

**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI
FEDERICO II**



DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

TESI DI DOTTORATO

IN

**DIRITTO DELLE PERSONE DELLE IMPRESE
E DEI MERCATI**

Coordinatore: Prof. Giuseppe Recinto

XXXII CICLO

**L'istituto della bilateralità alla luce delle recenti
riforme del mercato del lavoro.
Le peculiarità del settore edile.**

*The institution of bilateralism in the light
of recent labor market reforms.
The peculiarities of the construction sector.*

Tutor
Ch.mo Prof.
Francesco Santoni

Candidata
Virginia Maria Gabriella
Vivarelli von Lobstein

ANNO ACCADEMICO 2018 / 2019

**“L’ISTITUTO DELLA BILATERALITÀ
ALLA LUCE DELLE RECENTI RIFORME
DEL MERCATO DEL LAVORO.
LE PECULIARITÀ DEL SETTORE EDILE.”**

Indice

CAPITOLO I - Il sistema della bilateralità e la sua evoluzione

1. Origini e sviluppo della disciplina degli ammortizzatori sociali: la bilateralità tra autonomia ed eteronomia.
2. I fondi di solidarietà nella L. 662/1996, la prima delle riforme di welfare:
 - a) le fonti istitutive e costitutive;
 - b) l’organizzazione dei fondi di solidarietà e la gestione paritetica;
 - c) il sistema di finanziamento;
 - d) le prestazioni.
3. I fondi di solidarietà alla luce della L. 247/2007.
4. Le modifiche del sistema apportate dalla riforma Fornero.
5. I fondi di solidarietà bilaterali:
 - a) l’ambito di applicazione;
 - b) le finalità dei fondi;
 - c) le modalità di istituzione dei fondi: la fase negoziale; i livelli contrattuali e requisiti di rappresentatività degli agenti; l’obbligatorietà del sistema dei fondi; i principi normativo-regolamentari;
 - d) La *governance* dei fondi di solidarietà bilaterali;
 - e) Il finanziamento dei fondi di solidarietà bilaterali: i contributi ordinari, straordinari e addizionali; la confluenza dei fondi “interprofessionali”

CAPITOLO II – La “nuova bilateralità” del d.lgs. 148/2015

1. Il “Jobs Act” ed il retroterra della riforma:
 - a) occupazione a rischio e protezione pubblica con risorse private;
 - b) le tutele sostitutive nel nuovo sistema dei fondi di solidarietà.
2. Il nuovo modo di intendere i fondi residuali.
3. I fondi tra diritto pubblico e privato dopo le modifiche del d.lgs. 148/2015:
 - a) il campo di applicazione dei fondi;
 - b) la corrispettività di sistema ed il limite delle risorse disponibili;
 - c) la natura giuridica dei fondi e la loro amministrazione

CAPITOLO III - Il particolare sistema della bilateralità in edilizia: la ratio, le origini, il sostegno al settore oggi

1. Il sistema delle Casse Edili, cenni storici.
2. Le Casse Edili oggi alla luce delle più recenti intese contrattuali.
3. Le Casse Edili:
 - a) struttura organizzativa;
 - b) funzioni;
 - c) cenni sui principali servizi previdenziali.
4. I fondi di previdenza complementare attivati dalle Casse Edili (APE e APES, lavori usuranti, PREVEDI).
5. I fondi alternativi.
6. Il DURC e l'obbligatorietà del versamento contributivo da parte delle imprese edili:
 - a) le caratteristiche dell'istituto;
 - b) DURC e rottamazione;

c) i controlli sul campo della regolarità.

CAPITOLO IV – Bilateralità e mercato del lavoro dopo il “decreto dignità”

A. Le novità della bilateralità in generale:

1. Le ultime novità introdotte dalla legge di bilancio 2019:

a) l’art. 22 del d.l. 4/2019: caratteri e modalità di accesso;

2. Gli altri ammortizzatori sociali di nuova introduzione: la “quota 100”:

a) i destinatari della norma;

b) il cumulo dei periodi assicurativi;

c) l’incumulabilità della pensione con redditi da lavoro;

d) le disposizioni in materia di pensione anticipata di cui all’articolo 24, comma 10, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, della legge 22 dicembre 2011, n. 214;

e) pensione anticipata c.d. opzione donna;

f) pensione anticipata per i lavoratori c.d. precoci;

3. I rapporti tra i vari ammortizzatori sociali: fondi di bilateralità e “quota 100”:

a) l’indennità di disoccupazione NASpI e pensione quota 100;

b) le altre prestazioni a sostegno del reddito e pensione quota 100;

c) l’indennità di disoccupazione NASpI e pensione anticipata;

d) l’indennità di disoccupazione NASpI in caso di raggiungimento dei requisiti per il trattamento pensionistico anticipato “opzione donna”;

e) l’indennità di disoccupazione NASpI in caso di raggiungimento dei requisiti per il trattamento pensionistico anticipato in favore dei lavoratori c.d. precoci;

f) l'indennità di disoccupazione NASpI e assegno ordinario di invalidità.

B. Nuove prospettive per il settore edile:

1. Il protocollo per il rilancio del settore.

Introduzione

La previdenza sociale è un ramo della legislazione sociale che ha come fine la tutela del lavoratore, e dei familiari a suo carico, dai rischi conseguenti alla menomazione o alla perdita della sua capacità lavorativa a causa di eventi predeterminati, naturali o connessi al lavoro prestato.

Alla previdenza sociale obbligatoria, senza sostituirla, si è andata affiancando quella complementare, fondata su un sistema di finanziamento a capitalizzazione. Per ogni iscritto viene creato un conto individuale nel quale affluiscono i versamenti che vengono poi investiti nel mercato finanziario da gestori specializzati in strumenti finanziari: azioni, titoli di Stato, titoli obbligazionari, quote di fondi comuni di investimento e che producono, nel tempo, rendimenti variabili in funzione dell'andamento dei mercati e delle scelte di gestione. La Commissione di vigilanza sui fondi pensione (Covip) ha il compito di vigilare e garantire trasparenza e correttezza dei comportamenti dei gestori finanziari delle forme pensionistiche complementari. Al momento del pensionamento all'iscritto sarà liquidata una rendita aggiuntiva alla pensione o restituito il capitale versato, alle condizioni di ogni singolo fondo, aumentato o diminuito dai risultati di gestione. È possibile percepire la rendita anche in assenza di pensione derivante dalla previdenza pubblica. Quindi mentre la previdenza obbligatoria si basa attualmente sul criterio della "ripartizione", cioè i contributi di tutti i lavoratori servono a pagare le pensioni di tutti i pensionati, la previdenza complementare è regolata da un sistema a "capitalizzazione" dove i versamenti di ciascun lavoratore vengono autonomamente investiti dal fondo di previdenza al fine di creare la rendita.

La previdenza complementare a differenza di quella obbligatoria è: volontaria (il lavoratore può scegliere se aderire a una forma pensionistica complementare); a capitalizzazione individuale (i versamenti confluiscono in conti individuali intestati ai singoli iscritti e vengono investiti. Al momento del pensionamento sono restituiti, con i rendimenti maturati con gli investimenti, in forma di prestazione pensionistica aggiuntiva); a contribuzione definita (si sa quanto si versa e la prestazione finale dipende dalle somme versate e da quanto ha reso il loro investimento); gestita da soggetti ed enti di diritto privato.

I primi settori in cui la bilateralità ha avuto maggior sviluppo furono quelli dell'artigianato e dell'edilizia, specialmente in ragione delle dimensioni dell'impresa.

Il fenomeno ha trovato nell'esperienza maturata all'interno del comparto edile la sua principale applicazione, tanto da renderlo un elemento peculiare e qualificante del settore.

Il settore delle costruzioni può, infatti, a buon diritto essere considerato come il pioniere della moderna bilateralità, sia per la tradizione centenaria di taluni suoi enti paritetici, in particolare delle Casse Edili, sia per l'ampiezza delle materie affidate alla loro gestione, sia infine per l'effettività del loro ruolo nei territori in cui operano.

L'edilizia nello specifico, prima di altri ha investito nella bilateralità, interpretando le relazioni tra impresa ed il sindacato come una risorsa, considerando gli enti bilaterali come un sistema di coordinamento e monitoraggio dello sviluppo della contrattazione territoriale.

Gli stessi rappresentano, pertanto un valore aggiunto non solo per i servizi erogati al sistema, ma anche per l'equilibrio dimostrato dalla parte datoriale e dai sindacati, tradizionalmente in opposizione, che al contrario, nella sede bilaterale trovano più agevolmente una volontà comune nell'affrontare le problematiche del settore. Si può affermare dunque che gli enti bilaterali costituiscono un sottosistema delle relazioni industriali e sono sedi specializzate di confronto tra le parti volte a favorire una maggior collaborazione in ambiti legati alla retribuzione (ferie, gratifiche) e al welfare. Elemento fondamentale rispetto alle normali associazioni non riconosciute è la regola della pariteticità, che costituisce la proiezione sul piano gestionale della caratteristica principale della contrattazione collettiva da cui traggono origine. Gli enti bilaterali sono uno strumento molto utile, innovativo, avanzato che consente di creare una rete di rapporti che danno poi una serie di tutele aggiuntive: sui mercati, in tema di welfare negoziale, nonché in servizi strategici come il collocamento, la formazione, gli ammortizzatori.

Tali modelli sono stati rinforzati dalle varie riforme di welfare, in particolare dalle ultime: la Riforma Fornero ed il Jobs Act che hanno valorizzato il ruolo degli enti bilaterali nel sostegno al reddito generalizzandolo rispetto all'applicazione limitata delle origini.

I fondi di solidarietà bilaterale costituiscono uno strumento di integrazione salariale, come regimentato dall'art. 3 legge 92/2012 (cd. Riforma Fornero), finalizzato ad assicurare una tutela a favore dei settori esclusi dalla Cassa Integrazione Guadagni, nei casi di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa per le cause previste dalla normativa stessa.

A tal fine sono stati previsti tre differenti tipologie di fondi:

a) i fondi di solidarietà bilaterale che devono obbligatoriamente essere istituiti mediante accordi o contratti stipulati dalle associazioni datoriali e sindacali, comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, per le imprese che impieghino più di 15 dipendenti e a cui non si applica la normativa in materia di cassa integrazione guadagni.

Essi devono avere come scopo principale la predisposizione di risorse destinate a sostenere il reddito di tutti quei lavoratori impiegati presso le imprese citate, nel caso in cui si verifichi una riduzione o una sospensione dell'attività lavorativa. Sono costituiti presso l'INPS, non hanno personalità giuridica e possono conseguire anche finalità ulteriori rispetto a quella principale di cui si è detto;

b) i fondi di solidarietà alternativi per le imprese operanti in settori a cui non si applica la normativa relativa all'integrazione salariale, ma nei quali erano già operanti (prima dell'entrata in vigore della Riforma Fornero) consolidati sistemi di bilateralità. Tali Fondi possono essere istituiti anche per imprese che occupino mediamente meno di 15 dipendenti. Anche in questo caso, lo scopo principale è adeguare la tutela reddituale in costanza di rapporto di lavoro, in caso di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa;

c) il fondo di solidarietà residuale, direttamente gestito dall' INPS, deve essere istituiti con decreto del Ministero del Lavoro, nel caso in cui entro il 31.03.2013 non siano ancora stati stipulati gli accordi volti all'istituzione dei Fondi di solidarietà.

Il Jobs Act punta ad una maggiore equità sociale anche tramite l'universalizzazione degli strumenti di sostegno al reddito per chi è disoccupato. Nessuno deve rimanere escluso, per questo - al termine del rapporto di lavoro - l'accesso alla Nuova Aspl (NASPI) è possibile anche a chi ha una storia contributiva breve. Di rilievo sul piano sistematico, l'accesso alla disoccupazione anche per i collaboratori a progetto con la nuova DIS-COLL.

Nel 2019, sono state previste misure aggiuntive ed in particolare, l'articolo 22, comma 3, del D.L. n. 4/2019, convertito dalla legge n. 26/2109, ha previsto che i Fondi di solidarietà bilaterali provvedano al versamento degli oneri correlati a periodi, utili per il conseguimento del diritto alla pensione anticipata o di vecchiaia, riscattabili o ricongiungibili precedenti all'accesso ai Fondi di solidarietà.

Gli oneri corrispondenti ai periodi riscattabili o ricongiungibili sono versati ai predetti fondi dai datori di lavoro e costituiscono specifica fonte di finanziamento con destinazione riservata alle finalità di cui al comma 3. I predetti versamenti sono deducibili ai sensi della normativa vigente.

La disposizione di cui all'articolo 22, comma 3, si inserisce nel quadro dei processi di agevolazione all'esodo ed è finalizzata all'accesso alla prestazione straordinaria di cui all'articolo 26, comma 9, lettera b), del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148. Destinatari dell'intervento sono quindi, sia coloro che si trovino a maturare i requisiti per fruire della prestazione straordinaria senza ricorrere ad operazioni di riscatto e/o ricongiunzione (in tale ipotesi il riscatto e/o la ricongiunzione, aumentando l'anzianità assicurativa in capo al titolare, avranno l'effetto di ridurre il periodo massimo individuale di permanenza nel Fondo di solidarietà), sia coloro che raggiungano i requisiti di

accesso alla predetta prestazione straordinaria per effetto del riscatto o della ricongiunzione. Il riscatto e/o la ricongiunzione potrebbero pertanto avere anche l'effetto di far acquisire il diritto immediato alla prestazione pensionistica, escludendo in tal modo la corresponsione dell'assegno straordinario.

CAPITOLO I

Il concetto di bilateralità e la sua evoluzione alla luce delle più recenti riforme

1. Origini e sviluppo della disciplina degli ammortizzatori sociali: la bilateralità tra autonomia ed eteronomia. – 2. I fondi di solidarietà nella L. 662/1996, la prima delle riforme di welfare: a) Le fonti istitutive e costitutive; b) l'organizzazione dei fondi di solidarietà e la gestione paritetica; c) il sistema di finanziamento; d) le prestazioni. – 3. I fondi di solidarietà alla luce della L. 247/2007. – 4. Le modifiche del sistema apportate dalla riforma Fornero. – 5. I fondi di solidarietà bilaterali: a) l'ambito di applicazione; b) le finalità dei fondi; c) le modalità di istituzione dei fondi: la fase negoziale; i livelli contrattuali e requisiti di rappresentatività degli agenti; l'obbligatorietà del sistema dei fondi; i principi normativo-regolamentari; d) la *governance* dei fondi di solidarietà bilaterali; e) il finanziamento dei fondi di solidarietà bilaterali: i contributi ordinari, straordinari e addizionali; la confluenza dei fondi "interprofessionali".

