fatto i licenziamenti stessi. Una giustificazione a tale rubrica si potrebbe allora trovare nei suoi effetti, più che nel contenuto della disposizione: non essendoci licenziamenti, non si provvederà ad alcuna impugnazione[359]. Ma anche questa interpretazione non è esaustiva, ed i dubbi che ha sollevato hanno portato il legislatore ad intervenire a tal proposito [360].
Analizziamo quindi il contenuto dell'articolo. Dal primo periodo, dedicato alla gestione dei licenziamenti collettivi, si evince un divieto ed una sospensione.
Il decreto prevede, in primo luogo, che sia vietato, dalla sua entrata in vigore il 17 marzo 2020 e fino al 17 maggio 2020, l'avviamento di procedure di licenziamento collettivo. E per tali, si intendono entrambe le fattispecie di licenziamento collettivo ex l.n. 223/1991, come esplicitamente riportato dal testo del Decreto.

---

[356] Cioè il Decreto-legge del 17 marzo 2020 n. 18, rubricato "Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19", convertito nella Legge 24 aprile 2020, n. 27.
[357] D. Lesce, T. Targa, *Disposizioni giuslavoristiche contenute nel decreto "cura Italia",* 2020, disponibile in < http://www.diritto24.ilsole24ore.com/art/dirittoLavoro/2020-03-18/disposizioni-giuslavoristiche-contenute-decreto-cura-italia-114711.php>
[358] D.l. 18/2020, convertito in legge con la l.n. 27/2020, art. 46.
[359] Iervolino P., *Sospensione (rectius nullità) dei licenziamenti economici per il COVID – 19 e dubbi di legittimità costituzionale,* 2020, Diritto e Giustizia, il quotidiano di informazione Giuridica.
[360] Se non altro, fino alla legge di conversione, con cui si è saggiamente andati a correggere la rubrica. La Legge 24 aprile 2020, n. 27, di conversione al DL 17 marzo 2020, n. 18, sancisce:" *All'articolo 46. [...] la rubrica è sostituita dalla seguente: «Disposizioni in materia di licenziamenti collettivi e individuali per giustificato motivo oggettivo*».

In altre parole: le aziende che, a partire dalla data del 17 marzo, giungendo al termine del periodo di godimento di integrazione salariale straordinaria ex art.4 l.n.223/1991, non siano in grado di assicurare la piena ripresa dell'attività, non possono ammesse a procedere con l'irrorazione dei licenziamenti.

Allo stesso modo: imprese che, in conseguenza di una riduzione o di una trasformazione di attività o di lavoro, intendono effettuare almeno 5 licenziamenti nell'arco di 120 giorni con tutti i requisiti dell'art.24 l.n.223/1991, hanno il divieto di avviare la procedura di licenziamento collettivo[361].

Se un datore di lavoro volesse aprire una procedura di licenziamento collettivo per qualsiasi ragione, dovrà quindi attendere il decorrere dei 60 giorni richiamati dalla norma[362].

La sospensione riguarda invece le procedure di licenziamento collettivo avviatesi prima dell'entrata in vigore del decreto, limitatamente al periodo tra il 23 febbraio ed il 17 marzo. Queste sono da considerarsi bloccate, non potranno giungere a conclusione prima del decorrere di 60 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto [363].

Il giorno 23 febbraio 2020 è la data convenzionalmente scelta dal Governo come "spartiacque", ovvero la data a partire dalla quale si possa ragionevolmente presupporre che la crisi sanitaria di Covid-19 abbia cominciato ad influenzare l'andamento delle attività economiche.

Sono salve, infatti, le procedure collettive iniziate prima del 23 febbraio: che quindi dovrebbero poter giungere a compimento, con conseguenti licenziamenti, anche nel periodo dal 17 marzo al 16 maggio[364].

Detto ciò, chiarite le nuove regole sui licenziamenti collettivi, bisogna capire quali siano le **conseguenze sul piano sanzionatorio** di una eventuale violazione delle disposizioni di cui sopra. Il licenziamento collettivo eventualmente posto in essere dovrebbe esser ricondotto a inefficacia o nullità? E qual è la sanzione

---

[361] E. Massi, *Licenziamento: il Coronavirus detta nuovi tempi. In quali casi?,* Quotidiano Ipsoa, 20 Marzo 2020, disponibile in:< https://www.ipsoa.it/documents/lavoro-e-previdenza/amministrazione-del-personale/quotidiano/2020/03/20/licenziamento-coronavirus-detta-tempi-casi>

[362] E.Massi, 2020

[363] L. Lorenzo, 2020.

[364] N. Ghirardi, *COVID-19: Decreto Rilancio e blocco dei licenziamenti*, Euroconference Lavoro, Quotidiano di Centro Studi Lavoro e Previdenza, 3 Giugno 2020, in < https://www.eclavoro.it/covid19-decreto-rilancio-blocco-licenziamenti/>

applicabile?[365]. A tal proposito il legislatore non si è pronunciato espressamente, sicché si sono sviluppati diversi filoni interpretativi.

Vi sono linee di pensiero sostenenti che, alla luce dell'art. 1418 co. 1 c.c.,[366], il solo fatto che manchi un riferimento espresso alla sanzione, non qualifica automaticamente il licenziamento illegittimo come nullo. Questi si potrebbero perciò anche considerare sospesi, momentaneamente inefficaci, con possibilità di attivarli eventualmente allo scadere del divieto, sempre che in futuro ne permangano i presupposti.

Tuttavia, dal momento che le norme indicano chiaramente un divieto di licenziamento, non può esser seguita alcuna interpretazione che limiti in altro senso la volontà del legislatore.[367]

Ed il fatto che il legislatore sia intervenuto al fine esplicito (dichiarato nel titolo del decreto) di evitare perdite di lavoro a causa di una contrazione di mercato dovuta alla pandemia, il licenziamento illegittimamente intimato durante l'arco temporale previsto è da considerarsi nullo[368].

Ed in quanto tale, la sanzione da irrorarsi è quella della reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro[369], poiché l'illegittimità è "*riconducibile ad altri casi di nullità previsti dalla legge*".[370]

Va comunque ricordato che la nullità di un licenziamento illegittimo viene accertata solamente in sede giudiziale. Vi sono stati casi di imprese, infatti, costrette dalla situazione di profonda crisi economica in cui molti settori si trovavano ad operare, le quali hanno comunque operato licenziamenti, accettando il rischio di un eventuale contenzioso diretto a farne accertare l'invalidità[371].

Ala luce di tutto ciò va considerata, infine, la vicinanza della disposizione contenuta nell'art.46 ai principi costituzionali, in particolare alla libertà di iniziativa economica ex art. 41 Cost.

---

[365] D. Lesce, T. Targa, 2020

[366] L'art. citato esprime un principio generale del nostro ordinamento volto a sopperire quei casi in cui, alla violazione dei precetti imperativi, non fa automaticamente seguito una previsione di nullità, c.d. "nullità virtuale".

[367] N. Ghirardi, 2020.

[368] Iervolino P., 2020.

[369] ex art.18 co. 1 Stat. Lav., come sostituito dall'art. 1, co. 42, lettera b, l.n. 92/2012 cioè come modificato dalla Legge Fornero.

[370] N. Ghirardi, 2020.

[371] D. Cotroneo, S. Catanzaro, *COVID-19 e sospensione dei licenziamenti*, 2020, in < https://www.diritto24.ilsole24ore.com/art/dirittoLavoro/2020-06-24/covid-19-e-sospensione-licenziamenti-170847.php?refresh_ce=1>

Come primo elemento a difesa della costituzionalità della norma, va rimarcato il suo carattere di transitorietà e straordinarietà. Questa è infatti molto chiara nel sospendere le procedure per i licenziamenti collettivi solamente all'interno di un periodo prefissato, terminante il 17 maggio.
Affianco a questa limitazione, il Decreto alloca poi importanti fondi destinati agli ammortizzatori sociali, al fine di tutelare i datori di lavoro (si stimano circa 10 miliardi di euro stanziati dal Decreto a sostegno dell'occupazione), ma soprattutto affinché nessun lavoratore perda il posto di lavoro a causa del Coronavirus. Questo intervento fu essenziale per evitare il fallimento delle imprese ed un'enorme crisi sociale.
Si ritiene quindi che la restrizione della libertà datoriale ex art. 41 sia legittima, poiché di carattere momentaneo e comunque compensata[372] dalla possibilità di ricorrere alla Cassa integrazione, nonché giustificata per fronteggiare una situazione di contrazione del mercato dovuta al Coronavirus. [373]

Parliamo quindi degli **ammortizzatori sociali** introdotti dal Decreto Cura Italia, affianco al divieto dei licenziamenti.

Art.19, Norme speciali in materia di trattamento ordinario di integrazione salariale e assegno ordinario, **comma 1***:"I datori di lavoro che nell'anno 2020 sospendono o riducono l'attività lavorativa per eventi riconducibili all'emergenza epidemiologica da COVID-19, possono presentare domanda di concessione del trattamento ordinario di integrazione salariale o di accesso all'assegno ordinario con causale "emergenza COVID-19", per periodi decorrenti dal 23 febbraio 2020 per una durata massima di nove settimane e comunque entro il mese di agosto 2020."*[374]

A partire dal 23 febbraio, il decreto mette a disposizione una serie di strumenti a integrazione del reddito di quei lavoratori che, a causa di sospensioni o riduzioni dell'attività, sarebbero stati altrimenti licenziati.
Il ventaglio di ammortizzatori sociali messo a disposizione delle aziende da parte del Governo Conte si compone di: Cassa integrazione ordinaria (CIGO), Cassa

[372] A riconferma del suo orientamento costituzionale, la disposizione va interpretata anche alla luce dell'art. 38 Cost, secondo cui "*I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria".*
[373] Iervolino P., 2020.
[374] D.l. 18/2020, convertito in legge con la l.n. 27/2020, art.19 co.1

integrazione in deroga (CIGD), assegno ordinario erogato dal Fondo di integrazione salariale (FIS) o dai fondi di solidarietà di settore.

Mediante questi provvedimenti, il sostegno derivante dagli ammortizzatori sociali raggiunge un'estensione talmente ampia da esser fruibile da tutti i dipendenti, di tutti i settori produttivi, nell'intero territorio nazionale, con effetto retroattivo (appunto, sin dal 23 febbraio).

Questi strumenti operano durante tutto il periodo in cui i licenziamenti collettivi sono bloccati. Per la precisione, il termine per CIGO e FIS è fissato al 31 agosto; mentre per la CIGD viene è indicato da ciascuna Regione (per questo il decreto genericamente indica "*entro il mese di agosto*").

La domanda per questi strumenti è da effettuarsi con l'apposita "*causale "emergenza COVID-19""*, ad indicare che l'azienda richiede la fruizione dello strumento a causa di "*eventi riconducibili all'emergenza epidemiologica da COVID-19*". A questi strumenti vengono così attribuite peculiari caratteristiche[375], tra cui un'applicazione in deroga alla normativa generale[376].

Per quanto riguarda le modalità di richiesta, il Decreto Cura Italia prevede dei tempi e delle procedure. Per CIGO e FIS le domande dei datori di lavoro vanno precedute comunque dalle seguenti fasi: l'informativa, la consultazione sindacale, nonché l'esame congiunto, da effettuarsi entro 3 giorni anche in via telematica.

Per la CIGD delle aziende con più di 5 dipendenti continua a necessitare l'accordo sindacale[377].

Per quanto concerne la co-gestione di ammortizzatori sociali "di ordine generale" e dei sopracitati ammortizzatori legati all'emergenza (quelli con causale "*emergenza COVID-19*") presso le medesime aziende, il legislatore ha provveduto fornendo indicazioni, dal momento che gli ultimi sono richiedibili anche da datori di lavoro già beneficiari dei primi (ex art.20 dl.18/2020).[378]

---

[375] Il fatto che questi strumenti operino "in un binario a a sé stante" ha già complicato parecchio la gestione effettuata dagli operatori di settore. C'è da dire poi che questi strumenti si accomunano per taluni aspetti, come la durata massima (9 settimane), ma si differenziano per altri, tra cui le procedure da seguire. A completare il quadro, va infine evidenziato che gli ammortizzatori del Decreto Cura Italia vanno a sommarsi a quelli già previsti dal Dl 9/2020 per gli undici comuni "zone rosse", nonché quelli dedicati alle 3 regioni "zone gialle". Insomma: molte sono state le misure messe in campo, un loro coordinamento non è facile.

[376] M. Prioschi, *Cassa integrazione guadagni in deroga 2020: chi ha diritto e tempi di pagamento*, 11 Aprile 2020, in <http://amp.ilsole24ore.com/pagina/ADyubeJ>

[377] E. Massi, *Cassa integrazione: tra costi elevati per le aziende e nuove scadenze*, Quotidiano Ipsoa, 31 Agosto 2020 < https://www.ipsoa.it/documents/lavoro-e-previdenza/amministrazione-del-personale/quotidiano/2020/08/31/cassa-integrazione-costi-elevati-aziende-nuove-scadenze>

[378] P. Iervolino, 2020

Di fatto, l'ottenimento dell'ammortizzatore sociale con causale Covid-19 sospende e sostituisce il trattamento dell'ammortizzatore "di ordine generale" già in corso: il primo non verrà calcolato nel computo dei limiti massimi di utilizzo dell'ammortizzatore sociale[379] di ordine generale. Ciò poiché gli ammortizzatori sociali "di ordine generale" vengono riattivati solo alla fine del periodo interessato. L'art. 22 Dl. 18/2020 introduce poi la possibilità per Regioni e Province autonome di erogare la CIGS in deroga in tutela di quei datori di lavoro privati, che non possono beneficiare di altri ammortizzatori, sempre per un periodo massimo pari a 9 settimane.[380].
Per dare infine un'idea in merito alla dimensione del fenomeno, basta pensare che l'Inps ha aperto la procedura per l'invio delle domande già la settimana seguente all'entrata in vigore del decreto: alla data del 10 aprile si stimano 198 mila domande ricevuto dall'Inps per CIGO, relative a 2,9 milioni di lavoratori; nonché 100 mila domande per il FIS, per 1,7 mln di persone[381].

Il Consiglio dei Ministri del 13 maggio ha poi approvato il **decreto Rilancio**[382]. Entrato in vigore dal giorno 19 maggio 2020, questo è intervenuto al fine di prorogare gli effetti previsti dal precedente Decreto Cura Italia.

Art. 80 Modifiche all'articolo 46 in materia di licenziamento per giustificato motivo oggettivo:" *All' articolo 46 del decreto-legge 17 marzo 2020 n. 18 [...], sono apportate le seguenti modificazioni: a) al comma 1, le parole: "60 giorni" sono sostituite dalle seguenti: "cinque mesi"*[383].

Gli effetti e le conseguenze del decreto sono chiari: la scadenza delle misure volte al blocco dei licenziamenti è prorogata fino al 17 agosto 2020.
Le critiche sollevatesi in merito all'art.80 del decreto non riguardano infatti, il suo contenuto. Si incentrano principalmente su due aspetti: la tecnica legislativa adottata, ovvero quella di emanare una norma retroattiva; il gap temporale formatosi tra la copertura del Decreto Cura Italia (secondo cui il blocco dei

[379] sociali nel biennio e nel quinquennio ed esenta dal pagamento della contribuzione aggiuntiva che scatta di norma quando si accede a questi strumenti.
[380] D. Lesce, T. Targa, 2020.
[381] Prioschi M., 2020
[382] DL 19 maggio 2020 n. 34, rubricato "Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19", convertito in legge con modifiche dalla l.n. 17 luglio 2020, n. 77.
[383] DL 19 maggio 2020 n. 34, art.80

licenziamenti scadeva Domenica 17 maggio) e l'intervento del Decreto Rilancio (entrato in vigore da martedì 19 maggio)[384].

Stante la scadenza dei 60 giorni sancita dal Decreto Cura Italia, infatti, il divieto di licenziamento nei giorni 17 e 18 maggio 2020 non vigeva. Il ritardo nell'entrata in vigore del Decreto Rilancio portò dunque a evidenti difficoltà operative, soprattutto a causa del fatto che non vi era alcuna previsione espressa in merito alla retroattività della norma[385]. Questa, che appunto, non ha operato come una proroga, bensì è andata a modificare il testo promulgato in precedenza, denota tra l'altro un'azione del legislatore in deroga al principio generale della irretroattività della legge[386].

Orbene, definire quale sia la portata di questo fenomeno, ovvero l'entità dei licenziamenti effettivamente irrorati dalle imprese all'interno di questa breve "finestra", è difficile.

Ad ogni modo, se da un lato non sembra che la norma effettivamente possa coprire i 2 giorni di vuoto legislativo, dall'altro non si possono escludere interpretazioni estensive da parte dei giudici, nel caso in cui l'atto del recesso venga impugnato, in merito all'effetto retroattivo della norma. Va ricordato, tra l'altro, l'importante ed estesa presenza di ammortizzatori sociali a integrazione del reddito che persistevano anche in questo breve intervallo di tempo. Bisognerà attendere future previsioni del Governo in materia, poiché non si può escludere a priori che non giunga un intervento del legislatore proprio a sanare questo problema[387].

Fortunatamente l'INPS è intervenuto prontamente per dare dei chiarimenti in merito alla gestione delle richieste di Naspi da parte di lavoratori licenziati illegittimamente. Attraverso il **messaggio 2261 del 1° giugno 2020**, l'ente ha assicurato l'accoglimento di queste domande, per cui la NASpI verrà loro erogata[388].

---

[384] P. Stern, Primicerio G., 2020

[385] P. Ragusei, *Sospensione dei licenziamenti e gestione del rapporto di lavoro, 2020,* < Collana Explico - Le misure per la fase di ripresa>, Wolters Kluwer Italia, disponibile in: <https://www.ipsoa.it/documents/lavoro-e-previdenza/amministrazione-del-personale/quotidiano/2020/07/27/blocco-licenziamenti-17-agosto-regole-seguire>

[386] Come da art.11 pre-leggi

[387] N. Ghirardi, 2020

[388] l'Ufficio Legislativo del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, con nota prot. n. 5481 del 26 maggio 2020, ha provveduto a fornire chiarimenti in merito alla gestione della Naspi, ricordando la *ratio* alla base dello strumento stesso. L'indennità di disoccupazione consiste infatti in una prestazione riconosciuta ai lavoratori a fronte di una perdita involontaria della propria occupazione. Il carattere di legittimità (o illegittimità) del licenziamento che ha condotto a questa situazione di disoccupazione, non rileva ai fini dell'erogazione dell'indennità. Per approfondimenti vedasi il messaggio dell'INPS nr. 2261 del 1 Giugno 2020, disponibile in:< https://www.inps.it/MessaggiZIP/Messaggio%20numero%202261%20del%2001-06-2020.pdf>

A patto che le somme elargite, in caso in cui il lavoratore beneficiario venisse reintegrato nel posto di lavoro (a seguito di contenzioso[389] giudiziale o stragiudiziale), vengano restituite[390].

Anche per quanto riguarda la **Cassa Integrazione Ordinaria**, il Decreto Rilancio introduce una modifica al Decreto Cura Italia di marzo.