1. Origini e sviluppo della disciplina degli ammortizzatori sociali: la bilateralità tra autonomia ed eteronomia.

La nascita dei Fondi di sostegno al reddito è per una serie di fattori indissolubilmente legata alla vicenda delle privatizzazioni in Italia: fintantoché vi è stato uno “Stato imprenditore”¹, cioè sin dall’istituzione dell’IRI² con la L. 512/1933, il fenomeno dei licenziamenti collettivi è stato estraneo in quei settori sottoposti ad un penetrante controllo pubblico. Contemporaneamente l’impresa pubblica divenne non solo uno strumento di sviluppo economico, ma anche di politiche sociali volto a garantire un’occupazione stabile ed un basso livello di conflittualità sociale. Tale sistema di economia mista comunque era destinato ad entrare in crisi ed a partire dalla seconda metà degli anni ’70, periodo in cui si innescò un circolo vizioso tra l’elevato fabbisogno di Fondi pubblici per la copertura delle perdite, l’accresciuta pressione del potere politico sui consigli di amministrazione per ottenere il perseguimento di finalità estranee alla logica imprenditoriale e la evidente necessità di modifica delle strutture produttive che portò dalla fine degli anni ottanta a porre in essere un processo di privatizzazione e liberalizzazione di quei settori che

¹ G. SIGILLÒ MASSARA, *Ammortizzatori sociali di fonte collettiva e fondi di solidarietà nella riforma del welfare* CEDAM 2008 pag. 6

² IRI: Istituto di Ricostruzione Industriale, nato con il compito di rilevare i pacchetti azionari che erano detenuti da numerose banche che avevano finanziato società commerciali ed industriali mediante l’acquisto di azioni e poi, a causa della crisi economica internazionale nel 1929 che aveva travolto le imprese finanziate, si erano trovate con immobilizzazioni tali da non riuscire più a svolgere adeguatamente la loro funzione creditizia. In particolare l’IRI controllava le partecipazioni industriali, bancarie ed altri servizi; l’EFIM le partecipazioni del settore metallurgico e meccanico; l’ENI quelle petrolifere, tessili e petrolchimiche; l’EAGG quelle del settore cinematografico; l’EAGAT in quello termale e l’EAGAM nel settore minerario.

avevano goduto della protezione statale³, si arrivò via via alla riduzione del sistema partecipativo pubblico nell'economia. Negli anni '90 il processo ha subito una notevole accelerazione nel momento in cui le iniziative di ristrutturazione industriale hanno coinvolto il settore creditizio tramite cessioni tra enti pubblici o semi pubblici o attraverso la trasformazione delle maggiori società partecipate in società per azioni anche se ancora interamente possedute dal Ministero del Tesoro. I numerosi licenziamenti collettivi furono la diretta conseguenza dell'ingresso dell'Italia nel Mercato Interno europeo; anche in conseguenza di ciò vennero creati i fondi di solidarietà specie nei settori in cui non operavano gli ammortizzatori sociali tradizionali. Sarebbe stato impossibile non coinvolgere le parti sociali e quindi nell'attesa di una riforma del sistema degli ammortizzatori, il Governo delegò ai settori interessati l'ideazione di politiche attive di sostegno del reddito e dell'occupazione nell'ambito dei processi di ristrutturazione aziendali e per fronteggiare situazioni di crisi di enti ed aziende pubblici e privati erogatori di servizio di pubblica utilità. Tale strategia fu adottata anche nei settori di impresa sprovvisti del sistema di ammortizzatori sociali al fine della costituzione da parte della contrattazione collettiva nazionale di speciali Fondi per il sostegno al reddito dei lavoratori coinvolti nei processi di ristrutturazione citati.

Gli enti bilaterali, o anche l'esperienza più antica di bilateralismo tra imprese e sindacati, mantengono e accrescono la loro attualità, tanto da essere riconfermati in tutte le riforme del mercato del lavoro e del welfare

³ G. VISENTIN, *La competitività del mercato finanziario italiano, gli obiettivi e le riforme oggi*, Relazione al convegno "Competitività dei mercati finanziari e interessi protetti"

successivamente attuate. La bilateralità infatti si esplicita nel principio attraverso il quale le parti sociali decidono di affrontare e risolvere particolari questioni oggetto di confronto o causa di conflitto, individuando sedi e strumenti al di fuori della contrattazione che vengono partecipati e gestiti congiuntamente dai rappresentanti delle organizzazioni datoriali e dei lavoratori. Per il legislatore gli enti bilaterali sono “ organismi costituiti ad iniziativa di una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative, quali sedi privilegiate per la regolazione del mercato del lavoro attraverso la promozione di una occupazione regolare e di qualità; l’intermediazione nell’incontro tra domanda ed offerta di lavoro; la programmazione di attività formative e la determinazione di modalità di attuazione della formazione in azienda; la promozione di buone pratiche contro la discriminazione e per l’inclusione di soggetti più svantaggiati; la gestione mutualistica di Fondi per la formazione e l’integrazione del reddito; la certificazione dei contratti di lavoro e di regolarità o congruità contributiva; lo sviluppo di azioni inerenti la salute e la sicurezza sul lavoro; ogni altra attività o funzione assegnata loro dalla legge o dai contratti collettivi di riferimento”.

Solitamente concepiti come organismi locali, in genere su base provinciale di origine contrattuale, istituiti con accordi collettivi e gestiti pariteticamente dai rappresentanti delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro o anche associazioni non riconosciute di mutua assicurazione⁴. Gli enti bilaterali sembrano riconducibili a questa figura giuridica per il loro scopo

⁴ G. ZAMPINI, *Enti bilaterali e previdenza, appunti sulle istituzioni del nuovo stato sociale* ILLeJ vol. 1 n. 1-2-3, 1999

ideale dell'attività esercitata che comporta la gestione di risorse economiche, ma senza un fine direttamente lucrativo e per il profilo convergente da parte dei sindacati firmatari dell'accordo istitutivo. Per tale motivo gli accordi collettivi da cui traggono origine i vari enti sono definibili come contratti plurilaterali con comunione di scopo ai sensi dell'art. 1420 c.c. In questo modo si crea dinamismo cogestivo collaborativo⁵ che instaura uno stabile, permanente e complesso sistema di rapporti che supera l'episodicità dei rinnovi contrattuali⁶. Di fatto una delle principali funzioni degli enti bilaterali rimane offrire garanzia contro le sospensioni del lavoro dovute a crisi aziendali o contrazioni dell'attività produttiva in settori non compresi dall'intervento della Cassa Integrazione Guadagni Ordinaria. Gran parte della dottrina, poi per la configurazione giuridica di tali enti ha preferito battere la strada non dell'obbligo, ma dell'onere di applicazione del contratto collettivo⁷ volendo poi stabilire un costo sul mancato rispetto dello stesso⁸. Tramite le attività della bilateralità si sviluppa una sorta di solidarietà interna, nel sistema delle diverse categorie produttive, volta ad evitare il rischio di dichiarazioni di esubero di personale attraverso una contrazione dell'orario di lavoro concordata a livello aziendale con i sindacati maggiormente rappresentativi e imprenditori favorendo i processi di trasformazione

⁵ Art. 1420 c.c.: Nei contratti con più di due parti, in cui le prestazioni di ciascuna sono dirette al conseguimento di uno scopo comune, la nullità che colpisce il vincolo di una sola delle parti non importa nullità del contratto, salvo che la partecipazione di essa debba, secondo le circostanze, considerarsi essenziale.

⁶ L. BELLARDI, *Contrattazione territoriale ed enti bilaterali: alcune osservazioni* in Lav. Inf, 1997 e M. NAPOLI *La cassa edile nella struttura di collocazione di settore* in Prosp. Sind, 1983

⁷ Ciò a seguito del dibattito sull'efficacia soggettiva.

⁸ A. PARISI – E. ROCCHINI, *Brevi note in tema di obbligatorietà del versamento dei contributi all'EBT da parte delle aziende del settore turistico*,

dell'organizzazione produttiva aziendale per una più razionale utilizzazione della manodopera.

Una nuova sperimentazione di tipologie di ammortizzatori sociali innovativi si ebbe nel 1996 con la legge 662 che prevedeva Fondi di solidarietà per il sostegno al reddito per i lavoratori esclusi dal sistema tradizionale d'aiuto, pensati inizialmente per le banche e poi anche per altri settori. Tutte le misure si sono concretizzate nella facoltà per la contrattazione collettiva di costituire fondi a finalità settoriale sul duplice versante della politica attiva del lavoro e della soluzione dei problemi di eccedenza temporanea o strutturale di personale grazie ad un'ampia configurazione normativa, nonostante la principale finalità del Legislatore sembrava quella di promuovere politiche per il reimpiego. Si è prefigurato quindi un sistema di sostegno al reddito polivalente che è andato a sostituirsi ai diversi istituti dall'integrazione salariale straordinaria alle procedure di licenziamento collettivo di cui alla legge 223/1991, ponendo in essere regimi settoriali degli ammortizzatori sociali⁹.

Nei settori sprovvisti di ammortizzatori sociali, dunque, il legislatore ha preferito assegnare alle parti sociali il compito di identificare gli strumenti di gestione delle eccedenze del personale al fine di consentire la trattazione collettiva degli strumenti più adatti a fronteggiare l'impatto della crisi d'impresa sui livelli occupazionali di ciascun settore. Di fatto si evidenzia il rischio che l'eccessiva accentuazione della dimensione settoriale del

⁹ P. LAMBERTUCCI, *La disciplina delle eccedenze di personale tra legge e contrattazione collettiva: prime riflessioni sull'art. 2, ventottesimo comma, Legge 23 Dicembre 1996, n. 662 in Arg. Dir. Lav. 1997, 261*

fenomeno possa sfociare in una mancanza di uniformità delle forme di tutela rivolte ai lavoratori interessati da processi di sospensione o esclusione dal ciclo produttivo. Proprio per bilanciare tali problematiche, si decise con il decreto ministeriale 447/1997, che si dovesse procedere nei contratti collettivi attraverso un meccanismo basato sul principio di assorbimento e condizione preliminare perché i nuovi rapporti giuridici previdenziali si potessero incardinare, e che la loro fonte istitutiva e normativa fosse determinata in un atto amministrativo di natura regolamentare in modo tale che si connotassero come atti di natura pubblicistica. Alla stessa conclusione si arrivò facendo perno sulla rispondenza degli strumenti a finalità ed interessi pubblici, all'istituzione dei Fondi di settore presso il soggetto pubblico dell'INPS anche se con gestione finanziaria e patrimoniale autonoma; all'obbligo di versare gli eventuali avanzi della gestione liquidatoria alle gestioni o Fondi pensionistici delle categorie che avessero alimentato i fondi di settore¹⁰.

Ovvero, come pure sostiene autorevole dottrina, in ogni modo, la bilateralità nasce come fenomeno *fait accompli* da parte della contrattazione collettiva senza bisogno dell'intervento dello Stato¹¹ ed, inoltre, un tale legame tra sistema contrattuale ed enti bilaterali, è da considerare irrinunciabile¹², essendo la scelta stessa della pariteticità frutto di una prassi sostanzialmente

¹⁰ S. CECCONI – A. NICCOLAI, *La gestione degli esuberanti nel settore del credito* in Riv. It. Dir. Lav. 2001, 13

¹¹ M. NAPOLI, *Gli enti bilaterali nella prospettiva di riforma del mercato del lavoro* in Ius 2003 pag. 236

¹² L. BELLARDI, *Contrattazione territoriale ed enti bilaterali: alcune osservazioni* in Lavoro Informazione 1997 pag. 1 e ss.

unanimistica che ha ispirato il funzionamento degli EE.BB., resa possibile dalla natura eminentemente consultiva e gestionale delle loro deliberazioni, in applicazione delle intese raggiunte in sede contrattuale e concertativa delle parti sociali¹³.

Necessario dunque è l'esercizio della dimensione gestionale e della pariteticità oltre che la regolazione degli istituti bilaterali, non essendoci tra l'altro nemmeno uno schema sociale tipico consolidato¹⁴, anche se vengono generalmente tutti istituiti come enti di fatto¹⁵ che erogano prestazioni e servizi così come stabilito dalla contrattazione collettiva ed hanno autonomia e titolarità nei rapporti giuridici e rappresentano sedi specializzate di confronto con decisioni intraprese all'unanimità ed alimentate da contributi. Secondo il Romagnoli, tra l'altro, nemmeno lo storico antagonismo degli interessi tra gli associati all'ente bilaterale impedisce ai medesimi di identificare uno scopo comune di rilevanza cruciale, nel presupposto che il perseguimento di tale scopo non può inquinare o adulterare la dinamica delle restanti relazioni intersindacali¹⁶.

La bilateralità autonoma, ovvero creata ed alimentata dalle parti sociali attraverso gli strumenti giuridici contrattuali collettivi, ha tuttavia un limite intrinseco che diventa pregnante quando ad essa si vogliono attribuire funzioni para-pubbliche in sostituzioni di enti, apparati, istituti giuridici o prestazioni pubbliche. Tale limite discende dal fatto che gli enti bilaterali sono

¹³ S. LEONARDI, *Gli enti bilaterali tra autonomia e sostegno normativo* in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali* 2004, pag. 446

¹⁴ MARTINENGO G., *Enti bilaterali*, pag. 176 e ss.

¹⁵ Così sono stati definiti dalla Corte di Cassazione nella Sent. 1502/1986

¹⁶ ROMAGNOLI U., *Natura giuridica dei fondi di previdenza* in *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile* 1960, pag. 858 e ss.

un fenomeno contrattuale e la loro efficacia è limitata alle aziende iscritte alle parti sociali stipulanti e aderenti all'ente, sulle quali grava il connesso obbligo contributivo.

I sindacati, infatti, non hanno dato corso a quella funzionalizzazione degli enti bilaterali immaginata dalla riforma del mercato del lavoro del 2003: gli enti non hanno assunto funzioni certificatorie e non si sono fatti soggetti attivi dell'intermediazione di manodopera¹⁷, non hanno seguito le generiche indicazioni della legge sulla forma attraverso la quale costituirsi o ricostituirsi per esercitare le prerogative conferite dalla riforma¹⁸ o per portare a termine accordi separati per la costituzione di enti bilaterali da parte di alcuni sindacati e non di altri¹⁹.

La riforma Fornero che ambisce al ruolo di riforma degli ammortizzatori sociali, vuole designare il sostegno al reddito in ipotesi di disoccupazione, sia che derivi da licenziamenti individuali, sia da licenziamenti collettivi o dalla gestione di crisi aziendali con eccedenze di personale, estromettendo la tutela in costanza di rapporto di lavoro²⁰.

Ma volendo affrontare la questione in termini giuridici, una legislazione davvero riformatrice avrebbe dovuto abbandonare ad un'unica definizione di disoccupazione, inoccupazione, sospensione e riduzione del lavoro in costanza di rapporto, valida sia per l'attivazione di politiche del lavoro che ai fini

¹⁷ REGINELLI A., *Gli enti bilaterali*, pag. 1006 e ss.

¹⁸ NAPOLI M., *Riflessioni sul ruolo degli enti bilaterali nel decreto legislativo 10 settembre 2003 n. 276* pag. 315

¹⁹ REGINELLI A., *Gli enti bilaterali*, pag. 662 e ss.

²⁰ GAROFALO D., *Gli ammortizzatori sociali per la riforma Fornero* in *Lavoro nella Giurisprudenza* n. 10 2012 pag. 1003 sostiene che la riforma riprende la distinzione tanto cara a Persiani, tra sostegno alla disoccupazione parziale, in costanza di rapporto di lavoro e sostegno della disoccupazione totale, conseguente alla cessazione del rapporto di lavoro

dell'erogazione di tutte le prestazioni previdenziali previste per il sostegno del reddito²¹. Questa definizione dovrebbe essere anche inclusiva dei fenomeni di sottoccupazione e di discontinuità lavorativa che caratterizzano anche le forme non standard di lavoro. L'evento tutelato, dunque, dovrebbe essere l'inattività determinata dalla mancanza di lavoro nel mercato idonea ad ingenerare uno stato di bisogno nel soggetto protetto. In un'area di tutela così non definita l'intreccio tra l'autonomia degli enti bilaterali e l'eteronomia del sistema pubblico di protezione sociale è complesso e si estrinseca in varie occasioni. Complicate dunque le relazioni tra autonomia ed eteronomia, pericolose e necessarie già prendendo in considerazione l'art. 38 della Costituzione²², le frizioni in relazione alle azioni di politica attiva del lavoro tra la competenza statale e quella regionale di cui all' art. 117 della stessa²³ e gli

²¹ RENGA S., *La tutela sociale dei lavoratori*, Monografie RDSS, GIAPPICHELLI 2006 pag. 306 – SANTONI F., *Ammortizzatori sociali in deroga e canale bilaterale*, pag. 12

²² Art. 38 Cost.: Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale. 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. Gli inabili ed i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale. Ai compiti previsti in questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato. L'assistenza privata è libera.