Art. 68, Modifiche all'articolo 19 in materia di trattamento ordinario di integrazione salariale e assegno ordinario, **comma 1**.:" *All'art. 19, del decreto-legge 17 marzo 2020 n. 18, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, sono apportate le seguenti modificazioni:*
a) il comma 1 è sostituito dal seguente: "1. I datori di lavoro [...], possono presentare domanda di concessione del trattamento ordinario di integrazione salariale o di accesso all'assegno ordinario [...] per una durata massima di 9 settimane per periodi decorrenti dal 23 febbraio 2020 al 31 agosto 2020, incrementate di ulteriori 5 settimane nel medesimo periodo per i soli datori di lavoro che abbiano interamente fruito il periodo precedentemente concesso fino alla durata massima di 9 settimane. È altresì riconosciuto un eventuale ulteriore periodo di durata
massima di 4 settimane di trattamento di cui al presente comma per periodi decorrenti dal 1° settembre 2020 al 31 ottobre 2020 fruibili ai sensi dell'articolo 22-ter [...][391].

La norma prevista dal decreto rilancio entrato in vigore il 19 maggio, prevede una duplice articolazione temporale della proroga della copertura CIGO, nonché una sua restrizione a taluni tipi di aziende.

Solo per le aziende che hanno già completamente utilizzato le prime 9 settimane di CIGO, infatti, sussiste la possibilità di richiederne ulteriori 9.

Le prime 5 di queste 9 settimane, vanno fruite entro il 31 agosto 2020, per un totale di 14 settimane fruibili tra il 23 febbraio e il 31 agosto.

Ulteriori 4 settimane (per un totale di 9 stanziate dal Decreto Rilancio) potranno essere utilizzate solo dal 1° settembre e fino al 31 ottobre[392] per coprire riduzioni/sospensioni di attività lavorativa riconducibili all'emergenza epidemiologica.

---

[389] L'onere di comunicazione all'INPS dell'esito eventualmente favorevole del contenzioso è posto così a carico del lavoratore.
[390] P. Stern, Primicerio G., 2020
[391] DL 19 maggio 2020, n. 34, Art.68 co.1
[392] La spartizione temporale delle settimane di CIGO (5 + 4) non opera per tutti i settori: turismo, fiere, congressi e spettacolo sono tutti settori in cui le aziende potranno fruire in continuità delle ulteriori 4 settimane, quindi anche prima del 1°settembre, per godere quindi di18 settimane consecutive.

Orbene, moltissimi datori di lavoro, all'entrata in vigore del Decreto Rilancio, si trovano proprio nella condizione in cui la dotazione originaria di 9 settimane di ammortizzatore era già completamente consumata. Sicché la maggior parte delle aziende sono in effetti abilitate ad accedere alle ulteriori 5 settimane previste.
Solo che 5 settimane di copertura non sono sufficienti a sostenere le imprese dal 19 maggio (data di entrata in vigore del decreto) al 31 agosto (data in cui le aziende possono richiedere il secondo blocco di CIGO, altre 4 settimane).
Nella migliore delle ipotesi consentirebbe loro di coprire riduzioni o sospensioni di attività lavorativa fino a fine giugno 2020. Si teme veramente che le aziende subiscano gli effetti di quello che è stato definito il "buco di giugno", per poi dover arrancare fino a settembre con tutta una serie di altri strumenti[393], prima di poter finalmente ottenere il secondo "slot" di 4 settimane[394].
Si stima infatti che al 20 di maggio sono state effettuate richieste per ammortizzatori sociali da parte di circa 7,2 milioni di persone, a fronte di stanziamenti per circa oltre 18 miliardi di euro[395].

Anche la **CIG in deroga** è stata prorogata dal Decreto Rilancio (in particolare, nel suo art. 70 dl. 19 maggio 2020), sempre attraverso lo schema "5+4".
Anche per le aziende beneficiarie di questo ammortizzatore, dunque, la preoccupazione di come "arrivare a settembre" sussiste: purtroppo però questa è accentuata dal fatto che le imprese beneficiarie di CIG in deroga non hanno i

[393] Possiamo definirli "piano B", ovvero le opzioni che sono rimaste all'azienda, la quale non ha la possibilità di licenziare i dipendenti eccedenti (a causa della proroga del divieto), né di pagare loro uno stipendio (dato il calo di consumi, quindi di produzione, di vendite, e così di fatturato), né di accedere agli ammortizzatori legati all'emergenza sanitaria. L'azienda, in primo luogo, potrà far usufruire delle ferie accantonate ai dipendenti, se ne hanno. E molto spesso le ferie "fruibili" erano, in questo momento storico, già state usufruite dai dipendenti (più o meno volontariamente). Dopodiché si potrà ricorrere agli ammortizzatori sociali "di ordine generale", ex D.lgs 148/2015. Però ciò comporta costi e tempi molto più lunghi (poiché potranno esser erogati soltanto dopo l'apertura di una fase informativa nonché sindacale). Infine, si potrà ricorrere a periodi di alternanza tra lavoro a formazione, ex art. 94 del DL "Rilancio".
[394] P. Stern, G. Petricca, *Decreto Rilancio: Cassa integrazione con duplice articolazione temporale*, Quotidiano Ipsoa, 14 Maggio 2020, in:< https://www.ipsoa.it/documents/lavoro-e-previdenza/amministrazione-del-personale/quotidiano/2020/05/14/decreto-rilancio-cassa-integrazione-duplice-articolazione-temporale>
[395] C. Brusini, *Decreto Rilancio, "per la cassa integrazione rischio buco da giugno". Nuova cig in deroga con anticipo dell'Inps, tempi lunghi per l'avvio*, 20 Maggio 2020, in < https://www.ilfattoquotidiano.it/2020/05/20/decreto-rilancio-per-la-cassa-integrazione-rischio-buco-da-giugno-nuova-cig-in-deroga-con-anticipo-dellinps-tempi-lunghi-per-lavvio/5807386/>

requisiti per poter ricorrere, al termine delle 5 settimane, degli strumenti[396] ex dlgs 148/2015[397].

La principale novità sta però nella procedura di richiesta e nell'erogazione. Il ruolo delle Regioni viene semplificato, poiché si sancisce che le richieste siano da effettuarsi direttamente all'Inps[398]. La domanda andrà quindi presentata entro 15 giorni dalla sospensione dell'attività lavorativa, e l'Inps sarà tenuto, nell'arco di 15 giorni dalla ricezione della domanda, ad autorizzarla nonché ad anticipare il 40% delle ore autorizzate. [399]

Al fine di evitare il sopracitato "buco di giugno", il **Decreto-legge n.52/2020 del 16 giugno** 2020, entrato in vigore il 17 giugno ed inserito nel dl n.34/2020, interviene sulle direttive del Decreto Rilancio in merito alla divisione temporale della proroga della CIGO.

Art. 1 Norme speciali in materia di trattamento ordinario di integrazione, **comma 1**: *"[...] esclusivamente per i datori di lavoro che abbiano interamente fruito del periodo precedentemente concesso fino alla durata massima di quattordici settimane, è possibile usufruire di ulteriori quattro settimane anche per periodi decorrenti antecedentemente al 1° settembre 2020. Resta ferma la durata massima di diciotto settimane considerati i trattamenti riconosciuti cumulativamente"* [400]

Seppur confermando la durata massima di 18 settimane, il DL 52/2020 supera la frammentazione delle settimane di CIG emergenziale, previste dal DL Rilancio appena un mese prima. È positiva la soluzione adottata da questo nuovo decreto-legge, che consente ai datori di lavoro di fruire sin da subito delle ulteriori 4 settimane di CIG, senza dover attendere la fine dell'estate: la scelta della frammentazione temporale venne giudicata infatti "un errore clamoroso".

---

[396] Parliamo, tra le altre figure, di microimprese ed aziende commerciali con oltre 50 dipendenti. Per queste sarà davvero un problema affrontare l'estate con solo 5 settimane di copertura, dato che come "piano B" esiste per loro solamente l'utilizzo di percorsi di cassa integrazione straordinaria.

[397] P. Stern, G. Petricca, 2020

[398] il governo ha colpevolizzato le regioni, accusandole di eccessive lentezze nell'autorizzazione delle domande (e quindi nell'erogazione dei pagamenti), indi per cui ha modificato la procedura di richiesta mettendola in capo all'Inps. Alla data del 20 maggio, si stima che i beneficiari della CIGD erano meno di 200mila, un quinto di quelli per cui l'Inps ha ricevuto gli estremi.

[399] C. Brusini, *Decreto Rilancio, "per la cassa integrazione rischio buco da giugno". Nuova cig in deroga con anticipo dell'Inps, tempi lunghi per l'avvio*, 20 Maggio 2020, in < https://www.ilfattoquotidiano.it/2020/05/20/decreto-rilancio-per-la-cassa-integrazione-rischio-buco-da-giugno-nuova-cig-in-deroga-con-anticipo-dellinps-tempi-lunghi-per-lavvio/5807386/>

[400] DECRETO-LEGGE 16 giugno 2020, n. 52, art. 1 co.1

Al secondo comma sancisce inoltre un perentorio termine di presentazione delle domande dei trattamenti. "A *pena di decadenza*", la domanda va infatti presentata entro la fine del mese successivo a quello in cui ha avuto inizio il periodo di sospensione o di riduzione dell'attività lavorativa. Trascorso il termine quindi, la domanda non potrà più essere presentata[401].

Veniamo quindi al recentissimo **Decreto Agosto**[402], del valore di ben 25 miliardi, con il quale si calcola un ammontare pari a 100 miliardi di euro complessivamente stanziati dal governo italiano a fronte di interventi per l'economia sin dall'inizio dell'emergenza sanitaria[403].

Partiamo dall'art.1, dove si sancisce in merito alla Cassa integrazione:

Art. 1, Nuovi trattamenti di cassa integrazione ordinaria, assegno ordinario e cassa integrazione in deroga:

1. *"I datori di lavoro che, nell'anno 2020, sospendono o riducono l'attività lavorativa per eventi riconducibili all' emergenza epidemiologica da COVID-19, possono presentare domanda di concessione dei trattamenti di cassa integrazione ordinaria, assegno ordinario e cassa integrazione in deroga [...], per una durata massima di 9 settimane, incrementate di ulteriori 9 settimane secondo le modalità previste al comma 2. Le complessive 18 settimane devono essere collocate nel periodo ricompreso tra il 13 luglio 2020 e il 31 dicembre 2020. Con riferimento a tale periodo, le predette 18 settimane costituiscono la durata massima che può essere richiesta con causale COVID-19. I periodi di integrazione precedentemente richiesti e autorizzati ai sensi del predetto decreto-legge n. 18 del 2020, collocati, anche parzialmente, in periodi successivi al 12 luglio 2020 sono imputati, ove autorizzati, alle prime nove settimane del presente comma.*

2. *Le ulteriori 9 settimane [...] sono riconosciute esclusivamente ai datori di lavoro ai quali sia stato già interamente autorizzato il precedente periodo di 9 settimane, decorso il periodo autorizzato. I datori di lavoro che presentano domanda per periodi di integrazione relative alle ulteriori 9 settimane di cui al comma 1 versano un contributo addizionale [...]"*[404]

Con il suddetto articolo vengono riconosciute, per sospensioni o riduzioni di orario riconducibili alla pandemia, settimane di ammortizzatori sociali (CIGO, FIS la Cassa

---

401 <https://www.cisl.it/grandi-temi/mercato-del-lavoro/16638-dl-16-giugno-2020-n-52-ammortizzatori-covid.html#:~:text=52%3A%20ammortizzatori%20Covid,-Il%20Decreto%20legge&text=Per%20le%20domande%20riferite%20a,decadenza%2C%20al%2015%20luglio%202020>

402 Ovvero il DECRETO-LEGGE 14 agosto 2020, n. 104, rubricato "Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia", entrata in vigore del provvedimento: 15/08/2020.

403 I dati monetari relativi agli investimenti sono stati diffusi dal Premier Conte nelle interviste svoltesi dopo la delibera del Decreto.

404 DECRETO-LEGGE 14 agosto 2020, n. 104, art. 1, co. 1-2.

in deroga, a seconda dei requisiti aziendali), in un numero pari a 9. Queste risultano poi incrementabili di altre 9 settimane, con particolari modalità.
Il Decreto Agosto concede quindi ulteriori 18 settimane di integrazione salariale, da richiedersi anche in questo caso in una formula scaglionata, ovvero "9+9".
Queste 18 settimane rappresentano la durata massima di godimento degli ammortizzatori, da collocare temporalmente tra il 14 luglio ed il 31 dicembre 2020.
La data del 13 Luglio è stata convenzionalmente scelta dal legislatore per fungere da "spartiacque", tra la vecchia (ex Dl. 18/2020 e Dl. 34/2020) e la nuova (ex Dl. 104/2020) integrazione salariale [405].
Le modalità con cui il Decreto Agosto concede i due blocchi di periodi di ammortizzatori sociali Covid-19, composti da 9 settimane ciascuno, sono differenti. In merito alla loro gestione, l'Inps interviene con il messaggio n. 3131 del 21 agosto 2020.
Analizziamo in breve quindi i termini di godimento delle prime 9 settimane, richiedibili tra il 13 luglio 2020 al 31 dicembre 2020[406].
In primo luogo, per queste si prevede ancora la gratuità dell'intervento.
In secondo luogo, va evidenziato un sistema se vogliamo "penalizzante", con cui queste vengono computate, ed "incastrate" a livello temporale con quelle previste dalle precedenti disposizioni di legge.
L'art.1 dl. 104/2020 prescrive che, se le aziende hanno goduto, dal 12 luglio in poi, dei periodi di Cassa Integrazione (o FIS) concessi dal Decreto Cura Italia (e dal Decreto Rilancio), quei periodi andranno decurtati da questo primo blocco di 9 settimane previste dal decreto entrato in vigore il 15 di Agosto.
Così come la disposizione è formulata va di fatto a penalizzare le aziende che, attraverso un esame congiunto o mediante accordi con i sindacati, abbiano voluto centellinare e suddividere le settimane di CIG concesse dal 17 marzo in poi (ovvero 9 settimane del Decreto Cura Italia, nonché le 5+4 del Decreto Rilancio). Dal testo dei precedenti decreti si evince la possibilità di una loro fruizione fino al 31 agosto: il datore di lavoro "responsabile" avrebbe quindi potuto giustamente pensare di

[405] E. Massi, *Cassa integrazione: tra costi elevati per le aziende e nuove scadenze*, Quotidiano Ipsoa, 31 Agosto 2020 < https://www.ipsoa.it/documents/lavoro-e-previdenza/amministrazione-del-personale/quotidiano/2020/08/31/cassa-integrazione-costi-elevati-aziende-nuove-scadenze>
[406] Quotidiano Ipsoa < https://www.ipsoa.it/documents/lavoro-e-previdenza/pensioni/quotidiano/2020/08/22/integrazione-salariale-punto-inps-novita-decreto-agosto> 22 Agosto 2020.

organizzarne l'utilizzo fino ad arrivare a coprire l'intero mese di agosto. Per poi sperare in nuove disposizioni.

Ebbene questi datori di lavoro si vedranno "tagliare", rispetto ad altre aziende, il periodo di godimento complessivo, che tra il 13 dal luglio al 31 dicembre non potrà esser maggiore di 18 settimane.

In altre parole, i datori di lavoro che non hanno interamente fruito delle prime 18 settimane previste dal D.L. 18/2020 perdono le settimane residue.

Passiamo ora ad analizzare le modalità con cui le aziende possono accedere poi alle ulteriori 9 settimane di CIG, quindi al secondo blocco di settimane di ammortizzatori sociali previste dal dl 104/2020.

Si riscontrano qui delle diversità rispetto alle decisioni prese dai due precedenti decreti, forse anche in relazione al fatto che il legislatore spera di legiferare quella che si sospetta essere la parte finale della crisi pandemica[407].

Queste diversità si concretizzano in condizioni: l'accesso al secondo blocco di 9 settimane del Decreto Agosto nonché la sua gratuità sono condizionati da una serie di fattori.

In primo luogo, queste ulteriori 9 settimane possono essere richieste dai soli datori di lavoro ai quali sia stato già interamente autorizzato il precedente periodo di nove settimane, sempre all'interno dell'arco di tempo prescritto dal decreto che va dal 13 luglio 2020 al 31 dicembre 2020[408].

In secondo luogo, viene meno la gratuità assoluta dell'intervento di integrazione salariale. Mentre fino a prima gli interventi erano completamente a carico dello Stato, si prevede ora che per fruire del secondo blocco di 9 settimane del Decreto Agosto alcune aziende siano tenute a versare un contributo addizionale, di importo differente, a seconda se la richiesta è di CIGO o di FIS.[409].

---

[407] E. Massi, 31 Agosto 2020.

[408] Tra le richieste di Cgil, Cisl e Uil vi era l'abbattimento di questa suddivisione, e quindi del requisito di dover per forza esaurire le prime 9 settimane di ammortizzatori per fruire delle seconde. Un'altra richiesta è quella di ampliare il periodo in cui le 18 settimane sono usufruibili, ovvero di "spalmare" il godimento delle 18 settimane su un periodo più lungo. Ciò eviterebbe un utilizzo sconsiderato dello strumento. Per approfondimenti: B. Weisz, *Modifiche al Decreto Agosto: le richieste sindacali*, 4 settembre 2020, in< https://www.pmi.it/economia/lavoro/340540/modifiche-al-decreto-agosto-le-richieste-sindacali.html>

[409] Quotidiano Ipsoa <https://www.ipsoa.it/documents/lavoro-e-previdenza/pensioni/quotidiano/2020/08/22/integrazione-salariale-punto-inps-novita-decreto-agosto> 22 Agosto 2020.

Per quanto riguarda le richieste di CIGO, l'importo del contributo addizionale a carico delle imprese è variabile, dal 9% al 18%[410], della retribuzione globale di spettanza al lavoratore per le ore non prestate durante il periodo la sospensione o la riduzione di orario.[411].

Per quanto riguarda le richieste di FIS, il contributo addizionale è pari al 4% della retribuzione persa dai dipendenti (art. 29 del D.lgs n. 148/2015).

Orbene, le aziende che lo utilizzano in modo continuativo il pacchetto di ammortizzatori di emergenza previsti dal Dl. 104/2020, godono di una copertura che va dal 13 luglio a circa metà di novembre.

Queste potranno poi, salvo future disposizioni contrarie, la CIGO o il FIS di ordine generale, ex Dlgs 148/2015 [412].

Ma vediamo ora cosa si prevede col Decreto Agosto in merito alla possibilità di irrorare l**icenziamenti**.

Art. 14, Proroga delle disposizioni in materia di licenziamenti collettivi e individuali per giustificato motivo oggettivo, **comma 1**:" *Ai datori di lavoro che non abbiano integralmente fruito dei trattamenti di integrazione salariale riconducibili all'emergenza epidemiologica da COVID-19 di cui all'articolo 1 ovvero dell'esonero dal versamento dei contributi previdenziali di cui all'articolo 3 del presente decreto resta precluso l'avvio delle procedure di cui agli*
articoli 4, 5 e 24 della legge 23 luglio 1991, n. 223 e restano altresì sospese le procedure pendenti avviate successivamente alla data del 23 febbraio 2020 [...]"