²³ Art. 117 co. 1 Cost.: La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea; b) immigrazione; c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose; d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi; e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici; perequazione delle risorse finanziarie; f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo; g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali; h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale; i) cittadinanza, stato civile e anagrafi; l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa; m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; n) norme generali sull'istruzione; o) previdenza sociale; p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane; q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale; r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno; s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

interrogativi in tema di compatibilità normativa dell'Unione Europea sugli aiuti di stato²⁴.

Il modello della riforma Fornero va a sostituire quelli del 1996 e del 2003. I fondi di solidarietà bilaterali di base sono molto simili a quelli del 1996, ma il grado di assorbimento nell'apparato pubblico di tutela è decisamente superiore, poiché regolamentata dai decreti ministeriali. Per i fondi di solidarietà adeguati, invece la riforma recepisce sistemi di bilateralità consolidata ed il modello più vicino risulta essere quello della legge 2009 ma la riforma interviene sui limiti di efficacia intrinseci della bilateralità in quanto espressione dell'autonomia privata, rendendo obbligatoria la contribuzione ai fondi e conferendo gli stessi quell'efficacia generalizzata che non può essere disgiunta dallo svolgimento di una pubblica funzione²⁵. Il ruolo di tali fondi nella riforma Fornero rimane quello di previdenza sostitutiva di quella pubblica che consolida il suo arretramento rispetto a quella immaginaria della Costituzione rispetto a cui la protezione sociale pubblica non dovrebbe retrocedere.

²⁴ BOZZAO P., *Enti bilaterali e ammortizzatori sociali*, pag. 48

²⁵ LISIO F., *I fondi bilaterali alternativi in Il nuovo mercato del lavoro* CINELLI M.- FERRARO G. MAZZOTTA O. GIAPPICHELLI 2013, pag. 524

2. I fondi di solidarietà nella L. 662/1996, la prima delle riforme di welfare: a) Le fonti istitutive e costitutive; b) l'organizzazione dei fondi di solidarietà e la gestione paritetica; c) il sistema di finanziamento; d) le prestazioni.

La delega alla contrattazione collettiva prevista dall'art. 2 co. 28 della L. 662/1996²⁶ è una delega indiretta poiché è previsto che spetti al governo il compito di prevedere in via sperimentale, la definizione degli strumenti di mutualità categoriali a sostegno del reddito e di riqualificazione professionale per i lavoratori dipendenti di aziende non rientranti nella tutela offerta dagli ammortizzatori sociali tradizionali. Essendo però la delega utilizzabile a seguito degli accordi di contrattazione collettiva con la quale si istituiscono effettivamente i Fondi, grande potere è stato concesso ai sindacati in conformità con quanto stabilito dal TUIR²⁷. Dopo la costituzione dei fondi di

²⁶ Art. 2 co. 28 L. 662/1996: In attesa di un'organica riforma del sistema degli ammortizzatori sociali, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con uno o più decreti del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro del tesoro, adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sentite le organizzazioni sindacali ed acquisito il parere delle competenti Commissioni parlamentari, sono definite, in via sperimentale, misure per il perseguimento di politiche attive di sostegno del reddito e dell'occupazione nell'ambito dei processi di ristrutturazione aziendali e per fronteggiare situazioni di crisi di enti ed aziende pubblici e privati erogatori di servizi di pubblica utilità, nonché delle categorie e settori di impresa sprovvisti del sistema di ammortizzatori sociali. Nell'esercizio della potestà regolamentare il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi: a) costituzione da parte della contrattazione collettiva nazionale di appositi fondi finanziati mediante un contributo sulla retribuzione non inferiore allo 0,50 per cento; b) definizione da parte della contrattazione medesima di specifici trattamenti e dei relativi criteri, entità, modalità concessivi, entro i limiti delle risorse costituite, con determinazione dei trattamenti al lordo dei correlati contributi figurativi; c) eventuale partecipazione dei lavoratori al finanziamento con una quota non superiore al 25 per cento del contributo; d) in caso di ricorso ai trattamenti, previsione della obbligatorietà della contribuzione con applicazione di una misura addizionale non superiore a tre volte quella della contribuzione stessa; e) istituzione presso l'INPS dei fondi, gestiti con il concorso delle parti sociali; f) conseguimento, limitatamente all'anno 1997, di maggiori entrate contributive nette complessivamente pari a lire 150 miliardi.

²⁷ Art. 19, TUIR d.P.R. 917/1986: 1. Il trattamento di fine rapporto costituisce reddito per un importo che si determina riducendo il suo ammontare delle rivalutazioni già assoggettate ad imposta sostitutiva. L'imposta è applicata con l'aliquota determinata con riferimento all'anno

in cui è maturato il diritto alla percezione, corrispondente all'importo che risulta dividendo il suo ammontare, aumentato delle somme destinate alle forme pensionistiche di cui al decreto legislativo 21 aprile 1993, n. 124 e al netto delle rivalutazioni già assoggettate ad imposta sostitutiva, per il numero degli anni e frazione di anno preso a base di commisurazione, e moltiplicando il risultato per dodici. Gli uffici finanziari provvedono a riliquidare l'imposta in base all'aliquota media di tassazione dei cinque anni precedenti a quello in cui è maturato il diritto alla percezione, iscrivendo a ruolo le maggiori imposte dovute ovvero rimborsando quelle spettanti.

1-bis. Se in uno o più degli anni indicati al comma 1 non vi è stato reddito imponibile, l'aliquota media si calcola con riferimento agli anni in cui vi è stato reddito imponibile; se non vi è stato reddito imponibile in alcuno di tali anni, si applica l'aliquota stabilita dall'articolo 11 per il primo scaglione di reddito.

1-ter. Qualora il trattamento di fine rapporto sia relativo a rapporti di lavoro a tempo determinato, di durata effettiva non superiore a due anni, l'imposta determinata ai sensi del comma 1 è diminuita di un importo pari a lire 120 mila per ciascun anno; per i periodi inferiori ad un anno, tale importo è rapportato a mese. Se il rapporto si svolge per un numero di ore inferiore a quello ordinario previsto dai contratti collettivi nazionali di lavoro, la somma è proporzionalmente ridotta. 2. Le altre indennità e somme indicate alla lettera a) del comma 1 dell'articolo 16, anche se commisurate alla durata del rapporto di lavoro e anche se corrisposte da soggetti diversi dal datore di lavoro, sono imponibili per il loro ammontare complessivo, al netto dei contributi obbligatori dovuti per legge, con l'aliquota determinata agli effetti del comma 1. Tali indennità e somme, se corrisposte a titolo definitivo e in relazione ad un presupposto non connesso alla cessazione del rapporto di lavoro che ha generato il trattamento di fine rapporto, sono imponibili per il loro ammontare netto con l'aliquota determinata con i criteri di cui al comma 1. 2-bis. Le indennità equipollenti, comunque denominate, commisurate alla durata dei rapporti di lavoro dipendente di cui alla lettera a), del comma 1, dell'articolo 16, sono imponibili per un importo che si determina riducendo il loro ammontare netto di una somma pari a L. 600.000 per ciascun anno preso a base di commisurazione, con esclusione dei periodi di anzianità convenzionale; per i periodi inferiori all'anno la riduzione è rapportata a mese. Se il rapporto si svolge per un numero di ore inferiore a quello ordinario previsto dai contratti collettivi nazionali di lavoro, la somma è proporzionalmente ridotta. L'imposta è applicata con l'aliquota determinata con riferimento all'anno in cui è maturato il diritto alla percezione, corrispondente all'importo che risulta dividendo il suo ammontare netto, aumentato delle somme destinate alle forme pensionistiche di cui al decreto legislativo 21 aprile 1993, n. 124, per il numero degli anni e frazione di anno preso a base di commisurazione, e moltiplicando il risultato per dodici. L'ammontare netto delle indennità, alla cui formazione concorrono contributi previdenziali posti a carico dei lavoratori dipendenti e assimilati, è computato previa detrazione di una somma pari alla percentuale di tali indennità corrispondente al rapporto, alla data del collocamento a riposo o alla data in cui è maturato il diritto alla percezione, fra l'aliquota del contributo previdenziale posto a carico dei lavoratori dipendenti e assimilati e l'aliquota complessiva del contributo stesso versato all'ente, cassa o fondo di previdenza. 3. Se per il lavoro prestato anteriormente alla data di entrata in vigore della legge 29 maggio 1982, n. 297, il trattamento di fine rapporto risulta calcolato in misura superiore ad una mensilità della retribuzione annua per ogni anno preso a base di commisurazione, ai fini della determinazione dell'aliquota ai sensi del comma 1 non si tiene conto dell'eccedenza. 4. Salvo conguaglio all'atto della liquidazione definitiva, sulle anticipazioni e sugli acconti relativi al trattamento di fine rapporto e alle indennità equipollenti, nonché sulle anticipazioni relative alle altre indennità e somme, si applica l'aliquota determinata, rispettivamente, a norma dei commi 1, 2 e 2-bis, considerando l'importo accantonato, aumentato dalle anticipazioni e degli acconti complessivamente erogati e al netto delle rivalutazioni già assoggettate ad imposta sostitutiva. Non si considerano anticipazioni le somme e i valori destinati alle forme pensionistiche di cui al decreto legislativo 21 aprile 1993, n. 124. 5. Nell'ipotesi di cui all'articolo 2122 del codice civile e nell'ipotesi di cui al comma 3 dell'articolo 7 l'imposta, determinata a norma del presente articolo, è dovuta dagli aventi diritto proporzionalmente all'ammontare percepito da ciascuno; nella seconda ipotesi la quota dell'imposta sulle successioni proporzionale al credito indicato nella relativa dichiarazione è ammessa in deduzione dall'ammontare imponibile di cui ai precedenti commi. 6. Con decreti del Ministro delle finanze sono stabiliti i criteri e le

sostegno al reddito si stabiliva che la gestione dei rapporti attivi e passivi derivanti dalle discipline collettive ed eventualmente concordate nella fase transitoria, fosse trasferita ai fondi stessi i quali avrebbero assunto in carico le residue prestazioni previste dagli accordi collettivi. La contrattazione collettiva, nelle more della costituzione dei fondi di solidarietà ha fatto largo utilizzo della norma di cui all' art. 59 L. 449/1997²⁸ e cioè sono intervenuti molteplici accordi fra datori di lavoro, appartenenti all'area Abi²⁹ e le organizzazioni sindacali i cui contenuti rinviano per la quasi totalità, sostanzialmente, all'accompagnamento alla pensione. Inoltre, poi con l'accordo del 2001 si è stabilito che il personale ancora in eccedenza, in

modalità per lo scambio delle informazioni occorrenti ai fini dell'applicazione del comma 2 tra i soggetti tenuti alla corresponsione delle indennità e delle altre somme in dipendenza della cessazione del medesimo rapporto di lavoro.

²⁸ Art. 59 L. 449/1997: Le agevolazioni nelle aree depresse ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del decreto-legge 22 ottobre 1992, n. 415, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 dicembre 1992, n. 488, sono estese alle imprese operanti nel settore turistico-alberghiero sulla base delle specifiche direttive emanate dal CIPE entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge. Dette direttive fissano, in particolare, le attività e le iniziative ammissibili, i meccanismi di valutazione delle domande ed i criteri per la formazione di specifiche graduatorie.

²⁹ Area Abi: L'Associazione bancaria italiana (ABI) (dal 1926 al 1943 "Confederazione generale bancaria fascista") è l'associazione di settore, volontaria e senza finalità di lucro, del mondo bancario e finanziario italiano, rappresentandone, tutelandone e promuovendone gli interessi, ma senza alcun potere esecutivo e decisionale nei confronti delle banche associate. L'ABI è completamente differente e slegata dalla Banca d'Italia. Fra le attività principali di ABI ci sono: organizzazione di studi e dibattiti sui temi bancari, attività di informazione e assistenza tecnica nei confronti delle banche associate, organizzare convegni per gli associati. L'Associazione raggruppa quindi tutti gli operatori bancari e finanziari italiani. L'ABI rappresenta inoltre il sistema creditizio e finanziario italiano in tutte le sedi internazionali, tra cui la Federazione bancaria europea e la Federazione ipotecaria europea.

Essa costituisce la voce di tutte le banche, piccole, medie e grandi, pur senza potere decisionale nei confronti di esse. È anche l'espressione della finanza, delle società di leasing e factoring, delle fiduciarie, delle società di intermediazione mobiliare (SIM) e di quelle di gestione del risparmio (SGR). Da statuto, l'ABI promuove "iniziative per la crescita ordinata, stabile ed efficiente del sistema bancario e finanziario, in un'ottica concorrenziale coerente con la normativa nazionale e dell'Unione europea". L'associazione ha i seguenti obiettivi:

- collabora a livello nazionale ed internazionale alla soluzione di questioni che interessano il settore creditizio e finanziario e dei problemi di più generale interesse per il Paese;
- sollecita l'innovazione normativa; organizza studi e dibattiti; definisce linee unitarie riguardo ai rapporti di lavoro, compresa la stipulazione dei contratti collettivi; svolge attività di informazione, assistenza tecnica e consulenza; elabora codici di comportamento; promuove, nel rispetto dei principi della libera concorrenza, iniziative di collaborazione fra gli Associati.

possesso di requisiti per il potenziale accesso al costituendo fondo di solidarietà per il sostegno del reddito avrebbe potuto accedere all'erogazione di assegni straordinari per il sostegno in linea con quanto previsto dall' art. 40 co. 6 L. 448/1998³⁰. Quindi era previsto che da un lato gli accordi sindacali prevedessero incentivi all'esodo rateizzati assimilabili ad una indennità di disoccupazione speciale. Dall'altro lato si stabiliva che accanto a tali provvigioni le aziende destinatarie degli accordi avrebbero dovuto versare una contribuzione figurativa che accompagnando le prestazioni dei fondi, avrebbe consentito ai lavoratori espulsi dal ciclo produttivo di maturare i requisiti per l'accesso al pensionamento.