Sebbene si ipotizzasse (o almeno così era scritto nella prima bozza del Decreto Agosto) una proroga del blocco dei licenziamenti generalizzato fino a fine anno, il testo definitivo del Decreto introduce quella che possiamo definire come una

---

[410]La condizione che può far sorgere in capo all'azienda l'obbligo del versamento di un contributo addizionale consiste nel raffronto tra il fatturato del primo semestre 2020 e quello del corrispondente periodo del 2019, e nel suo esito. In particolare: se la riduzione del fatturato è pari o superiore al 20% non è dovuto alcun contributo addizionale; se si è registrata una riduzione del fatturato, ma questa risulta inferiore al 20%, il contributo è del 9%; per le sole aziende che non hanno subito cali di fatturato il contributo ammonta al 18%. L'esito del raffronto è da far pervenire all'Inps mediante autocertificazione ex art. 47 del DPR n. 445/2000 (che, se mendace, comporta conseguenze penali). La mancanza dell'invio dell'autocertificazione comporta l'applicazione dell'aliquota massima. È importante far notare che l'ingenza del predetto valore del contributo addizionale: sia tenendo conto della situazione di crisi economica su cui vertono le aziende, sia raffrontandolo con l'ammontare di contributo addizionale previsto della disciplina ordinaria, di cui al Dlgs n. 148/2015. Per approfondimenti si consulti E. Massi, 31 Agosto 2020.

[411] Quotidiano Ipsoa <https://www.ipsoa.it/documents/lavoro-e-previdenza/amministrazione-del-personale/quotidiano/2020/09/01/cassa-integrazione-esoneri-contributivi-licenziamento-proposte-consulenti-lavoro>, 01 Settembre 2020.

[412] E. Massi, 31 Agosto 2020.

scadenza mobile. La data esatta a partire dalla quale i datori di lavoro potranno avviare procedure di licenziamento collettivo, o riprendere le procedure "pendenti" sospese durante il periodo di blocco, è in realtà diversa da azienda ad azienda.

Vi sono due elementi da valutare, come indicato nel sopracitato art.14.

Per le aziende che hanno deciso di fruire delle settimane di ammortizzatori sociali ex art.1 Dl.104/2020, sarà data loro la possibilità di irrorare licenziamenti a partire dalla data in cui il datore di lavoro ha usufruito completamente delle 18 settimane previste dal Decreto Agosto.

Per le aziende, invece, che non hanno usufruito degli ammortizzatori ex art.1 Dl. 104/2020, bensì hanno optato per il ricorso agli esoneri contributivi ex art.3 Dl. 104/2020[413], la data a partire dalla quale potranno cominciare ad irrorare licenziamenti sarà pari alla scadenza del periodo di fruizione dell'esonero contributivo[414].

Ciò che, stando alla *ratio* della norma, si potrebbe quindi scongiurare, è un blocco generalizzato dei licenziamenti fino al 31 dicembre (come invece si preannunciava). Il legislatore è infatti chiaro nel legittimare il ricorso al licenziamento solamente una volta esaurito il sistema di tutele predisposto dalla normativa emergenziale.

Detto ciò, possiamo analizzare le critiche avanzate in merito alle disposizioni contenute nel decreto descritte finora.

Esistono correnti di pensiero che accusano una limitazione delle libertà datoriali, nel momento in cui si vincola il datore di lavoro ad assumere determinate scelte

---

[413] Come indicato nel testo del art.1, il legislatore mette a disposizione delle aziende, accanto alla possibilità di accedere ai dedicati ammortizzatori sociali COVID-19, la possibilità di ottenere sgravi contributivi. Questi sono introdotti dall'art.3 del Decreto Agosto, rubricato" Esonero dal versamento dei contributi previdenziali per aziende che non richiedono trattamenti di cassa integrazione", che consta di 6 commi. Questi sgravi consistono nell'esonero dal versamento dei contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro, nella misura del 100%, fruibili entro il 31 dicembre 2020. La legge prevede che questi sgravi vengano concessi in 2 casi. Il primo coinvolge i datori di lavoro che, avendo fruito nei mesi di maggio e giugno 2020, dei trattamenti di integrazione salariale ex artt. 19-22quinquies D.l.18/2020, non ricorrono alle ulteriori 18 settimane previste dal Dl. 104/2020 per il periodo 13/07/2020-31/12/2020. Questi datori di lavoro godono di un esonero contributivo per un periodo massimo di 4 mesi.
Il secondo sgravio contributivo è riservato ai datori di lavoro che effettuino assunzioni a tempo indeterminato di lavoratori di tutte le età, a condizione che ciò comporti un incremento occupazionale netto. Questi datori di lavoro godono di un esonero contributivo per un periodo massimo di 6 mesi a partire dalla data dell'assunzione. Per approfondimenti: R. Pallotta, *Decreto Agosto: decontribuzione per le aziende che assumono o reintegrano i lavoratori*, 3 Agosto 2020, Quotidiano Ipsoa, in <https://www.ipsoa.it/documents/lavoro-e-previdenza/amministrazione-del-personale/quotidiano/2020/08/03/decreto-agosto-decontribuzione-aziende-assumono-reintegrano-lavoratori>

[414] <https://www.ipsoa.it/documents/lavoro-e-previdenza/amministrazione-del-personale/quotidiano/2020/09/01/cassa-integrazione-esoneri-contributivi-licenziamento-proposte-consulenti-lavoro>, 01 Settembre 2020.

gestionali. Si ricorda infatti, che il Decreto Agosto limita la facoltà di irrorare licenziamenti relazionandola al ricorso preventivo delle 18 nuove settimane di CIG, di cui 9 delle quali non vengono sempre erogate a titolo gratuito.
Inoltre, il dettato normativo è poco chiaro nel determinare le sorti delle imprese che non si avvalgono né dell'esonero contributivo (il cui ottenimento è legato ad assunzioni di personale o comunque al reintegro totale dei dipendenti), né delle ulteriori 18 settimane di integrazione salariale. Non è chiaro se queste aziende possano esser legittimate ai licenziamenti collettivi sin da subito[415].

Passiamo ora alle eccezioni al divieto nonché alla sospensione dei licenziamenti introdotte dal decreto: si prevedono infatti 3 casi in cui i datori di lavoro possono procedere, sin dal 18 agosto 2020, ad irrorare licenziamenti.

Art. 14, Proroga delle disposizioni in materia di licenziamenti collettivi e individuali per giustificato motivo oggettivo, **comma 3:** "*Le preclusioni e le sospensioni di cui ai commi 1 e 2 non si applicano nelle ipotesi di licenziamenti motivati dalla cessazione definitiva dell'attività dell'impresa, conseguenti alla messa in liquidazione della società senza continuazione, anche parziale, dell'attività, nei caso in cui nel corso della liquidazione non si configuri la cessione di un complesso di beni od attività che possano configurare un trasferimento d'azienda o di un ramo di essa ai sensi dell'articolo 2112 c.c., ovvero nelle ipotesi di accordo collettivo aziendale, stipulato dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale, di incentivo alla risoluzione del rapporto di lavoro, limitatamente ai lavoratori che aderiscono al predetto accordo [...]. Sono altresì esclusi dal divieto i licenziamenti intimati in caso di fallimento, quando non sia previsto l'esercizio provvisorio dell'impresa, ovvero ne sia disposta la cessazione. [...]*"[416]

Il testo dell'articolo è molto chiaro nell'individuare questi tre casi.
In primo luogo, si ammettono i licenziamenti motivati dalla cessazione definitiva dell'attività dell'impresa.

[415] G. Fava, *Blocco Licenziamenti/ L'errore della proroga che fa crescere gli effetti della crisi*, 10 settembre 2020, in < https://www.ilsussidiario.net/news/blocco-licenziamenti-lerrore-della-proroga-che-fa-crescere-gli-effetti-della-crisi/2068245/>
[416] DECRETO-LEGGE 14 agosto 2020, n. 104, art. 14, co. 3

Inoltre, le aziende possono stringere accordi collettivi aziendali di incentivo all'esodo, e quindi concordare con il singolo dipendente (che è libero di aderire o meno) una risoluzione consensuale del rapporto di lavoro[417].

Infine, sono legittimi i licenziamenti intimati in caso di fallimento con conseguente cessazione dell'attività d'impresa. Nel caso poi in cui si disponga l'esercizio provvisorio per specifici rami aziendali, ebbene i lavoratori preposti allo svolgimento delle loro mansioni per quei rami saranno ancora tutelati dal divieto di licenziamento[418].

Soffermandoci per un attimo sulla seconda ipotesi, quella cioè di risoluzione consensuale del rapporto, è importante osservare come in questo caso il lavoratore è comunque ammesso al godimento della Naspi, che per definizione tutela i lavoratori per disoccupazione involontaria[419].

---

[417] In questa ipotesi i lavoratori uscenti beneficiano della Naspi, nonché, se previsto dall'accordo, anche di un incentivo all'esodo da parte del datore.

[418] C. Tucci, *Lavoro, cade il blocco dei licenziamenti: ecco i sei casi in cui sono possibili*, Il Sole24Ore, 18 Agosto 2020, in <https://www.ilsole24ore.com/art/lavoro-oggi-cade-blocco-licenziamenti-ecco-sei-casi-cui-sono-possibili-ADlS7wj?refresh_ce=1>

[419] E. Massi, *Accordo sindacale per "superare" il divieto di licenziamento: vantaggi e costi per le aziende*, Quotidiano Ipsoa, 11 settembre 2020, in < https://www.ipsoa.it/documents/lavoro-e-previdenza/amministrazione-del-personale/quotidiano/2020/09/11/accordo-sindacale-superare-divieto-licenziamento-vantaggi-costi-aziende>

Bibliografia

- **Boeri T.,** *Licenziamenti in aumento. Colpa della legge Fornero?,* 2013, in: https://www.ilfattoquotidiano.it/2013/04/14/licenziamenti-in-aumento-colpa-della-legge-fornero/562094/

- **Bonardi O**., *La Riforma degli ammortizzatori sociali*, in *Guida alla riforma Fornero*, in: <https://www.wikilabour.it/GetFile.aspx?File=Riforma-Fornero%2FGuida-Fornero_Wikilabour.pdf>

- **Bracco M**. (a cura di), *Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1428-B*, Servizio Studi del Senato, ufficio ricerche sulle questioni del lavoro e della salute, 2014, pg. 13, in: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00814058.pdf>

- **Bronzini G**.*, Il reddito minimo garantito e la riforma degli ammortizzatori sociali*, Working Papers Collection "MASSIMO D'ANTONA", 270/2015, in:< http://csdle.lex.unict.it/Archive/WP/WP%20CSDLE%20M%20DANTONA/WP%20CSDLE%20M%20DANTONA-IT/20151001-124018_bronzini_n270-2015itpdf.pdf>

- **Brusini C**., *Decreto Rilancio, "per la cassa integrazione rischio buco da giugno". Nuova cig in deroga con anticipo dell'Inps, tempi lunghi per l'avvio*, 20 Maggio 2020, in < https://www.ilfattoquotidiano.it/2020/05/20/decreto-rilancio-per-la-cassa-integrazione-rischio-buco-da-giugno-nuova-cig-in-deroga-con-anticipo-dellinps-tempi-lunghi-per-lavvio/5807386/>

- **Cammalleri C. M**., *Sul nuovo rito dei licenziamenti e una proposta di modifica*, volume 4 n. 1 del 2012, pp. 20, pg. 2 e ss., < www.temilavoro.it>

- **Caparello A.,** *Cassa integrazione straordinaria: cosa cambia con il Jobs Act*, 2016, in <https://www.pmi.it/impresa/normativa/approfondimenti/109343/cassa-integrazione-cambia-jobs-act.html>

- **Carabelli U**., *La Disciplina sui Licenziamenti Collettivi: alcuni problemi interpretativi ancora sul tappeto*, in Santucci R., I licenziamenti collettivi tra questioni applicative. Nuove regole. Atti dell'incontro di studio (Benevento, 23 novembre 2004), Milano, Franco Angeli, 2005

- **Caragnano R.**, "I licenziamenti collettivi nel Jobs Act", 2015, Maggioli editore.

- **Carinci F.**, *Complimenti, dottor Frankenstein: Il disegno di legge governativo in materia di riforma del mercato del lavoro*, 2012, in: <http://csdle.lex.unict.it/archive/uploads/up_615784860.pdf>

- **Carinci F**., *Ripensando il "nuovo" art. 18 dello Statuto dei lavoratori,* pg. 29 e ss., Working Papers Collection "MASSIMO D'ANTONA", 172/2013, in: <http://aei.pitt.edu/103066/1/172.pdf>

- **Cavallini G**., *L'impatto della declaratoria di incostituzionalità del "cuore" del Jobs Act sul contenzioso lavoristico e sulle altre disposizioni del D.lgs. n. 23/2015*, <Sintesi, Rassegna di Giurisprudenza e Dottrina>, n.12, 2018, pp. 9-12, disponibile in: < https://consulentidellavoro.mi.it/wp-content/uploads/archive/Documenti/Rivista%20Sintesi/2018/SINTESI%202018-12.pdf>

- **Cinelli M**., G*li ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro*, 2012, in http://csdle.lex.unict.it/archive/uploads/up_746600924.pdf

- **Congia M. C., Pacini S**., *La stima da fonti amministrative di indicatori retributivi congiunturali al netto della cassa integrazione guadagni*, <Rivista Di Statistica Ufficiale> N. 2-3/2012

- **Corti M.**, *Licenziamenti nell'emergenza covid-19*, 2020, in <https://fiscomania.com/licenziamenti-covid-19/>

- **Cotroneo D., Catanzaro S.,** *COVID-19 e sospensione dei licenziamenti*, 2020, in < https://www.diritto24.ilsole24ore.com/art/dirittoLavoro/2020-06-24/covid-19-e-sospensione-licenziamenti-170847.php?refresh_ce=1>

- **Curzio P**., *Il nuovo rito per i licenziamenti*, Working Papers Collection "MASSIMO D'ANTONA">, 158/2012: <http://csdle.lex.unict.it/Archive/WP/WP%20CSDLE%20M%20DANTONA/WP%20CSDLE%20M%20DANTONA-IT/20121113-100650_curzio_158-2012itpdf.pdf>

- **D'Ancona L**., *La razionalizzazione della disciplina dei licenziamenti collettivi*, in *La legge n.92 del 2012 (Riforma Fornero): un'analisi ragionata*, di F. Amato, R. Sanlorenzo, Altalex, Montecatini Terme, 2013, pp. 162-176, in: < http://www.magistraturademocratica.it/mdem/qg/doc/Commentario_riforma_Fornero_%28legge_92_2012%29.pdf>

- **D'Amora F**., *La procedura di mobilità*, 2006, in: < https://www.altalex.com/documents/news/2006/11/28/la-procedura-di-mobilita>

- **De Angelis L**., *Art. 18 dello Statuto dei lavoratori e processo: prime considerazioni,* 152/2012, in:<http://csdle.lex.unict.it/Archive/WP/WP%20CSDLE%20M%20DANTONA/

WP%20CSDLE%20M%20DANTONA-IT/20120918-014705_deangelis_n152-2012itpdf.pdf>

- **De Luca M**., *I licenziamenti collettivi nel diritto dell'Unione europea e l'ordinamento italiano*, 2020, in <http://csdle.lex.unict.it/Archive/OT/From%20our%20users/20200409-114741_DE-Luca_I_licenziamenti_collettivipdf.pdf>

- **De Mozzi B**., *Questioni introduttive in tema di licenziamento collettivo nel c.d. Jobs Act*, Working Papers Collection "MASSIMO D'ANTONA">, 353/2018, in: http://csdle.lex.unict.it/Archive/WP/WP%20CSDLE%20M%20DANTONA/WP%20CSDLE%20M%20DANTONA-IT/20180215-013214_deMozzi_353-2018itpdf.pdf

- **Del Punta R.**, *Licenziamento. Che cosa resta del Jobs Act?*, 2020, in <https://www.ipsoa.it/documents/lavoro-e-previdenza/amministrazione-del-personale/quotidiano/2020/03/07/licenziamento-resta-jobs-act>

- **Farnetani, M**. *L'art. 18 dello Statuto dei Lavoratori nella giurisprudenza,* 2018, in < http://www.lavorosi.it/rapporti-di-lavoro/licenziamenti-individuali/lart-18-commi-1-6-dello-statuto-dei-lavoratori-nella-giurisprudenza/>

- **Fava G.**, *Blocco Licenziamenti/ L'errore della proroga che fa crescere gli effetti della crisi*, 10 settembre 2020,
- <https://www.ilsussidiario.net/news/blocco-licenziamenti-lerrore-della-proroga-che-fa-crescere-gli-effetti-della-crisi/2068245/>

- **Favalli G**., *Lavoro*, <<Itinera. Guide Pratiche>>, vol. 2, 2016, Ipsoa, pp. 1426, p. 1036 e ss.

- **Ferraresi M.**, *Il giustificato motivo oggettivo di licenziamento: Dalla legge 604 del 1966 al contratto a tutele crescenti,* Giappichelli Editore, 2017, pg.41 e ss.

- **Ferrera** M., *Gli effetti (veri) del Jobs act*, in:
- https://www.corriere.it/economia/17_febbraio_13/gli-effetti-veri-jobs-act-f94e39ca-f15c-11e6-b184-a53bdb4964d9.shtml?refresh_ce-cp

- **Fezzi M., Scarpelli F**., *La riforma Fornero*, in *Guida alla riforma Fornero*, pp. 11-14, in: https://www.wikilabour.it/GetFile.aspx?File=Riforma-Fornero%2FGuida-Fornero_Wikilabour.pdf

- **Flammia R**., *Osservazioni sui licenziamenti collettivi*, <<Il Foro Italiano>>, vol. 102, 1979, pp. 239-246: 243.

- **Gambacciani M**., *Impresa e lavoro: il nuovo bilanciamento nei licenziamenti collettivi,* <L'unità del Diritto, collana del Dipartimento di Giurisprudenza>,

Università degli Studi di Roma Tre, vol.6, 2017, in:< http://romatrepress.uniroma3.it/wp-content/uploads/2019/05/impr-gamb.pdf>

- **Garilli A.**, *Occupazione e diritto del lavoro. Le politiche del lavoro del governo Renzi*, Working Papers Collection "MASSIMO D'ANTONA">, 226/2014, in:<http://csdle.lex.unict.it/Archive/WP/WP%20CSDLE%20M%20DANTONA/WP%20CSDLE%20M%20DANTONA-IT/20141020-012413_garilli_n226-2014itpdf.pdf>

- **Ghera E., Garilli A., Garofalo D.,** *Diritto del Lavoro*, terza edizione, Giappichelli editore, 2017, Torino, Pg. 622 e ss.

- **Ghirardi N.**, *COVID-19: Decreto Rilancio e blocco dei licenziamenti*, Euroconference Lavoro, Quotidiano di Centro Studi Lavoro e Previdenza, 3 Giugno 2020, in < https://www.eclavoro.it/covid19-decreto-rilancio-blocco-licenziamenti/>

- **Giubboni S., Colavita A.**, *I licenziamenti collettivi dopo le controriforme*, <Questione Giustizia, Trimestrale promosso da Magistratura democratica> Associazione Magistratura democratica, Roma, 2015, vol.3, pp 31-40, pg. 31 e ss.