³⁰ Art. 40, L. 448/1998: 1. La società Poste italiane Spa è autorizzata all'esercizio del servizio di tesoreria degli enti pubblici, secondo modalità stabilite con convenzione. La società Poste italiane Spa è altresì autorizzata a effettuare incassi e pagamenti per conto delle amministrazioni pubbliche. A tal fine può eseguire operazioni di versamento e di prelevamento di fondi presso la tesoreria statale, con modalità da stabilire convenzionalmente. 2. Il regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità dell'Amministrazione delle poste e dei telegrafi, approvato con regio decreto 8 maggio 1933, n. 841, è abrogato. I flussi finanziari e la contabilizzazione dei servizi resi per conto delle amministrazioni dello Stato, della Cassa depositi e prestiti e degli enti pubblici sono regolati secondo i principi degli articoli 2423 e seguenti del codice civile. 3. I conservatori dei registri immobiliari trascrivono a favore della società Poste italiane Spa la titolarità dei beni di cui risulti accertata la proprietà da parte dell'ex Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni, in base all'articolo 6, comma 1, del decreto-legge 1° dicembre 1993, n. 487, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 gennaio 1994, n. 71, individuati nel rendiconto approvato con legge 23 settembre 1994, n. 555. La trascrizione è effettuata sulla base delle segnalazioni predisposte dalla società Poste italiane Spa contenenti gli elementi identificativi dei singoli beni. 4. L'attività postale è uniformata alle prescrizioni della direttiva 97/67/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 dicembre 1997. A tal fine entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Governo emana, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, apposito provvedimento di modificazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 29 marzo 1973, n. 156, e successive modificazioni, volto ad assicurare la prestazione di un servizio postale universale con prezzi accessibili a tutti gli utenti, la determinazione dei servizi oggetto di riserva e la revoca delle concessioni di cui all'articolo 29 del citato testo unico. Il provvedimento introdurrà altresì gli istituti della autorizzazione generale e della licenza individuale per l'espletamento di servizi non riservati e definirà le modalità di applicazione ai servizi di bancoposta della normativa di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, fatti salvi i principi normativi che governano il risparmio postale nelle sue peculiari caratteristiche. 5. All'articolo 53, comma 7, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, le parole: "Dalla data di cui al comma 6" sono sostituite dalle seguenti: "Dal 1° gennaio 1999". 6. Per l'effettiva attuazione delle previsioni di cui all'articolo 2, comma 28, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, è applicabile alla società Poste italiane Spa l'articolo 59, comma 3, della legge 27 dicembre 1997, n. 449.

a) Le fonti istitutive e costitutive

Tutto quanto detto fin ora non comporta che il ruolo della contrattazione collettiva sia sussidiario alla legge, anzi, la fonte sindacale ha un ruolo preponderante dal momento che all'accordo istitutivo del Fondo di solidarietà spetta la definizione concreta dell'ambito di intervento dello strumento di sostegno al reddito.

A dispetto della formulazione dell'art. 2 co. 28 della L. 662/1996, il legislatore ha voluto creare un legame strutturale tra i fondi di solidarietà e la dimensione sindacale che costituisce la caratteristica fondamentale di tale sistema previdenziale. Sembra dunque più corretto dire che alla contrattazione collettiva spetta un ruolo di istituzione che di costituzione e dunque occorre indagare sui rapporti tra il contratto collettivo e la fonte costitutiva, vale a dire il regolamento interministeriale che fissa il regolamento del fondo medesimo. Il rapporto tra queste fonti compone un vero e proprio ordinamento sezionale a struttura composita: ad un primo livello c'è la fonte che istituisce il fondo, in via subordinata si colloca invece l'atto che recepisce l'accordo che istituisce e regola gli aspetti concreti del fenomeno. Si trovano quindi ad un livello preminente gli accordi istitutivi ai quali spetta il compito di definire tutti gli aspetti della vita del Fondo e quindi ambito di intervento, individuazione degli istituti per il perseguimento delle politiche attive di sostegno al reddito e dell'occupazione; i criteri, l'entità e le modalità di concessione degli interventi e dei trattamenti da essi previsti; il finanziamento degli interventi; gli ulteriori interventi e trattamenti straordinari atti a favorire i processi di ristrutturazione aziendale; la definizione delle regole relative alla designazione dei componenti degli organi dei Fondi. A livello subordinato ci

sono poi le fonti regolamentari per cui, come dispone il co. 2 dell'art. 1 d.m. 477/1997³¹ le previsioni contenute nei contratti collettivi costituiscono i principi ed i criteri direttivi per il proprio ambito di riferimento cui il governo deve attenersi ai fini dell'esercizio del potere regolamentare. La contrattazione collettiva è quindi posta ad un livello sovraordinato rispetto a quello regolamentare, non comportando ovviamente l'irrilevanza della fonte regolamentare poiché solo la ricezione del contratto nel decreto interministeriale consente di inquadrare il Fondo tra gli strumenti che perseguono interessi collettivi socialmente rilevanti. Inoltre, poi, la trasfusione del regolamento in un atto di normazione secondaria permette di superare il tema dell'efficacia *erga omnes* del contratto collettivo che non potrebbe di per se trovare applicazione nei confronti di soggetti non appartenenti al sindacato stipulante.

³¹ Art. 1 co. 2, d.m. 477/1997: 2. I contratti di cui al comma 1 contengono: a) la richiesta di emanazione di norme per fronteggiare situazioni di eccedenze di personale, transitorie o strutturali, per gli ambiti di riferimento dei quali va precisata la definizione; b) l'individuazione di specifici istituti per il perseguimento, nelle predette situazioni, di politiche attive di sostegno del reddito e dell'occupazione, prevedendo criteri, entità e modalità di concessione degli interventi e dei trattamenti da essi previsti; c) la prefigurazione, sulla base di uno specifico piano pluriennale, del finanziamento dei predetti istituti, in misura adeguata all'entità degli interventi e dei trattamenti, comprensivi della copertura figurativa necessaria, nonché all'entità degli oneri di amministrazione del fondo di cui all'articolo 3, attraverso un contributo da determinarsi in misura non inferiore, nel complesso, allo 0,50% da calcolare sulla retribuzione definita come base imponibile ai fini del calcolo dei contributi obbligatori di previdenza ed assistenza sociale. L'eventuale concorso del lavoratore a detto finanziamento non può essere superiore al 25% del contributo prefigurato; d) la prefigurazione di un contributo addizionale a carico del datore di lavoro, in caso di ricorso ai predetti istituti, modulato con riferimento all'entità e alla durata dell'intervento richiesto, nonché al numero dei soggetti interessati, in misura non superiore a tre volte quello della contribuzione ordinaria prefigurata di cui alla lettera c) ; e) la prefigurazione, per i settori caratterizzati da esubero strutturale di addetti, di ulteriori interventi e trattamenti straordinari atti a favorire i processi di ristrutturazione aziendale. Gli ulteriori contributi allo scopo necessari sono a totale carico dei datori di lavoro e commisurati all'entità degli interventi e trattamenti richiesti, nel rispetto dell'equilibrio finanziario del fondo di cui all'articolo 3, comma 1. Le richieste dei datori di lavoro sono ammesse entro la data ultima che deve essere prevista dai regolamenti di cui al comma 1; f) la definizione delle regole relative alla designazione degli esperti in seno al comitato amministratore di cui all'articolo 3.

b) l'organizzazione di fondi di solidarietà e la gestione paritetica

La natura ambivalente dei fondi è sempre stata chiara e stante l'origine endogena delle risorse raccolte dai fondi stessi per far fronte agli interventi a sostegno del reddito cui gli stessi sono deputati, non sarebbe stata immaginabile una completa estraneità nella gestione per quei soggetti che quelle risorse sono tenuti a corrispondere; né la medesima estraneità sarebbe stata compatibile con l'innegabile origine associativa del fondo. Consapevole di ciò il legislatore ha demandato la gestione dei fondi ad un comitato di amministrazione composto secondo regole stabilite dalle fonti istitutive, ma integrate da norme legali inderogabili che fermano la valenza sostitutiva del peculiare ammortizzatore sociale. In particolare, si prevede che Ministro del Tesoro, Ministro del Lavoro e INPS partecipino tramite i propri rappresentanti in modo che, nonostante i bilanci separati, quest'ultima possa comunque esercitarvi un controllo.

Quanto ai membri di nomina pattizia, invece l'intera disciplina è dovuta alle fonti istitutive³² con la previsione legale dell'incompatibilità tra la carica di componente del comitato di amministrazione e qualunque carica rivestita nell'ambito dell'organizzazione sindacale. Gli accordi collettivi hanno comunque imposto una composizione del comitato di amministrazione che

³² Con giurisprudenza tranchant il Consiglio di Stato ha ritenuto che per le designazioni del comitato amministratore la normativa di settore non faccia riferimento agli usuali criteri di maggiore rappresentatività disciplinanti analoghi organismi collegiali di categoria, ma, ai fini dell'individuazione delle organizzazioni sindacali legittimate a indicare i propri rappresentanti in seno all'organo di amministrazione, adotta un criterio diverso, in cui il titolo di legittimazione è costituito dall'essere organizzazioni stipulanti, richiamanti il contratto collettivo; così in Foro Amm.

vede un numero pari ed eguale di membri disegnate dalle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro. In ogni modo nessuna delle due parti ha stabilito alcun criterio di rotazione né alcuna sanzione in caso di violazione e nel caso di specie del principio di pariteticità. L'attribuzione dell'incarico di Presidente del fondo è rimesso al sempre mutevole equilibrio fra i rapporti di forza tra le organizzazioni sindacali dei lavoratori e quelle datoriali che danno vita al fondo e a ragioni di opportunità che impongono di prediligere un candidato ad un altro anche in ragione delle competenze specifiche individuali, che non avviene con elezione, ma per designazione.

I compiti attribuiti al comitato di amministrazione sono definiti dalla norma legale e sostanzialmente sono quelli tipici degli organi di amministrazione delle persone giuridiche. Secondo quanto stabilito dall' art. 3 d.l. decreto ministeriale³³, al comitato spetta il dovere di predisporre sulla base dei criteri

³³ Art. 3, d.m. 477/1997: 1. Ciascun regolamento provvede ad istituire presso l'Istituto nazionale della previdenza sociale un fondo con gestione finanziaria e patrimoniale autonoma cui affluiscono i contributi determinati dal regolamento medesimo. 2. Nello stesso regolamento sono previste le modalità di liquidazione del fondo, con la previsione di riversare gli eventuali avanzi della gestione liquidatoria alle gestioni o fondi pensionistici delle categorie che hanno alimentato il fondo medesimo. 3. Costituisce organo deputato alla gestione di ciascun fondo, di cui al comma 1, un comitato amministratore con i seguenti compiti: a) predisporre, sulla base dei criteri stabiliti dal consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INPS, i bilanci annuali, preventivo e consuntivo, della gestione, corredati da una propria relazione, e deliberare sui bilanci tecnici relativi alla gestione stessa; b) deliberare in ordine alla concessione degli interventi e dei trattamenti e compiere ogni altro atto richiesto per la gestione degli istituti previsti dal regolamento; c) fare proposte alle parti firmatarie dell'accordo, di cui all'articolo 1, comma 1, in materia di contributi, interventi e trattamenti; d) vigilare sull'affluenza dei contributi, sull'ammissione agli interventi e sull'erogazione dei trattamenti, nonché sull'andamento della gestione; e) decidere in unica istanza sui ricorsi in ordine alle materie di competenza; f) assolvere ogni altro compito ad esso demandato da leggi o regolamenti. 4. Il comitato è composto da esperti designati, nel rispetto delle regole poste ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera f), dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori stipulanti il contratto collettivo nonché da due funzionari, con qualifica di dirigente, in rappresentanza, rispettivamente, del Ministero del lavoro e della previdenza sociale e del Ministero del tesoro. Le funzioni di membro del comitato sono incompatibili con quelle connesse a cariche nell'ambito delle organizzazioni sindacali. Il comitato è nominato con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale e rimane in carica per la durata prevista del medesimo contratto collettivo. Il presidente del comitato è eletto dal comitato stesso tra i propri membri. Le deliberazioni del comitato vengono assunte a maggioranza e, in caso di parità nelle votazioni, prevale il voto del presidente.

INPS i bilanci annuali, sia il preventivo sia il consuntivo, con redazione di una relazione tecnica relativa alla gestione stessa; delibera in ordine alla concessione degli interventi e dei trattamenti ed ha il dovere di compiere ogni atto richiesto per la gestione degli istituti previsti dal fondo e sulle statuizioni in ordine alle materie di competenza. Quanto al finanziamento ed alle prestazioni erogabili il comitato svolge un ruolo di vigilanza in ordine alla affluenza dei contributi, all'ammissione, agli interventi ed all'erogazione dei trattamenti.

c) il sistema di finanziamento

La funzione previdenziale dei fondi di sostegno al reddito, ben fa comprendere la loro organizzazione di stampo mutualistico in cui lavoratori e datori si associano per ripartire tra tutti le conseguenze dannose di un evento che può colpire solo alcuni di essi erogando una prestazione correlata al reddito da lavoro perduto, previo assolvimento integrale dell'obbligazione contributiva. L'evidenza dello strumento previdenziale di categoria è sottolineata dal sistema di autofinanziamento di fondi di solidarietà che esclude qualunque intervento della solidarietà generale e di risorse pubbliche³⁴. La legge ha

Partecipa alle riunioni del comitato amministratore del fondo il collegio sindacale dell'INPS, nonché il direttore generale dell'Istituto o un suo delegato, con voto consultivo 5. Per lo svolgimento delle attività di ciascun fondo provvede l'INPS con le proprie strutture ed i relativi oneri sono determinati dal consiglio di amministrazione dell'istituto, sentito il comitato amministratore. 6. Le organizzazioni sindacali, come individuate nel preambolo del presente regolamento, dopo dodici mesi dall'entrata in vigore dello stesso, si incontrano, presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, per una verifica dei risultati, al fine di un eventuale adeguamento degli interventi e della relativa disciplina.

³⁴ La correlazione tra categoria produttiva e tutela della disoccupazione è sì stretta che parte della dottrina ha parlato di un ammortizzatore sociale fai da te che mira a perseguire finalità

quindi previsto che siano le stesse imprese a finanziare il sistema con contributi ordinari, addizionali o straordinari in modo da porre in essere un meccanismo di autofinanziamento che consenta a ciascun fondo di erogare prestazioni previdenziali nei soli limiti delle risorse reperite all'interno del comparto produttivo, rispettando un coefficiente di equilibrio che è dato, appunto, dal rapporto tra i contributi versati e le prestazioni erogate, il cui quantum è stabilito dall' art. 2 co. 28 della L. 662/1996³⁵. La legge poi rinvia alla contrattazione collettiva la possibilità di stabilire un ulteriore contributo addizionale in misura non superiore a tre volte quella della contribuzione ordinaria a carico dei soli datori di lavoro che ricorrono alle prestazioni ordinarie dei fondi. Nel 1997 si è deciso che l'onere, per i contratti istitutivi di fondi riferiti a settori caratterizzati da esubero strutturale di lavoratori, di

di sostegno del reddito dei lavoratori attraverso la creazione di una rete di solidarietà tra le imprese appartenenti al medesimo settore produttivo, seppur con il concorso finanziario degli stessi lavoratori. PANDOLFO A. MARIMPIETRI M., *Ammortizzatori sociali fai da te: il caso del settore del credito* in Rivista della previdenza pubblica e privata 2001 I.

³⁵ Art. 2 co. 28 L. 662/1996: In attesa di un'organica riforma del sistema degli ammortizzatori sociali, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con uno o più decreti del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro del tesoro, adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sentite le organizzazioni sindacali ed acquisito il parere delle competenti Commissioni parlamentari, sono definite, in via sperimentale, misure per il perseguimento di politiche attive di sostegno del reddito e dell'occupazione nell'ambito dei processi di ristrutturazione aziendali e per fronteggiare situazioni di crisi di enti ed aziende pubblici e privati erogatori di servizi di pubblica utilità, nonché delle categorie e settori di impresa sprovvisti del sistema di ammortizzatori sociali. Nell'esercizio della potestà regolamentare il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

- a) costituzione da parte della contrattazione collettiva nazionale di appositi fondi finanziati mediante un contributo sulla retribuzione non inferiore allo 0,50 per cento;
- b) definizione da parte della contrattazione medesima di specifici trattamenti e dei relativi criteri, entità, modalità concessivi, entro i limiti delle risorse costituite, con determinazione dei trattamenti al lordo dei correlati contributi figurativi;
- c) eventuale partecipazione dei lavoratori al finanziamento con una quota non superiore al 25 per cento del contributo;
- d) in caso di ricorso ai trattamenti, previsione della obbligatorietà della contribuzione con applicazione di una misura addizionale non superiore a tre volte quella della contribuzione stessa;
- e) istituzione presso l'INPS dei fondi, gestiti con il concorso delle parti sociali;
- f) conseguimento, limitatamente all'anno 1997, di maggiori entrate contributive nette complessivamente pari a lire 150 miliardi.

prefigurare ulteriori interventi e trattamenti straordinari atti a favorire i processi di ristrutturazione aziendale, mediante l'erogazione di prestazioni che sono rappresentate da assegni di accompagnamento alla pensione. Tali ultimi interventi sono finanziati con altri contributi straordinari a totale carico dei datori di lavoro, commisurati all'unità degli interventi e trattamenti richiesti, nel rispetto dell'equilibrio finanziario di ciascun fondo.

Quanto alla natura dei contributi versati ai fondi, si ritiene che gli stessi debbano essere ricondotti alla contribuzione previdenziale pubblica. Tali forme di previdenza negoziata realizzano esigenze di natura pubblicistica, trasferendone i costi della collettività generale ai privati coinvolti e ciò comporta una funzionalizzazione degli strumenti in parola alla previdenza obbligatoria, sicché le due previdenze si distinguerebbero non per una diversità di fondamento o natura, ma solo per il modo diverso in cui lo Stato ha valutato i bisogni socialmente rilevanti ed ha operato per la sua realizzazione. Ne deriva che i contributi versati ai fondi divengono estranei alla nozione di retribuzione imponibile³⁶³⁷.

³⁶ Sent. Corte Cost. 421/1995 in Mass. Giu. Lav. Nota di SANDULLI P.

³⁷ Art. 12, L. 153/1969: "Per la determinazione della base imponibile per il calcolo dei contributi di previdenza ed assistenza sociale, si considera retribuzione tutto ciò che il lavoratore riceve dal datore di lavoro in danaro o in natura, al lordo di qualsiasi ritenuta, in dipendenza del rapporto di lavoro. Sono escluse dalla retribuzione imponibile le somme corrisposte al lavoratore a titolo: 1) di diaria o d'indennità di trasferta in cifra fissa, limitatamente al 50 per cento del loro ammontare; 2) di rimborsi a piè di lista che costituiscano rimborso di spese sostenute dal lavoratore per l'esecuzione o in occasione del lavoro; 3) di indennità di anzianità; 4) di indennità di cassa; 5) di indennità di panatica per i marittimi a terra, in sostituzione del trattamento di bordo, limitatamente al 60 per cento del suo ammontare; 6) di gratificazione o elargizione concessa "una tantum" a titolo di liberalità, per eventi eccezionali e non ricorrenti, purché non collegate, anche indirettamente, al rendimento dei lavoratori e all'andamento aziendale; 7) di emolumenti per carichi di famiglia comunque denominati, erogati, nei casi consentiti dalla legge, direttamente dal datore di lavoro, fino a concorrenza dell'importo degli assegni familiari a carico della Cassa unica assegni familiari. L'art. 74 del testo unico delle norme concernenti gli assegni familiari, approvato con decreto

L'origine privatistica dei fondi, comunque impone la necessità che alle fonti istitutive e costitutive di ciascun fondo sia lasciata una certa discrezionalità: la legge infatti fissa quello che costituisce il quadro della contribuzione, rinviando all'autonomia privata la determinazione, nel concreto, del fabbisogno per far fronte alle tutele previdenziali. C'è dunque un rafforzamento del principio di autofinanziamento e di autonomia della previdenza di categoria rispetto al sistema previdenziale obbligatorio. Al contempo però proprio il limite delle risorse disponibili è la prova che, entro quel margine, la contrattazione collettiva può muoversi liberamente, modulando il quantum della contribuzione richiesta sulla base delle effettive prestazioni erogabili dai fondi, nonché delle effettive esigenze finanziarie di ciascun settore.

del Presidente della Repubblica 30 maggio 1955, n. 797, è abrogato. Per i produttori di assicurazione, tuttavia, resta esclusa dalla retribuzione imponibile la quota dei compensi provvigionali attribuibile a rimborso di spese, nel limite massimo del 50 per cento dell'importo lordo dei compensi stessi. L'elencazione degli elementi esclusi dal calcolo della retribuzione imponibile ha carattere tassativo. La retribuzione come sopra determinata è presa, altresì, a riferimento per il calcolo delle prestazioni a carico delle gestioni di previdenza e di assistenza sociale interessate.

d) le prestazioni

Seguendo le fonti istitutive, i fondi di sostegno al reddito concorrono al finanziamento dei programmi formativi per la riqualificazione del personale ed erogano prestazioni a favore dei dipendenti interessati da procedure di riduzione e sospensione dell'attività lavorativa.

Le prestazioni a contenuto formativo vengono erogate nell'ambito dei programmi di riconversione o riqualificazione professionale, attivabili anche in assenza di una situazione di reale esubero di personale o preordinati al superamento o al contenimento delle situazioni di eccedenza. Possono consistere nella corresponsione ai dipendenti coinvolti di un'indennità per le ore di formazione o nell'organizzazione di corsi di formazione miranti a riqualificare i lavoratori interessati, fornendo la loro professionalità anche diversamente da quella che possiedono. Il loro importo è stabilito dal regolamento dei fondi stessi ed è necessario il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali per dare effettività ai piani ed ai processi che modificano le condizioni di lavoro del personale.

Le prestazioni ordinarie a sostegno del reddito sono solo nominalmente assimilabili alle integrazioni salariali di reddito. Esse vengono alimentate con il versamento del contributo ordinario a carico del datore di lavoro e dei lavoratori e di un contributo aggiuntivo gravante solo sul datore di lavoro. Per fruire delle prestazioni ordinarie, inoltre, si dovranno esperire le procedure contrattuali previste per i processi che modificano le condizioni di lavoro del personale, ovvero determinano la riduzione dei livelli occupazionali

e di quelle previste dalla legge che devono comunque concludersi con un accordo aziendale, quindi ogni azienda dovrà attivare un processo di informazione ed esame congiunto con i rappresentanti sindacali che diventa condizione di legittimità della domanda di concessione dei trattamenti. Destinatario dell'informazione diventano r.s.a. e r.s.u. o le organizzazioni sindacali di categoria più rappresentative operanti nella provincia interessata.

Le prestazioni maggiormente erogate dai fondi rimangono comunque quelle straordinarie che realizzano appieno il modello mutualistico categoriale di tutela contro la disoccupazione nei settori esclusi degli ammortizzatori sociali. Si viene in questo modo a creare un sistema di previdenza "di mestiere" che rappresenta l'evoluzione del modello assicurativo contributivo. Tali assegni di fatto consistono in prestazioni pecuniarie sostitutive del reddito corrisposte al fine di incoraggiare l'esodo dei lavoratori³⁸ esuberanti a partire dal primo giorno del mese successivo alla cessazione del rapporto di lavoro e sino al mese antecedente la pensione. La durata dell'erogazione, che varia da sistema a sistema³⁹, di tali trattamenti e il loro tradursi in una sorta di assegno di accompagnamento alla pensione garantita dal sistema obbligatorio fanno propendere per la loro contiguità all'istituto dell'indennità di mobilità lunga. Quindi se è vero che l'indennità straordinaria di sostegno del reddito può essere accostata all'indennità di mobilità lunga quanto ai requisiti di accesso,

³⁸ FERRARO G. – MAZZIOTTI F. – SANTONI F., *Integrazioni salariali, eccedenze di personale e mercato del lavoro*, Napoli 1992

³⁹ Durata delle erogazioni: 48 mesi Fondo delle Ferrovie dello Stato; 60 mesi Fondi di credito ordinario e cooperativo, Fondo per le Imprese d'assicurazione in liquidazione coatta amministrativa, Fondo personale addetto al servizio riscossione dei contributi erariali, Fondo per i dipendenti di Poste Italiane S.p.A.

e durata della corresponsione ed ai benefici accessori, questa è paragonabile ad un trattamento pensionistico quanto a modalità di calcolo, essendo computata in modo tale da garantire ai soggetti beneficiari una sorta di anticipazione del reddito pensionistico.

Per l'accesso all'erogazione di tali prestazioni deve esservi l'espletamento delle procedure contrattuali preventive e per legge previste per i processi che determinano la riduzione dei livelli occupazionali, e che necessariamente devono concludersi con accordi aziendali. Ogni qual volta ve ne sia necessità il datore di lavoro sarà tenuto ad espletare le procedure contenute agli artt. 4 e 5 della L. 223/1991⁴⁰ e quindi ad inviare specifiche comunicazioni scritte alle

⁴⁰ Art. 4 e 5 L. 223/1991: L'impresa che sia stata ammessa al trattamento straordinario di integrazione salariale, qualora nel corso di attuazione del programma di cui all'art. 1 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. 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'art. 19 della legge 20 maggio 1970, n. 300, nonché alle rispettive associazioni di categoria. In mancanza delle predette rappresentanze la comunicazione deve essere effettuata alle associazioni di categoria aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale. La comunicazione alle associazioni di categoria può essere effettuata per il tramite dell'associazione dei datori di lavoro alla quale l'impresa aderisce o conferisce mandato.

3. La comunicazione di cui al comma 2 deve contenere indicazione: dei motivi che determinano la situazione di eccedenza; dei motivi tecnici, organizzativi o 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 le conseguenze sul piano sociale della attuazione del programma medesimo. Alla comunicazione va allegata copia della ricevuta del versamento all'INPS, a titolo di anticipazione sulla somma di cui all'art. 5, comma 4, di una somma pari al trattamento massimo mensile di integrazione salariale moltiplicato per il numero dei lavoratori ritenuti eccedenti.

4. Copia della comunicazione di cui al comma 2 e della ricevuta del versamento di cui al comma 3 devono essere contestualmente inviate all'Ufficio provinciale del lavoro e della massima occupazione.

5. Entro sette giorni dalla data del ricevimento della comunicazione di cui al comma 2, a richiesta delle rappresentanze sindacali aziendali e delle rispettive associazioni si procede ad un esame congiunto tra le parti, allo scopo di esaminare le cause che hanno contribuito a determinare l'eccedenza del personale e le possibilità di utilizzazione diversa di tale personale, o di una sua parte, nell'ambito della stessa impresa, anche mediante contratti di solidarietà e forme flessibili di gestione del tempo di lavoro.

6. La procedura di cui al comma 5 deve essere esaurita entro quarantacinque giorni dalla data del ricevimento della comunicazione dell'impresa. Quest'ultima dà all'Ufficio provinciale del

lavoro e della massima occupazione comunicazione scritta sul risultato della consultazione e sui motivi del suo eventuale esito negativo. Analoga comunicazione scritta può essere inviata dalle associazioni sindacali dei lavoratori.

7. Qualora non sia stato raggiunto l'accordo, il direttore dell'Ufficio provinciale del lavoro e della massima occupazione convoca le parti al fine di un ulteriore esame delle materie di cui al comma 5, anche formulando proposte per la realizzazione di un accordo. Tale esame deve comunque esaurirsi entro trenta giorni dal ricevimento da parte dell'Ufficio provinciale del lavoro e della massima occupazione della comunicazione dell'impresa prevista al comma 6.

8. Qualora il numero dei lavoratori interessati dalla procedura di mobilità sia inferiore a dieci, i termini di cui ai commi 6 e 7 sono ridotti alla metà.

9. Raggiunto l'accordo sindacale ovvero esaurita la procedura di cui ai commi 6, 7 e 8, l'impresa ha facoltà di collocare in mobilità gli impiegati, gli operai e i quadri eccedenti, comunicando per iscritto a ciascuno di essi il recesso, nel rispetto dei termini di preavviso. Contestualmente, 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, nonchè con puntuale indicazione delle modalità con le quali sono stati applicati i criteri di scelta di cui all'art. 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.

10. Nel caso in cui l'impresa rinunci a collocare in mobilità i lavoratori o ne collochi un numero inferiore a quello risultante dalla comunicazione di cui al comma 2, la stessa procede al recupero delle somme pagate in eccedenza rispetto a quella dovuta ai sensi dell'art. 5, comma 4, mediante conguaglio con i contributi dovuti all'INPS, da effettuarsi con il primo versamento utile successivo alla data di determinazione del numero dei lavoratori posti in mobilità.

11. Gli accordi sindacali stipulati nel corso delle procedure di cui al presente articolo, che prevedano il riassorbimento totale o parziale dei lavoratori ritenuti eccedenti, possono stabilire, anche in deroga al secondo comma dell'art. 2103 del codice civile, la loro assegnazione a mansioni diverse da quelle svolte.

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.

13. I lavoratori ammessi al trattamento di cassa integrazione, al termine del periodo di godimento del trattamento di integrazione salariale, rientrano in azienda.

14. Il presente articolo non trova applicazione nel caso di eccedenze determinate da fine lavoro nelle imprese edili e nelle attività stagionali o saltuarie, nonchè per i lavoratori assunti con contratto di lavoro a tempo determinato.

15. Nei casi in cui l'eccedenza riguardi unità produttive ubicate in diverse province della stessa regione ovvero in più regioni, la competenza a promuovere l'accordo di cui al comma 7 spetta rispettivamente al direttore dell'Ufficio regionale del lavoro e della massima occupazione ovvero al Ministro del lavoro e della previdenza sociale. Agli stessi vanno inviate le comunicazioni previste dal comma 4.

16. Sono abrogati gli articoli 24 e 25 della legge 12 agosto 1977, n. 675, le disposizioni del decreto- legge 30 marzo 1978, n. 80, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 maggio 1978, n. 215, ad eccezione dell'art. 4-bis, nonchè il decreto-legge 13 dicembre 1978, n. 795, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 febbraio 1979, n. 36.

Art. 5

Criteri di scelta dei lavoratori ed oneri a carico delle imprese

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'art. 4, comma 2, ovvero in mancanza di questi contratti, nel rispetto dei seguenti criteri, in concorso tra loro: a) carichi di famiglia; b) anzianità; c) esigenze tecnico-produttive ed organizzative.

2. Nell'operare la scelta dei lavoratori da collocare in mobilità, l'impresa è tenuta al rispetto dell'art. 9, ultimo comma, del decreto-legge 29 gennaio 1983, n. 17, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 marzo 1983, n. 79.

3. Il recesso di cui all'art. 4, comma 9, è inefficace qualora sia intimato senza l'osservanza della forma scritta o in violazione delle procedure richiamate all'art. 4, comma 12, ed è annullabile in caso di violazione dei criteri di scelta previsti dal comma 1 del presente articolo. 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, idoneo a rendere nota la volontà del lavoratore anche attraverso l'intervento delle organizzazioni sindacali. Al recesso di cui all'art. 4, comma 9, del quale sia stata dichiarata

r.s.a. e r.s.u. ed alle rispettive associazioni di categoria ed indicati con chiarezza e precisione i motivi che determinano la situazione di eccedenza. L'accordo aziendale inoltre risulta poi anche fondamentale per superare i problemi riguardanti i criteri di scelta dei lavoratori in esubero che in linea generale resta fedele al principio della maggiore vicinanza al pensionamento. Di fatto quindi l'assegno straordinario è rivolto solo a coloro che, al momento della cessazione del rapporto di lavoro, maturino i requisiti per il diritto alla pensione di anzianità o di vecchiaia entro e non oltre il periodo di fruizione massima delle prestazioni straordinarie come variamente stabilite dal contratto istitutivo di ciascun fondo. I requisiti per l'accesso al pensionamento ed il requisito anagrafico possono essere modificati determinando, in astratto, l'impossibilità per il lavoratore cessato di maturare il diritto a pensione entro il termine massimo di godimento dell'assegno straordinario previsto da ciascun regolamento dei fondi. Per tale motivo, e per evitare abusi, il

l'inefficacia o l'invalidità, si applica l'art. 18 della legge 20 maggio 1970, n. 300 e successive modificazioni. 4. Per ciascun lavoratore posto in mobilità l'impresa è tenuta a versare alla gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali, di cui all'art. 37 della legge 9 marzo 1989, n. 88, in trenta rate mensili, una somma pari a sei volte il trattamento mensile iniziale di mobilità spettante al lavoratore. Tale somma è ridotta alla metà quando la dichiarazione di eccedenza del personale di cui all'art. 4, comma 9, abbia formato oggetto di accordo sindacale. 5. L'impresa che, secondo le procedure determinate dalla Commissione regionale per l'impiego, procuri offerte di lavoro a tempo indeterminato aventi le caratteristiche di cui all'art. 9, comma 1, lettera b), non è tenuta al pagamento delle rimanenti rate relativamente ai lavoratori che perdano il diritto al trattamento di mobilità in conseguenza del rifiuto di tali offerte ovvero per tutto il periodo in cui essi, accettando le offerte procurate dalla impresa, abbiano prestato lavoro. 6. Qualora il lavoratore venga messo in mobilità dopo la fine del dodicesimo mese successivo a quello di emanazione del decreto di cui all'art. 2, comma 1, e la fine del dodicesimo mese successivo a quello del completamento del programma di cui all'art. 1, comma 2, nell'unità produttiva in cui il lavoratore era occupato, la somma che l'impresa è tenuta a versare ai sensi del comma 4 del presente articolo è aumentata di cinque punti percentuali per ogni periodo di trenta giorni intercorrente tra l'inizio del tredicesimo mese e la data di completamento del programma. Nel medesimo caso non trova applicazione quanto previsto dal secondo comma dell'art. 2 della legge 8 agosto 1972, n. 464.

legislatore ha introdotto il sistema della certificazione del diritto presso l' INPS⁴¹.