- Gruppo Tecnico, Osservatorio Giuridico Acli, *Jobs Act contratti di lavoro e tutele dei lavoratori*, Dossier, 2017, in:< https://www.acli.it/wp-content/uploads/2017/10/Jobsact_OK.pdf>

- **Iervolino P.,** *Sospensione (rectius nullità) dei licenziamenti economici per il COVID – 19 e dubbi di legittimità costituzionale,* 2020, Diritto e Giustizia, il quotidiano di informazione Giuridica.

- **Ichino P.**, *Pietro Ichino, valuta il disegno di legge sul lavoro*, 2012, in http://it.paperblog.com/pietro-ichino-valuta-il-disegno-di-legge-sul-lavoro1016855

- **Ichino P**, *Tre modi di Intendere Il "Diritto Al Lavoro"*, 2012, disponibile in: <https://www.pietroichino.it/?p=22104>

- **Ichino P**, *Disoccupazione: Guai Se Si Tornasse Indietro, 2013,* disponibile in:< https://archivio.pietroichino.it/articoli/view.asp?IDArticle=1163>

- **Lesce D., Targa T.**, *Disposizioni giuslavoristiche contenute nel decreto "cura Italia",* 2020, in < http://www.diritto24.ilsole24ore.com/art/dirittoLavoro/2020-03-18/disposizioni-giuslavoristiche-contenute-decreto-cura-italia-114711.php>

- **Liso F**., *Aspi e tutela dei lavoratori anziani*, <Libro dell'anno del Diritto 2013>, Treccani, in: http://www.treccani.it/enciclopedia/aspi-e-tutela-dei-lavoratori-anziani_%28Il-Libro-dell'anno-del-Diritto%29/

- **Lorenzo L.,** *Coronavirus e blocco licenziamenti ex art. 46, D.L. n. 18/2020*, 2020, su < https://www.altalex.com/documents/news/2020/06/05/coronavirus-e-blocco-licenziamenti-ex-articolo-46-dl-18-2020>

- **Magnani M**., *La riforma del mercato del lavoro*, 2012 in: <http://csdle.lex.unict.it/archive/uploads/up_614990151.pdf>

- **Magrini S.**, *Quer pasticciaccio brutto (dell'art. 18)*, 2012, in <http://csdle.lex.unict.it/archive/uploads/up_306560361.pdf>

- **Massi E**., *Licenziamenti collettivi e criteri di scelta*, Modena, 2009, in <http://www.dplmodena.it/massi/I%20CRITERI%20DI%20SCELTA%20NELLE%20PROCEDURE%20DI%20MOBILITA.pdf>

- **Massi E**., *Jobs Act, le causali per la cassa integrazione straordinaria*, 2016, in: < http://www.dottrinalavoro.it/wp-content/uploads/2016/02/jobs-act-le-causali-per-la-cassa-integrazione-straordinaria.pdf>

- **Massi E.**, *Licenziamento: il Coronavirus detta nuovi tempi. In quali casi?,* Quotidiano Ipsoa, 20 Marzo 2020, disponibile in:< https://www.ipsoa.it/documents/lavoro-e-previdenza/amministrazione-del-personale/quotidiano/2020/03/20/licenziamento-coronavirus-detta-tempi-casi>

- **Massi E.**,, *Cassa integrazione: tra costi elevati per le aziende e nuove scadenze*, Quotidiano Ipsoa, 31 Agosto 2020 < https://www.ipsoa.it/documents/lavoro-e-previdenza/amministrazione-del-personale/quotidiano/2020/08/31/cassa-integrazione-costi-elevati-aziende-nuove-scadenze>

- **Massi E.**, *Accordo sindacale per "superare" il divieto di licenziamento: vantaggi e costi per le aziende*, Quotidiano Ipsoa, 11 settembre 2020, in < https://www.ipsoa.it/documents/lavoro-e-previdenza/amministrazione-del-personale/quotidiano/2020/09/11/accordo-sindacale-superare-divieto-licenziamento-vantaggi-costi-aziende>

- **Mattone S., Naccari G.**, *La riforma del mercato del lavoro: un "piano" (inclinato) per la riduzione delle tutele dei lavoratori*, Associazione per i diritti sociali e di cittadinanza, Redazione Basic Income Network (BIN) Italia, 2012, in https://www.bin-italia.org/pdf/La_riforma_%20del_%20mercato.pdf>

- **Mazzotta O.**, *Diritto del Lavoro*, *terza edizione*, Trattato di Diritto Privato 2008, Giuffre editore, pg. 705 e ss.

- **Miscione M.**, *La cassa Integrazione dopo il Jobs Act*, <Diritto & Pratica del Lavoro> (Settimanale IPSOA), n. 15/2016, in: < http://www.dottrinalavoro.it/wp-content/uploads/2016/05/La-Cassa-integrazione-dopo-il-Jobs-Act-Miscione.pdf>

- **Natullo G.**, *Il licenziamento collettivo: interessi, procedure, tutele*, Milano Angeli, 2004, p. 11 e ss.

- **Natullo G.**, *Tutele collettive versus tutele individuali nella riforma dei licenziamenti collettivi (L. N.92/12*), Working Papers Collection "MASSIMO D'ANTONA", 200/2014, in: <http://csdle.lex.unict.it>

- **Nicolini C.A.,** *La nuova disciplina della cassa integrazione guadagni*, Working Papers Collection "MASSIMO D'ANTONA", 269/2015, in: http://csdle.lex.unict.it/Archive/WP/WP%20CSDLE%20M%20DANTONA/WP%20CSDLE%20M%20DANTONA-IT/20150930-012943_nicolini_n269-2015itpdf.pdf

- **Orlandini G.,** *La via italiana alla flexicurity: la riforma degli ammortizzatori sociali nel Jobs Act,* <Questione Giustizia, Trimestrale promosso da Magistratura democratica> Associazione Magistratura democratica, Roma, 2015, vol.3.

- Osservatorio e Ricerca, *Crisi Aziendali, l'impatto occupazionale*, Report Dicembre 2014, Veneto lavoro, in <http://www.venetolavoro.it/documents/10180/1709168/Crisi%20aziendali%202014_12.pdf>

- Osservatorio del Mercato del Lavoro, *Crisi Aziendali*, Report 4° trimestre 2019, Veneto lavoro, Marzo 2020, disponibile in: <http://www.venetolavoro.it/documents/10180/1709168/Crisi%20aziendali_2019_4T.pdf>

- **Ottolina A.**, *Tutele crescenti e Corte Costituzionale: un rapporto difficile*, 2020, in: https://consulentidellavoro.mi.it/rivista-sintesi/articoli-in-evidenza/tutele-crescenti-e-corte-costituzionale-un-rapporto-difficile/

- **Pallotta R.**, *Decreto Agosto: decontribuzione per le aziende che assumono o reintegrano i lavoratori*, 3 Agosto 2020, Quotidiano Ipsoa, in < https://www.ipsoa.it/documents/lavoro-e-previdenza/amministrazione-del-personale/quotidiano/2020/08/03/decreto-agosto-decontribuzione-aziende-assumono-reintegrano-lavoratori>

- **Pandolfo A.**, *La flessibilità in uscita. Licenziamenti collettivi*, <Libro dell'anno del Diritto 2013>, Treccani, tratto da http://www.treccani.it/enciclopedia/la-flessibilita-in-uscita-licenziamenti-collettivi_%28Il-Libro-dell'anno-del-Diritto%29/

- **Panici P.L.**, Intervento nel Convegno: "*Articolo 18, effettività dei diritti, economia: ricostruire dopo il Jobs act.",* Milano, 23 Febbraio 2018, in:< http://www.giuristidemocratici.it/Lavoro/post/20180227215527?page=1>

- **Patanè V.**, *Ammortizzatori sociali: cosa sono e come funzionano secondo la Riforma Fornero,* 2013*,* pubblicato nella rubrica Lavoro e Diritti, disponibile su <https://www.money.it/Ammortizzatori-sociali-cosa-sono-e-9118>

- **Pellacani G.**, *I licenziamenti individuali e collettivi*, Torino, Giappichelli Editore, 2013, p. 708 e ss.

- **Piccinini A.**, *Jobs act, il grande inganno*, 2016 <https://www.ilfattoquotidiano.it/2016/12/21/jobs-act-il-grande-inganno/3272815/>

- **Prioschi M.**, *Cassa integrazione guadagni in deroga 2020: chi ha diritto e tempi di pagamento*, 11 Aprile 2020, in <http://amp.ilsole24ore.com/pagina/ADyubeJ>

- **Ragusei P.**, *Sospensione dei licenziamenti e gestione del rapporto di lavoro, 2020, <* Collana Explico - Le misure per la fase di ripresa>, Wolters Kluwer Italia, disponibile in: <https://www.ipsoa.it/documents/lavoro-e-previdenza/amministrazione-del-personale/quotidiano/2020/07/27/blocco-licenziamenti-17-agosto-regole-seguire>

- **Renga S.**, "*Mercato del Lavoro e Diritto*", Collana del Diritto del Lavoro, Franco Angeli, Milano, 1996, pg. 173 e ss.

- **Renga S**. Intervento in Disciplina dei Licenziamenti e mercato del lavoro, Atti delle giornate di studio di Diritto del Lavoro Venezia, 25-26 Maggio 2007, Milano, Giuffrè Editore, 2008, pp. 278-286, pg. 284

- **Ricci M.**, *Mercato del lavoro e disciplina del licenziamento collettivo*, in Disciplina dei Licenziamenti e mercato del lavoro, Atti delle giornate di studio di Diritto del Lavoro Venezia, 25-26 Maggio 2007, Milano, Giuffrè Editore, 2008, pp. 199-262, pg. 199 e ss.

- **Rordorf R.**, *Editoriale*, <Questione Giustizia, Trimestrale promosso da Magistratura democratica>, Associazione Magistratura democratica, Roma, 2015, vol.3, pp 4-6

- **Rotondi F.**, *Licenziamenti collettivi,* < Riforma del lavoro & pensioni>, Ipsoa, vol. 7, 2012, pp. 256 e ss.