Per quanto riguarda invece la misura degli assegni straordinari, questa è stata lasciata alla contrattazione collettiva e quindi di fatto varia da settore a settore. Tuttavia, in via generale, è possibile affermare che i fondi di solidarietà consentono sia la corresponsione degli stessi in forma rateale in modo da garantire al lavoratore disoccupato una provvidenza che lo accompagni al momento del pensionamento sostituendo il reddito del lavoro perduto; sia in un'unica soluzione, sotto forma di capitale, dietro esplicita richiesta del soggetto beneficiario della prestazione. In entrambi i casi il pagamento avviene ad opera dell'INPS, così come all' INPS spettano tutti gli oneri di adempimento e determinazione. La misura dell'assegno erogato è comunque, in genere rapportata alla pensione che teoricamente spetterebbe al lavoratore ammesso al godimento dell'assegno, ove questi accedesse al pensionamento con l'anzianità contributiva posseduta al momento della cessazione del rapporto di lavoro, maggiorata delle settimane mancanti per la maturazione del diritto a pensione, per le quali verrà versata dal datore di lavoro la relativa contribuzione correlata. All'interno dei vari fondi differenze si creano a seconda se la pensione del lavoratore sia calcolata in base contributiva, retributiva o mista.

⁴¹ In merito ci sono state varie discussioni tra dottrina ed in giurisprudenza. Secondo la dottrina prevalente il riferimento a tale criterio sarebbe da intendersi come "anzianità aziendale" e non come età anagrafica DEL PUNTA R., *I criteri di scelta dei lavoratori nei licenziamenti collettivi e nella cassa integrazione guadagni*. Per la Cassazione invece è chiaro che si debba ritenere legittimo il criterio della prossimità al pensionamento nella Sent. 3057/1998. Nota di MARRA L.

3. I fondi di solidarietà alla luce della Legge n. 247/2007

Il disegno di legge welfare, che ha ricevuto il via libera definitivo del Senato, rende operativo il protocollo siglato da Governo e parti sociali il 23 luglio 2007⁴². Nel testo licenziato, è stata prevista una razionalizzazione del sistema degli enti previdenziali⁴³ Con l'obiettivo di migliorare il servizio previdenziale

⁴² La relazione conclusiva della Commissione evidenziava l'esigenza di razionalizzazione della struttura della spesa, di adozione di un nuovo approccio basato sul concetto di universalismo selettivo anche attraverso l'integrazione delle politiche di sostegno del reddito con l'offerta di servizi pubblici e/o privati per l'impiego e di politiche attive del lavoro volte ad agevolare le transazioni e differenziate per il target di utenza, la necessità di attenzione ai vincoli finanziari ed ai potenziali effetti distorsivi delle politiche di sostegno del reddito sia su chi cerca lavoro, che sulle imprese, l'opportunità di adozione di un'ottica di lungo periodo, che consenta di considerare i costi finanziari di breve periodo a fronte dei benefici di lungo periodo sia economici che sociali; evidenziando come l'attuale fosse un sistema disorganico e quasi ingovernabile di strumenti caratterizzato da successive sovrapposizioni e delineando un profilo di riforma.

⁴³ Art. 1 co. 7 a 11, L. 247/2007: 7. I criteri previsti dalla normativa vigente per il riordino e la riorganizzazione, in via regolamentare, degli enti pubblici sono integrati, limitatamente agli enti previdenziali pubblici, dalla possibilità di prevedere, a tal fine, modelli organizzativi volti a realizzare sinergie e conseguire risparmi di spesa anche attraverso gestioni unitarie, uniche o in comune di attività strumentali. 8. Ai fini di cui al comma 7, il Governo presenta, entro un mese dalla data di entrata in vigore della presente legge, un piano industriale volto a razionalizzare il sistema degli enti previdenziali e assicurativi e a conseguire, nell'arco del decennio, risparmi finanziari per 3,5 miliardi di euro. 9. Fino all'emanazione dei regolamenti di cui al comma 7, i provvedimenti di carattere organizzativo e di preposizione ad uffici di livello dirigenziale degli enti previdenziali pubblici resisi vacanti sono condizionati al parere positivo delle amministrazioni vigilanti e del Dipartimento della funzione pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, finalizzato alla verifica della coerenza dei provvedimenti con gli obiettivi di cui al comma 7. 10. Fatto salvo quanto previsto al comma 11, a decorrere dal 1° gennaio 2011 l'aliquota contributiva riguardante i lavoratori iscritti all'assicurazione generale obbligatoria e alle forme sostitutive ed esclusive della medesima è elevata di 0,09 punti percentuali. Con effetto dalla medesima data sono incrementate in uguale misura le aliquote contributive per il finanziamento delle gestioni pensionistiche dei lavoratori artigiani, commercianti e coltivatori diretti, mezzadri e coloni iscritti alle gestioni autonome dell'INPS, nonché quelle relative agli iscritti alla gestione separata di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335. Le aliquote contributive per il computo delle prestazioni pensionistiche sono incrementate, a decorrere dalla medesima data, in misura corrispondente alle aliquote di finanziamento. 11. In funzione delle economie rivenienti dall'attuazione delle disposizioni di cui ai commi 7 e 8, da accertarsi con il procedimento di cui all'ultimo periodo del presente comma, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, sono corrispondentemente rideterminati gli incrementi delle aliquote contributive di cui al comma 10, a decorrere dall'anno 2011. Con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono definite le modalità per l'accertamento delle economie riscontrate in seguito all'attuazione delle disposizioni di cui ai commi 7 e 8, rispetto alle previsioni della spesa a normativa vigente degli enti previdenziali pubblici quali risultanti dai bilanci degli enti medesimi.

nei confronti del cittadino e di contenere i costi di gestione attraverso l'ottimizzazione delle risorse, è disposta la razionalizzazione del sistema degli enti previdenziali. Tale riforma è stata effettuata con particolare riguardo alle diverse caratteristiche dei destinatari delle misure, all'effettività delle situazioni di bisogno, all'osservanza delle discipline di realizzazione della tutela della salute nei luoghi di lavoro. In tal senso dopo l'intervento del legislatore nel 1999 si sarebbe dovuto procedere alla razionalizzazione di tutti gli ammortizzatori sociali, al fine di armonizzare le discipline, introducendo, per la disoccupazione un trattamento di base da rafforzare ed estendere con gradualità a tutte le categorie escluse le integrazioni salariali, rendendo efficienti gli strumenti deputati alla gestione degli esuberi strutturali ed alla loro ricollocazione della mobilità, anche se limitatamente alla tradizionale riparazione sulla figura del lavoratore subordinato a tempo pieno ed indeterminato⁴⁴.

A integrazione della normativa vigente per il riordino e la riorganizzazione degli enti pubblici, prevista, limitatamente agli enti previdenziali pubblici, la creazione di modelli organizzativi idonei a realizzare sinergie e a conseguire risparmi di spesa anche attraverso gestioni unitarie. Il Governo, entro un mese dall'entrata in vigore della presente legge, è tenuto a presentare un piano industriale, che preveda risparmi finanziari stimati in 10 anni pari a 3,5 miliardi di euro. In funzione delle economie che risulteranno dall'attuazione del piano industriale, sarà rideterminata l'aliquota contributiva riguardante i lavoratori iscritti all'assicurazione generale obbligatoria e alle forme

⁴⁴ CARABELLI U., *Dagli ammortizzatori sociali alla rete integrata di tutele sociali: alcuni spunti per una riforma del welfare*

sostitutive ed esclusive della medesima, che viene elevata di 0,09 punti percentuali a decorrere dal 1 gennaio 2011.

Per quanto riguarda invece i coefficienti di trasformazione⁴⁵, è stata prevista l'istituzione, con decreto interministeriale Lavoro ed Economia, di una commissione con il compito di proporre, entro il 31 dicembre 2008, modifiche ai criteri di calcolo dei coefficienti di trasformazione per il calcolo del trattamento pensionistico nel sistema contributivo, nel rispetto, sia delle procedure europee, sia degli andamenti e degli equilibri di spesa pensionistica di lungo periodo. Le modifiche avrebbero dovuto tener conto delle dinamiche delle grandezze macroeconomiche, demografiche e migratorie che avrebbero

⁴⁵ Art. 1 co. 12 a 16, L. 247/2007: 12. Con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, è costituita una Commissione composta da dieci esperti, di cui due indicati dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale, due indicati dal Ministero dell'economia e delle finanze, sei indicati dalle organizzazioni dei lavoratori dipendenti e autonomi e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, con il compito di proporre, entro il 31 dicembre 2008, modifiche dei criteri di calcolo dei coefficienti di trasformazione di cui all'articolo 1, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335, nel rispetto degli andamenti e degli equilibri della spesa pensionistica di lungo periodo e nel rispetto delle procedure europee, che tengano conto: *a)* delle dinamiche delle grandezze macroeconomiche, demografiche e migratorie che incidono sulla determinazione dei coefficienti medesimi; *b)* dell'incidenza dei percorsi lavorativi, anche al fine di verificare l'adeguatezza degli attuali meccanismi di tutela delle pensioni più basse e di proporre meccanismi di solidarietà e garanzia per tutti i percorsi lavorativi, nonché di proporre politiche attive che possano favorire il raggiungimento di un tasso di sostituzione al netto della fiscalità non inferiore al 60 per cento, con riferimento all'aliquota prevista per i lavoratori dipendenti; *c)* del rapporto intercorrente tra l'età media attesa di vita e quella dei singoli settori di attività. 13. La Commissione di cui al comma 12 inoltre valuta nuove possibili forme di flessibilità in uscita collegate al sistema contributivo, nel rispetto delle compatibilità di medio-lungo periodo del sistema pensionistico. Dalla costituzione e dal funzionamento della Commissione non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Ai componenti della Commissione non sono corrisposti indennità, emolumenti o rimborsi spese. 14. In fase di prima rideterminazione dei coefficienti di trasformazione di cui all'articolo 1, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335, in applicazione dei criteri di cui all'articolo 1, comma 11, della medesima legge, la Tabella A allegata alla citata legge n. 335 del 1995 è sostituita, con effetto dal 1° gennaio 2010, dalla Tabella A contenuta nell'Allegato 2 alla presente legge. 15. All'articolo 1, comma 11, della legge 8 agosto 1995, n. 335, le parole da: «il Ministro del lavoro» fino alla fine del comma sono sostituite dalle seguenti: «con decreto del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, è rideterminato ogni tre anni il coefficiente di trasformazione previsto al comma 6». 16. Il Governo procede con cadenza decennale alla verifica della sostenibilità ed equità del sistema pensionistico con le parti sociali.

inciso sulla determinazione dei coefficienti stessi, nonché dell'incidenza dei percorsi lavorativi, anche al fine di verificare l'adeguatezza degli attuali meccanismi di tutela delle pensioni. Avrebbero dovuto, inoltre, rispettare il rapporto intercorrente tra l'età media attesa di vita e quella dei singoli settori di attività. Tra i compiti della commissione anche quello di proporre meccanismi di solidarietà e di garanzia per tutti i percorsi lavorativi, politiche attive che avrebbero potuto favorire il raggiungimento di un tasso di sostituzione al netto della fiscalità non inferiore al 60%, con riferimento all'aliquota prevista per i lavoratori dipendenti. La commissione avrebbe operato a costo zero e ai propri componenti non era prevista la corresponsione di indennità, emolumenti o rimborsi spese. Il Governo avrebbe proceduto, con cadenza decennale, alla verifica con le parti sociali della sostenibilità ed equità del sistema pensionistico.

Al fine di concorrere a finanziare la manovra di modifica dei requisiti di accesso alla pensione di anzianità e il pensionamento anticipato per gli addetti alle lavorazioni usuranti, fu prevista una delega al Governo, da esercitare entro un anno dall'entrata in vigore della legge, volta all'introduzione di un contributo di solidarietà a carico degli iscritti e dei pensionati del Fondo di previdenza per il personale di volo dipendente da aziende di navigazione aerea e delle gestioni previdenziali confluite nel Fondo pensioni lavoratori dipendenti⁴⁶. Potrà così determinarsi in maniera equa il concorso dei

⁴⁶ Art. 1 co. 17 - 18, L. 247/2007: 17. Il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi, recanti norme finalizzate all'introduzione di un contributo di solidarietà a carico degli iscritti e dei pensionati delle gestioni previdenziali confluite nel Fondo pensioni lavoratori dipendenti e del Fondo di previdenza per il personale di volo dipendente da aziende di navigazione aerea, allo scopo di

medesimi al riequilibrio del Fondo. Specificato, inoltre, tra i principi e criteri direttivi della delega, che il contributo avrebbe dovuto essere limitato nell'ammontare e nella durata e proporzionato al periodo di iscrizione antecedente all'armonizzazione (legge 335/1995) e alla quota di pensione calcolata in base ai parametri più favorevoli rispetto al regime dell'assicurazione generale obbligatoria.

determinare in modo equo il concorso dei medesimi al riequilibrio del predetto Fondo. 18. Nell'esercizio della delega di cui al comma 17, il Governo si atterrà ai seguenti principi e criteri direttivi: *a)* previsione di un contributo limitato nell'ammontare e nella durata; *b)* ammontare della misura del contributo in rapporto al periodo di iscrizione antecedente l'armonizzazione conseguente alla legge 8 agosto 1995, n. 335, e alla quota di pensione calcolata in base ai parametri più favorevoli rispetto al regime dell'assicurazione generale obbligatoria.

4. Le modifiche del sistema apportate dalla riforma Fornero

La L. 92/2012 dedica l'intero articolo 3⁴⁷ alle "tutele in costanza di rapporto di lavoro"⁴⁸, che vengono distinte dagli "ammortizzatori sociali"⁴⁹ disciplinati dall'articolo 2⁵⁰. L'obiettivo è quello di rendere "più efficiente, coerente ed

⁴⁷ Art. 3 co. 1 a 4, L. 92/2012: 1. All'articolo 12 della legge 23 luglio 1991, n. 223, dopo il comma 3 è aggiunto il seguente: «3-bis. A decorrere dal 1° gennaio 2013 le disposizioni in materia di trattamento straordinario di integrazione salariale e i relativi obblighi contributivi sono estesi alle seguenti imprese: a) imprese esercenti attività commerciali con più di cinquanta dipendenti; b) agenzie di viaggio e turismo, compresi gli operatori turistici, con più di cinquanta dipendenti; c) imprese di vigilanza con più di quindici dipendenti; d) imprese del trasporto aereo a prescindere dal numero di dipendenti; e) imprese del sistema aeroportuale a prescindere dal numero di dipendenti». 2. A decorrere dal 1° gennaio 2013 ai lavoratori addetti alle prestazioni di lavoro temporaneo occupati con contratto di lavoro a tempo indeterminato nelle imprese e agenzie di cui all'articolo 17, commi 2 e 5, della legge 28 gennaio 1994, n. 84, e successive modificazioni, e ai lavoratori dipendenti dalle società derivate dalla trasformazione delle compagnie portuali ai sensi dell'articolo 21, comma 1, lettera b), della medesima legge n. 84 del 1994, è riconosciuta un' indennità di importo pari a un ventiseiesimo del trattamento massimo mensile di integrazione salariale straordinaria, comprensiva della relativa contribuzione figurativa e degli assegni per il nucleo familiare, per ogni giornata di mancato avviamento al lavoro, nonché per le giornate di mancato avviamento al lavoro che coincidano, in base al programma, con le giornate definite festive, durante le quali il lavoratore sia risultato disponibile. L'indennità è riconosciuta per un numero di giornate di mancato avviamento al lavoro pari alla differenza tra il numero massimo di ventisei giornate mensili erogabili e il numero delle giornate effettivamente lavorate in ciascun mese, incrementato del numero delle giornate di ferie, malattia, infortunio, permesso e indisponibilità. L'erogazione dei trattamenti di cui al presente comma da parte dell'INPS è subordinata all'acquisizione degli elenchi recanti il numero, distinto per ciascuna impresa o agenzia, 28 delle giornate di mancato avviamento al lavoro, predisposti dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti in base agli accertamenti effettuati in sede locale dalle competenti autorità portuali o, laddove non istituite, dalle autorità marittime. 3. Alle imprese e agenzie di cui all'articolo 17, commi 2 e 5, della legge 28 gennaio 1994, n. 84, e successive modificazioni, e alle società derivate dalla trasformazione delle compagnie portuali ai sensi dell'articolo 21, comma 1, lettera b), della medesima legge n. 84 del 1994, nonché ai relativi lavoratori, è esteso l'obbligo contributivo di cui all'articolo 9 della legge 29 dicembre 1990, n. 407. 4. Al fine di assicurare la definizione, entro l'anno 2013, di un sistema inteso ad assicurare adeguate forme di sostegno per i lavoratori dei diversi comparti, le organizzazioni sindacali e imprenditoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale stipulano, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, accordi collettivi e contratti collettivi, anche intersettoriali, aventi ad oggetto la costituzione di fondi di solidarietà bilaterali per i settori non coperti dalla normativa in materia di integrazione salariale, con la finalità di assicurare ai lavoratori una tutela in costanza di rapporto di lavoro nei casi di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa per cause previste dalla normativa in materia di integrazione salariale ordinaria o straordinaria.

⁴⁸ La c.d. "disoccupazione parziale", secondo la classificazione di M. persiani, *Diritto della previdenza sociale*, Padova, 2005, pag. 318.

⁴⁹ GAROFALO D., *Gli ammortizzatori sociali per la Riforma Fornero*, in *Lav. Giur.* 2012, 1003

⁵⁰ Art. 2 co. 1 a 3, L. 92/2012: 1. A decorrere dal 1° gennaio 2013 e in relazione ai nuovi eventi di disoccupazione verificatisi a decorrere dalla predetta data è istituita, presso la Gestione prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti, di cui all'articolo 24 della legge 9 marzo 1989, n. 88, l'Assicurazione sociale per l'impiego (ASPI), con la funzione di fornire ai lavoratori che abbiano perduto involontariamente la propria occupazione un'indennità mensile di disoccupazione. 2. Sono compresi nell'ambito di applicazione dell'ASPI tutti i lavoratori

equo l'assetto degli ammortizzatori sociali e delle politiche attive in prospettiva di universalizzazione⁵¹. L'obiettivo non era nuovo, ma ridisegnato rispetto al progetto della L. 247/2007 con cui il Governo era delegato ad emanare uno o più decreti legislativi finalizzati a riformare la materia degli ammortizzatori sociali per il riordino degli istituti a sostegno del reddito. Ci si ispirava, per gli strumenti di tutela in costanza di rapporto di lavoro, al principio della progressiva estensione ed armonizzazione della Cassa Integrazione ordinaria e straordinaria riservando agli enti bilaterali un ruolo ancillare⁵² focalizzato sulla individuazione di eventuali prestazioni aggiuntive rispetto a quelle assicurate dal sistema generale⁵³. L'attuale riforma delle

dipendenti, ivi compresi gli apprendisti e i soci lavoratori di cooperativa che abbiano stabilito, con la propria adesione o successivamente all'instaurazione del rapporto associativo, un rapporto di lavoro in forma subordinata, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 3 aprile 2001, n. 142, e successive modificazioni, con esclusione dei dipendenti a tempo indeterminato delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni. 3. Le disposizioni di cui al presente articolo non si applicano nei confronti degli operai agricoli a tempo determinato o indeterminato, per i quali trovano applicazione le norme di cui all'articolo 7, comma 1, del decreto-legge 21 marzo 1988, n. 86, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 maggio 1988, n. 160, e successive modificazioni, all'articolo 25 della legge 8 agosto 1972, n. 457, all'articolo 7 della legge 16 febbraio 1977, n. 37, e all'articolo 1 della legge 24 dicembre 2007, n. 247, e successive modificazioni.

⁵¹ Abbandonando, all'apparenza, la nozione omnicomprensiva di ammortizzatore sociale, che, inizialmente limitata agli strumenti di sostegno al reddito a fronte di eccedenze di personale in costanza di rapporto di lavoro, aveva presto incluso quelli relativi alle eccedenze di personale seguite dai licenziamenti, fino a ricomprendere anche gli strumenti di sostegno al reddito per mera mancanza (e non perdita) del lavoro (F. LISO, *Gli ammortizzatori sociali. Percorsi evolutivi e incerte prospettive di riforma*) (P. CURZIO, *Ammortizzatori sociali. Regole, deroghe, prospettive*, BARI 2009 pag. 14-15), la riforma del 2012 opera un' inversione terminologica rispetto alle origini: adesso la nozione di ammortizzatore sociale si ritira fino a coprire solo il sostegno al reddito in tutti i casi di disoccupazione involontaria; mentre gli strumenti di tutela in caso di eccedenza del personale e crisi aziendali vengono unitariamente considerati sotto la nuova dizione, appunto di "tutela in costanza di rapporto di lavoro". F. SANTONI, *Ammortizzatori sociali in deroga e canale bilaterale*, in AA.VV., *Studi in onore di Tiziano Treu*, Napoli 2011 pag. 1259.

⁵² CINELLI M. FERRARO G. MAZZOTTA O., *Il nuovo mercato del lavoro dalla riforma Fornero alla Legge di stabilità 2013* G. GIAPPICHELLI EDITORE, TORINO, pag. 476

⁵³ Art. 1 co. 29 lett. d-f, L. 247/2007: 29. La delega di cui al comma 28 è esercitata nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi: a) graduale armonizzazione dei trattamenti di disoccupazione e creazione di uno strumento unico indirizzato al sostegno del reddito e al reinserimento lavorativo dei soggetti disoccupati senza distinzione di qualifica, appartenenza settoriale, dimensione di impresa e tipologia di contratti di lavoro; b) modulazione dei trattamenti collegata all'età anagrafica dei lavoratori e alle condizioni occupazionali più difficili presenti nelle regioni del Mezzogiorno, con particolare riguardo alla condizione

tutele in costanza di rapporto di lavoro si presenta invece come una marginale razionalizzazione dello strumento pubblico deputato al sostegno del reddito in costanza di rapporto di lavoro, accompagnata da una funzionalizzazione per lo stesso fine della previdenza privata in chiave integrativa e sostitutiva. La riforma Fornero ha sicuramente tenuto conto della delega del 2007 e dei principi direttivi che la sostanziano, ma curvandoli al vero obiettivo perseguito dal Governo Monti in cui si include quello di accentuare il ruolo del welfare negoziale, privandolo della sua connotazione volontaristica ed integrativa e trasformandolo in un sistema sostitutivo di quello pubblico generale⁵⁴.

Il sistema attuale sicuramente è stato strutturato sulla base di vari modelli, il primo dei quali è stato quello dei cosiddetti enti bilaterali che ha portato ad una integrazione forte o simbiotica tra pubblico e privato, un modello basato sulla torsione funzionale dell'indennità di disoccupazione in direzione della tutela delle sospensioni/riduzioni di orario di lavoro. L'altro modello invece creava una sorta di collegamento simbiotico o integrazione inscindibile tra

femminile; *c*) previsione, per i soggetti che beneficiano dei trattamenti di disoccupazione, della copertura figurativa ai fini previdenziali calcolata sulla base della retribuzione; *d*) progressiva estensione e armonizzazione della cassa integrazione ordinaria e straordinaria con la previsione di modalità di regolazione diverse a seconda degli interventi da attuare e di applicazione anche in caso di interventi di prevenzione, protezione e risanamento ambientale che determinino la sospensione dell'attività lavorativa; *e*) coinvolgimento e partecipazione attiva delle aziende nel processo di ricollocazione dei lavoratori; *f*) valorizzazione del ruolo degli enti bilaterali, anche al fine dell'individuazione di eventuali prestazioni aggiuntive rispetto a quelle assicurate dal sistema generale; *g*) connessione con politiche attive per il lavoro, in particolare favorendo la stabilizzazione dei rapporti di lavoro, l'occupazione, soprattutto giovanile e femminile, nonché l'inserimento lavorativo di soggetti appartenenti alle fasce deboli del mercato, con particolare riferimento ai lavoratori giovani e a quelli in età più matura al fine di potenziare le politiche di invecchiamento attivo; *h*) potenziare i servizi per l'impiego, in connessione con l'esercizio della delega di cui al comma 30, lettera *a*), al fine di collegare e coordinare l'erogazione delle prestazioni di disoccupazione a percorsi di formazione e inserimento lavorativo, in coordinamento con gli enti previdenziali preposti all'erogazione dei relativi sussidi e benefici anche attraverso la previsione di forme di comunicazione informatica da parte degli enti previdenziali al Ministero del lavoro e della previdenza sociale dei dati relativi ai lavoratori percettori di trattamento di sostegno al reddito.

⁵⁴ GAROFALO D. *Gli ammortizzatori sociali per la Riforma Fornero*, in *Lav. Giur.* 2012pag. 1004

sussidi pubblici e prestazioni della bilateralità che alterava il senso comunemente attribuito all'espressione intervento integrativo, trasformando la provvidenza privata da integrazione in presupposto o condizione di quella pubblica.

Ad ogni modo, dato il periodo di grave crisi economica il legislatore del 2012 non ha cancellato il sistema degli ammortizzatori sociali, ma ne ha fatto strumento per garantire la graduale transazione verso il regime, delineato dalla riforma degli ammortizzatori sociali di cui alla legge, assicurando la gestione delle situazioni derivanti dal perdurare dello stato di debolezza dei livelli produttivi del paese. Per gli anni 2013-2016 la L.92/2012 ripropone in modo identico il ricorso alla Cassa Integrazione guadagni e all'indennità di mobilità in deroga alla normativa vigente, previo accordo in sede governativa nei limiti delle risorse finanziarie a tal fine destinate nell'ambito del Fondo sociale per formazione ed occupazione⁵⁵. Gli ammortizzatori sociali sono stati limitati al 2016 e invece si è deciso per il ricorso sperimentale all'Aspi per i lavoratori sospesi, consolidandolo, tanto che è stato previsto un intervento integrativo pari almeno alla misura del 20 % dell'indennità stessa a carico dei fondi bilaterali. Il nuovo fulcro del sistema ed il vero elemento di novità nell'impianto delle tutele interne al rapporto di lavoro fu costituito dai fondi

⁵⁵ Art. 2 co. 64, L. 92/2012: 64. Al fine di garantire la graduale transizione verso il regime delineato dalla riforma degli ammortizzatori sociali di cui alla presente legge, assicurando la gestione delle situazioni derivanti dal perdurare dello stato di debolezza dei livelli produttivi del Paese, per gli anni 2013-2016 il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, può disporre, sulla base di specifici accordi governativi e per periodi non superiori a dodici mesi, in deroga alla normativa vigente, la concessione, anche senza soluzione di continuità, di trattamenti di integrazione salariale e di mobilità, anche con riferimento a settori produttivi e ad aree regionali, nei limiti delle risorse finanziarie a tal fine destinate nell'ambito del Fondo sociale per occupazione e formazione, di cui all'articolo 18, comma 1, lettera a), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, come rifinanziato dal comma 65 del presente articolo.

di solidarietà bilaterali istituiti sulla base di accordi o contratti collettivi e quello residuale che si istituisce con decreto ministeriale per i settori per cui non siano stati costituiti i fondi bilaterali. Il sistema poi fu completato sia dal cd. modello alternativo costituito dai consolidati sistemi di bilateralità, sia dai fondi di solidarietà preesistenti, costituiti ai sensi dell'art. 2 co. 28 L. 662/1996⁵⁶: modelli che i co. 14⁵⁷ e 42⁵⁸ dell'art. 3 della L. 92/2012 lasciano

⁵⁶ Art. 2 co. 28, L. 662/1996: 28. In attesa di un'organica riforma del sistema degli ammortizzatori sociali, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con uno o più decreti del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro del tesoro, adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sentite le organizzazioni sindacali ed acquisito il parere delle competenti Commissioni parlamentari, sono definite, in via sperimentale, misure per il perseguimento di politiche attive di sostegno del reddito e dell'occupazione nell'ambito dei processi di ristrutturazione aziendali e per fronteggiare situazioni di crisi di enti ed aziende pubblici e privati erogatori di servizi di pubblica utilità, nonché delle categorie e settori di impresa sprovvisti del sistema di ammortizzatori sociali. Nell'esercizio della potestà regolamentare il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

- a) costituzione da parte della contrattazione collettiva nazionale di appositi fondi finanziati mediante un contributo sulla retribuzione non inferiore allo 0,50 per cento;
- b) definizione da parte della contrattazione medesima di specifici trattamenti e dei relativi criteri, entità, modalità concessivi, entro i limiti delle risorse costituite, con determinazione dei trattamenti al lordo dei correlati contributi figurativi;
- c) eventuale partecipazione dei lavoratori al finanziamento con una quota non superiore al 25 per cento del contributo;
- d) in caso di ricorso ai trattamenti, previsione della obbligatorietà della contribuzione con applicazione di una misura addizionale non superiore a tre volte quella della contribuzione stessa;
- e) istituzione presso l'INPS dei fondi, gestiti con il concorso delle parti sociali;
- f) conseguimento, limitatamente all'anno 1997, di maggiori entrate contributive nette complessivamente pari a lire 150 miliardi.

⁵⁷ Art. 3 co. 14, L. 92/2012: 14. In alternativa al modello previsto dai commi da 4 a 13 e dalle relative disposizioni attuative di cui ai commi 22 e seguenti, in riferimento ai settori di cui al comma 4 nei quali siano operanti, alla data di entrata in vigore della presente legge, consolidati sistemi di bilateralità e in considerazione delle peculiari esigenze dei predetti settori, quale quello dell'artigianato, le organizzazioni sindacali e imprenditoriali di cui al citato comma 4 possono, nel termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, adeguare le fonti istitutive dei rispettivi fondi bilaterali alle finalità perseguite dai commi da 4 a 13, prevedendo misure intese ad assicurare ai lavoratori una tutela reddituale in costanza di rapporto di lavoro, in caso di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa, correlate alle caratteristiche delle attività produttive interessate.