- **Sanlorenzo R.**, *Introduzione* in *La legge n.92 del 2012 (Riforma Fornero): un'analisi ragionata*, di F. Amato, R. Sanlorenzo, Altalex, Montecatini Terme, 2013, pg. 1, in: < http://www.magistraturademocratica.it/mdem/qg/doc/Commentario_riforma_Fornero_%28legge_92_2012%29.pdf>

- **Sanlorenzo R.**, *Introduzione: il diritto (e i giudici) del lavoro alla prova del Jobs Act*, <Questione Giustizia, Trimestrale promosso da Magistratura democratica> Associazione Magistratura democratica, Roma, 2015, vol.3

- **Santucci R.**, *I Licenziamenti Collettivi, tra Diritto Comunitario e Nazionale: un cantiere ancora aperto*, in Santucci R., I licenziamenti collettivi tra questioni applicative. Nuove regole. Atti dell'incontro di studio (Benevento, 23 novembre 2004), Milano, Franco Angeli, 2005, pp. 9-20, pg. 10 e ss.

- **Scarpelli F.** *I licenziamenti collettivi per riduzione di personale*, in *Guida alla riforma Fornero*, pp. 91-100, in: https://www.wikilabour.it/GetFile.aspx?File=Riforma-Fornero%2FGuida-Fornero_Wikilabour.pdf

- **Schenkel M., Zenzini M.,** *Alcuni aspetti della cassa integrazione guadagni: un'analisi empirica, <Rivista Internazionale di Scienze Sociali>*, No. 1 (gennaio-marzo 1986), pp. 87-112

- **Scudeller P.**, *Breve guida ai licenziamenti collettivi*, <Il Giurista del lavoro, mensile di approfondimento giuridico, fiscale, previdenziale e assicurativo in materia di lavoro>, vol. 4, 2010, p. 5

- **Serri N.**, *I furti sulle ore". Breve storia sociale della cassa integrazione guadagni*, Quattrocento quattro, 2016

- Servizio per la Qualità degli atti Normativi del Senato della Repubblica, A*dempimenti previsti dalla legge 10 dicembre 2014, n. 183*, Dossier, <Lente di Ingrandimento>, in: https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00821818.pdf

- Servizio politiche del lavoro, L*a protezione sociale per il lavoro in italia dal 2008 al 2012 quanti sono i beneficiari, quanto pagano imprese e lavoratori, quanto mette lo stato, quanto pesa la crisi nel 2013*? , ii° rapporto della UIL, Dicembre 2013, in < https://www.uil.it/documents/costiammortizzatori2008_2012.pdf>

- Servizio Studi del Dipartimento lavoro, *Riforma Del Mercato Del Lavoro, Legge 28 giugno 2012, n. 92,* Scheda di lettura n.650/2, 2013, Dossier di documentazione

della Camera dei deputati disponibile in: <http://documenti.camera.it/leg16/dossier/Testi/LA0619b.htm>

- Servizio Studi della Camera dei Deputati, *Jobs Act: la riforma del mercato del lavoro*, 2018 disponibile in:< https://www.camera.it/leg17/465?tema=jobs_act#m>

- Sistema permanente di monitoraggio delle politiche del lavoro , *Il Primo Anno Di Applicazione Della Legge 92/2012* , Quaderno n. 1 - gennaio 2014 , in <https://www.cliclavoro.gov.it/Barometro-Del-Lavoro/Documents/Primo_anno_applicazione_legge_%2092-2012.pdf>

- Sistema permanente di monitoraggio delle politiche del lavoro del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, *Gli ammortizzatori sociali: il sostegno al reddito in caso di sospensione o perdita del posto di lavoro,* Quaderno 2, 2014, disponibile in:< *http://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/studi-e-statistiche/Documents/Quaderno%20n.%202%20-%20Gli%20ammortizzatori%20sociali,%20il%20sostegno%20al%20reddito%20in%20caso%20di%20sospensione%20o%20perdita%20del%20posto%20di%20lavoro/Quaderno-n.2-primo-anno-applicazione-Legge-n.92.2012.pdf>*

- **Sitzia A.,** *I licenziamenti collettivi dopo la riforma 2012 alla luce della direttiva n.98/59/CE*, KorEuropa - Rivista on line del Centro di Documentazione Europea dell'UKE, in https://www.unikore.it/media/k2/attachments/2._Sitzia_Andrea.pdf

- **Spataro M.,** *Licenziamento collettivo*, <Lavoro>, 2020, in: <https://www.altalex.com/documents/altalexpedia/2020/05/12/licenziamento-collettivo>

- **Speziale V**., *Le politiche del lavoro del Governo Renzi: il Jobs Act e la riforma dei contratti e di altre discipline del rapporto di lavoro*, 233/2014, <Working Papers Collection "MASSIMO D'ANTONA">, in: <http://csdle.lex.unict.it/Archive/WP/WP%20CSDLE%20M%20DANTONA/WP%20CSDLE%20M%20DANTONA-IT/20141215-084332_speziale_n233-2014itpdf.pdf>

- **Stern P**., **Primicerio G.,** *Divieto di licenziamento nell'emergenza Covid-19. E se le aziende hanno licenziato?*, Quotidiano Ipsoa, 9 Giugno 2020, disponibile in https://www.ipsoa.it/documents/lavoro-e-previdenza/amministrazione-del-personale/quotidiano/2020/06/09/divieto-licenziamento-emergenza-covid-19-aziende-licenziato

- **Stern P., Petricca G.**, *Decreto Rilancio: Cassa integrazione con duplice articolazione temporale*, Quotidiano Ipsoa, 14 Maggio 2020, in:< https://www.ipsoa.it/documents/lavoro-e-previdenza/amministrazione-del-

personale/quotidiano/2020/05/14/decreto-rilancio-cassa-integrazione-duplice-articolazione-temporale>

- **Surace M.**, *Come cambiano gli ammortizzatori sociali*, 2015, disponibile su <https://www.ilpost.it/2015/03/13/nuovi-ammortizzatori-sociali/>

- **Tiraboschi S.T.**, *Ammortizzatori sociali e licenziamento collettivo*, 2016, slides disponibili qui: <https://slideplayer.it/slide/14764411/>;

- **Treu T.,** *Punti di forza e criticità della riforma*, <Libro dell'anno del Diritto 2013>, Treccani, in http://www.treccani.it/enciclopedia/punti-di-forza-e-criticita-della-riforma_%28Il-Libro-dell'anno-del-Diritto%29/

- Ufficio di Supporto agli organi Collegiali, *Mercato del lavoro e contrattazione collettiva 2015-2016*, Rapporto CNEL sul mercato del lavoro, 2017, disponibile qui: https://www.cnel.it/Portals/0/CNEL/MercatoDelLavoro/Rapporti/Report_CNEL_mercato_lavoro_e_contrattazione_15-16_rev.pdf

- **Tucci C.**, *Lavoro, cade il blocco dei licenziamenti: ecco i sei casi in cui sono possibili*, Il Sole24Ore, 18 Agosto 2020, in <https://www.ilsole24ore.com/art/lavoro-oggi-cade-blocco-licenziamenti-ecco-sei-casi-cui-sono-possibili-ADlS7wj?refresh_ce=1>

- **Vallebona A.**, Intervento in Disciplina dei Licenziamenti e mercato del lavoro, Atti delle giornate di studio di Diritto del Lavoro Venezia, 25-26 Maggio 2007, Milano, Giuffrè Editore, 2008, pp. pp. 287-292, pg. 287 e ss.

- **Weisz B.**, *Modifiche al Decreto Agosto: le richieste sindacali*, 4 settembre 2020, in< https://www.pmi.it/economia/lavoro/340540/modifiche-al-decreto-agosto-le-richieste-sindacali.html>

- **Zaccardi G.**, *Vecchi E Nuovi Strumenti: Cassa Integrazione, Indennità Di Mobilità, A.S.P.I.,* in *La legge n.92 del 2012 (Riforma Fornero): un'analisi ragionata*, di F. Amato, R. Sanlorenzo, Altalex, Montecatini Terme, 2013, pp. 228-242, in: www.magistraturademocratica.it/mdem/qg/doc/Commentario_riforma_Fornero_%28legge_92_2012%29.pdf

- **Zeppilli** V., *Il contratto a tutele crescenti*, 2020, disponibile in: https://www.studiocataldi.it/articoli/19641-il-contratto-a-tutele-crescenti.asp#par0

- **Zilio Grandi G.**, *Lezioni di diritto del Lavoro nella gestione dell'impresa*, Milano, Cedam, 2018, p. 187 e ss.

- **Zilio Grandi G.,** *La nozione di licenziamento collettivo* in Carinci F., Commentario di diritto del lavoro, Rapporto di lavoro subordinato. garanzie del reddito, estinzione e tutela dei diritti, vol. III, Torino, 1998, UTET, pp. 413-438; pg. 472 e ss.

Sitografia

www.eur-lex.europa.eu
www.di-elle.it
www.consulenzalegaleitalia.it
www.studiocataldi.it
www.treccani.it
www.generazionevincente.it
www.normattiva.it
www.lavorosi.it
www.altalex.it
www.csdle.lex.unict.it
www.camera.it
www.pietroichino.it
www.wikilabour.it
www.jobsact.lavoro.gov.it
www.senato.it
www.treccani.it
www.magistraturademocratica.it
www.st.ilsole24ore.com
www.diritto24.ilsole24ore.com
www.consulentidellavoro.mi.it
www.theitaliantimes.it
www.gazzettaufficiale.it
www.inps.it
www.temilavoro.it
www.ipsoa.it
www.fiscomania.com
www.cisl.it