⁵⁸ Art. 3 co. 42, L. 92/2012: 42. La disciplina dei fondi di solidarietà istituiti ai sensi dell'articolo 2, comma 28, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, è adeguata alle norme dalla presente legge con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sulla base di accordi collettivi e contratti collettivi, da stipulare tra le organizzazioni comparativamente più rappresentative a livello nazionale entro il 30 giugno 2013.

sopravvivere previo adeguamento, nel primo caso, alle finalità, e nel secondo caso, alla disciplina dei nuovi fondi bilaterali.

Anche questo nuovo fulcro del sistema, rappresentato dai fondi bilaterali di solidarietà si ispira ad un modello preesistente anche alla legislazione anticrisi del 2005, poiché la legge finanziaria del 1997 aveva introdotto un modello che pur essendo basato sulla valorizzazione dell'autonomia collettiva e del bilateralismo, prevedeva provvidenze private non solo integrative delle pubbliche, ma anche e soprattutto sostitutive. Il modello di riforma del 2007 puntava sulla progressiva estensione e armonizzazione della Cassa integrazione ordinaria e straordinaria, mentre riservava agli enti bilaterali l'individuazione di eventuali prestazioni aggiuntive rispetto a quelle assicurate dal sistema generale; d'altro canto responsabilizzava le aziende sotto il profilo della partecipazione attiva nel processo di ricollocazione dei lavoratori. L'obiettivo dell'universalizzazione della tutela, la riforma Fornero invece lo persegue delegandone l'attuazione ai fondi di solidarietà bilaterali, mentre responsabilizza le aziende innanzitutto e soprattutto sotto il profilo della partecipazione al finanziamento del sistema. Tale universalizzazione nasce comunque con alcuni difetti. Il mantenimento temporaneo dell'indennità di mobilità, il cui vuoto di tutela in termini di gestione della crisi aziendale non sarà facilmente compensato dall'ASPI e la riproposizione ed il rifinanziamento degli ammortizzatori in deroga, su cui pesano dubbi di compatibilità con la disciplina comunitaria in tema di aiuti di stato e fondo sociale europeo. Continua poi a mancare una risposta del sistema di protezione sociale, costituzionalmente prefigurato, ai cambiamenti del mercato del lavoro e alle situazioni di crisi economica strutturale, dato che

indennità di mobilità ad esaurimento, integrazioni salariali, indennità di mobilità in deroga, prestazioni per gli esodati restano risposte contingenti e provvisorie a problemi urgenti. I difetti maggiori sono dunque la carenza di un reddito minimo di inserimento/reinserimento al lavoro, finanziato dalla fiscalità generali⁵⁹ e la povertà dell'articolato sul tema delle politiche attive del lavoro, la cui sinergia con le disposizioni di tutela del reddito è reputata essenziale al fine di garantire, accanto al sollievo di natura economica, anche un progetto strutturato e flessibile di integrazione occupazionale del soggetto⁶⁰. Inoltre, poi l'universalità non può essere raggiunta attraverso il principio assicurativo, che geneticamente, esclude dalla tutela coloro che non hanno una provvista contributiva o che non hanno un numero di contributi sufficienti, ovvero gli inoccupati saltuari, occasionali, discontinui, frequentemente disoccupati.

La scelta politica sociale compiuta in relazione ai fondi bilaterali di solidarietà, rappresenta l'unico scossone sistematico della riforma Fornero nell'area degli ammortizzatori sociali. Essa, tra l'altro, interviene sui limiti strutturali della bilateralità in quanto espressione dell'autonomia privata collettiva rendendo obbligatoria la contribuzione ai fondi e conferendo agli stessi quell'efficacia generalizzata che non può essere disgiunta dallo svolgimento di una pubblica funzione.

⁵⁹ BOZZAO P., *Reddito minimo e welfare multilivello: percorsi normativi e giurisprudenziali* in *Giornale di diritto del Lavoro e Relazioni Industriali* 2011, pag. 578 – BRONZINI G. *Il reddito di cittadinanza, una proposta per l'Italia e per l'Europa*, EDIZIONI GRUPPO ABELE 2011

⁶⁰ Art. 4 Cost: La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto.

Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società.

La segnalazione della partecipazione come criterio utile al funzionamento del mercato del lavoro fa sì che l'asse si sposti dal cosiddetto equilibrio mediterraneo di rigida protezione del posto di lavoro con una debole protezione sul mercato a un connubio di tutele più proporzionato sullo stile della flexicurity europea⁶¹.

5. I fondi di solidarietà bilaterali: a) ambito di applicazione; b) finalità dei fondi; c) Modalità di istituzione dei fondi: la fase negoziale; i livelli contrattuali e requisiti di rappresentatività degli agenti; l'obbligatorietà del sistema dei fondi; i principi normativo-regolamentari; d) La *governance* dei fondi di solidarietà bilaterali; e) Il finanziamento dei fondi di solidarietà bilaterali: i contributi ordinari, straordinari e addizionali; la confluenza dei fondi "interprofessionali"

a) ambito di applicazione

L'ambito di applicazione di fondi di solidarietà bilaterali con quello dei settori non coperti dalla normativa in materia di integrazione salariale⁶² corrisponde in negativo all'ambito settoriale di applicazione della normativa in materia di integrazione salariale nell'industria, colmandone i vuoti. Inoltre, già con precedenti riforme, nel 1991 e nel 2008 erano stati inseriti nel sistema di tutela i dipendenti di imprese esercenti attività commerciali e delle agenzie di viaggio e turismo con oltre cinquanta addetti, delle imprese di vigilanza con

⁶¹ TREU T., *Riequilibrio delle tutele e flexicurity* pag. 23 e ss.

⁶² Si esclude il settore dell'agricoltura, dotato di disciplina speciale, in particolare dagli artt. 14 e 21L. 223/1991.

oltre quindici addetti, delle imprese del trasporto aereo e del sistema aeroportuale, indipendentemente dalla consistenza occupazionale. Tali categorie di lavoratori si aggiungono a quelle che già prima della riforma Fornero avevano avuto, in via definitiva e strutturale, detti vantaggi. Si parla di soci di cooperative di produzione e lavoro, i dipendenti di imprese artigiane con oltre quindici addetti soggette all'influsso gestionale prevalente di un'impresa assoggettata a CIGS, i dipendenti di imprese appaltatrici di servizi di mensa e ristorazione i cui committenti siano anch'essi destinatari di CIGS, i dipendenti di imprese appaltatrici di pulizia presso imprese industriali, i dipendenti di imprese editrici di giornali quotidiani e agenzie di stampa a carattere nazionale indipendentemente dal numero di dipendenti. Se si considera che viene mantenuta per i fondi di solidarietà bilaterali la soglia tradizionale di accesso alla tutela tipica dell'intervento straordinario di integrazione salariale⁶³, costituita dal numero di dipendenti inferiore a sedici, e che i fondi in questione sono destinati a sostituire, nel settore privato anche le prestazioni ordinarie della CIG, dovrebbe conseguire che sono interessati all'intervento dei Fondi bilaterali di solidarietà: con riferimento a sospensioni e riduzioni di orario di lavoro riconducibili alle causali di intervento ordinario i dipendenti da datori di lavoro con più di quindici addetti operanti in tutti i settori non industriali (commercio, credito, assicurazioni, artigianato); e con riferimento a sospensioni e riduzioni di orario di lavoro riconducibili alle

⁶³ Ciò, nonostante il fatto che i fondi bilaterali di solidarietà siano destinati ad operare anche nell'area di intervento ordinario: il co. 4 dell'art. 3 fa infatti riferimento ai settori non coperti dalla normativa in materia di integrazione salariale, senza distinguere tra intervento ordinario e straordinario; e fa anzi riferimento ai casi di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa per cause previste dalla normativa in materia di integrazione salariale ordinaria o straordinaria.

causali di intervento straordinario, i dipendenti di imprese esercenti attività commerciali e delle agenzie di viaggio e turismo con un numero di addetti tra i sedici ed i cinquanta, i dipendenti delle imprese artigiane con più di quindici addetti che non siano soggette all'influsso gestionale prevalente di un'impresa destinataria dell'intervento straordinario; i dipendenti da imprese di settore terziario con più di quindici addetti.

Importante comunque rimane comprendere se per i settori esclusi si debba intendere la totale esclusione di un intero comparto produttivo, ovvero l'esclusione anche solo di alcune imprese nell'ambito di un determinato comparto, che per la parte non esclusa è invece coperto. Il dubbio sembra superabile alla luce della ratio della normativa che è quella di tendere alla universalizzazione delle tutele in costanza di rapporto che dovrebbe impedire interpretazioni restrittive.

Deve invece escludersi che i fondi possano erogare prestazioni sostitutive delle integrazioni salariali a favore di lavoratori dipendenti da imprese rientranti in settori coperti dalla disciplina delle integrazioni salariali e privi di requisiti previsti da quella normativa per la fruizione delle prestazioni. Ciò sarebbe in contrasto insanabile con la previsione che debba trattarsi di settori esclusi e con la previsione secondo cui l'ambito di applicazione dei fondi sarà definito con riferimento al settore di attività, alla natura giuridica dei datori di lavoro ed alla classe di ampiezza dei datori di lavoro. Si esclude ogni intervento di questo genere anche per le imprese soggette a procedure concorsuali.

I fondi bilaterali di solidarietà sono abilitati a colmare i vuoti di tutela derivanti da scoperture settoriali del regime generale delle integrazioni salariali, ma non a derogare ai requisiti stabiliti dal suddetto regime all'interno dei settori

coperti: non si tratta di ammortizzatori in deroga, ma di ammortizzatori sostitutivi del regime generale.

b) le finalità dei fondi

I fondi bilaterali di solidarietà sono vincolati a perseguire la finalità di assicurare ai lavoratori una tutela in costanza di rapporto di lavoro nei casi di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa per cause previste dalla normativa in materia di integrazione salariale ordinaria e straordinaria⁶⁴. Si parla dunque di una finalità propriamente sostitutiva del regime generale delle integrazioni salariali per i settori non coperti da tale regime. Esistono poi finalità e contenuti eventuali e non legalmente imposti dei fondi di solidarietà bilaterali che sono focalizzati a erogare prestazioni che non possono considerarsi "in costanza di rapporto, ma che ne presuppongono la cessazione: si tratta di una prestazione integrativa rispetto al trattamento di disoccupazione e di assegni straordinari per l'incentivazione dell'esodo tramite accompagnamento alla pensione di vecchiaia o anticipata⁶⁵. La prima tipologia di intervento persegue una finalità integrativa delle prestazioni previdenziali di disoccupazione, la seconda invece può considerarsi sostitutiva dei trattamenti di mobilità lunga con accompagnamento alla pensione e/o di

⁶⁴ Il vincolo si spinge fino alla predeterminazione delle causali di intervento delle prestazioni sostitutive delle integrazioni salariali, che devono coincidere con le causali stabilite dalla legge

⁶⁵ Art. 3 co. 11, L. 92/2012: 11. I fondi di cui al comma 4, oltre alla finalità di cui al medesimo comma, possono avere le seguenti finalità: a) assicurare ai lavoratori una tutela in caso di cessazione dal rapporto di lavoro, integrativa rispetto all'assicurazione sociale per l'impiego; b) prevedere assegni straordinari per il sostegno al reddito, riconosciuti nel quadro dei processi di agevolazione all'esodo, a lavoratori che raggiungano i requisiti previsti per il pensionamento di vecchiaia o anticipato nei successivi cinque anni; c) contribuire al finanziamento di programmi formativi di riconversione o riqualificazione professionale, anche in concorso con gli appositi fondi nazionali o dell'Unione europea.

prepensionamento. Altra funzione eventuale è quella di contribuire al finanziamento di programmi formativi di riconversione o riqualificazione professionale, anche in concorso con gli appositi fondi nazionali o dell'Unione europea. Non si tratta quindi di una prestazione previdenziale, ma di una forma di cofinanziamento di programmi formativi che può accompagnarsi a sospensioni dell'obbligazione lavorativa disposta contrattualmente⁶⁶. Nel comma 17⁶⁷ si rinviene l'ulteriore finalità di integrare, nella misura minima del 20%, l'indennità erogata dall'Aspi ai lavoratori sospesi per crisi aziendali o occupazionali.

c) le modalità di istituzione dei fondi: la fase negoziale; i livelli contrattuali e requisiti di rappresentatività degli agenti; l'obbligatorietà del sistema dei fondi; i principi normativo-regolamentari.

la fase negoziale

⁶⁶ Peraltro, nell'esperienza dei fondi di solidarietà ex art. 2 co. 28 L 662/1996, il contributo al finanziamento delle ore destinate alla realizzazione di programmi formativi di riconversione e riqualificazione professionale era generalmente pari alla corrispondente retribuzione lorda percepita dagli interessati, ridotto dell'eventuale concorso degli appositi Fondi nazionali o comunitari

⁶⁷ Art. 3 co. 17, L. 92/2012: In via sperimentale per ciascuno degli anni 2013, 2014 e 2015 l'indennità di cui all'articolo 2, comma 1, della presente legge è riconosciuta ai lavoratori sospesi per crisi aziendali o occupazionali che siano in possesso dei requisiti previsti dall'articolo 2, comma 4, e subordinatamente ad un intervento integrativo pari almeno alla misura del 20 per cento dell'indennità stessa a carico dei fondi bilaterali di cui al comma 14, ovvero a carico dei fondi di solidarietà di cui al comma 4 del presente articolo. La durata massima del trattamento non può superare novanta giornate da computare in un biennio mobile. Il trattamento è riconosciuto nel limite delle risorse non superiore a 20 milioni di euro per ciascuno degli anni 2013, 2014 e 2015; al relativo onere si provvede mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 24, comma 27, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

Nel modello disegnato dalla L. 662/1996 l'istituzione dei fondi speciali di solidarietà bilaterali si perfeziona in due fasi: la negoziale e privato collettiva e quella di matrice e pubblicistica.

La fase negoziale contempla la stipulazione entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge per i lavoratori dei diversi comparti di accordi collettivi, contratti collettivi anche intersettoriali aventi ad oggetto la costituzione dei fondi ad opera delle organizzazioni sindacali e imprenditoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale.

In ogni caso intervengono due fonti: la istitutiva che delinea il programma pensionistico complementare nelle sue linee sostantive di fondo e la fonte costitutiva cui spetta definire la struttura soggettiva e organizzativa strumentale alla concreta attuazione del programma previdenziale, completando la disciplina dei rapporti giuridici attivi e passivi che fanno capo al fondo collocandosi in una posizione di dipendenza funzionale o di subordinazione gerarchica rispetto alla fonte istitutiva⁶⁸. Con l'utilizzo dell'espressione accordi, tra l'altro, si potrebbe ipotizzare la possibilità di integrare la scarsa prestazione prevista per i collaboratori coordinati e continuativi dall'art. 2 co. 51 della L. 92/2012⁶⁹.

⁶⁸ V.S: GIUBBONI, *La previdenza complementare tra libertà individuale ed interesse collettivo*, BARI 2009 pag. 61-62

⁶⁹ Art. 2 co. 51, L. 92/2012: 51. A decorrere dall'anno 2013, nei limiti delle risorse di cui al comma 1 dell'articolo 19 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, e successive modificazioni, è riconosciuta un'indennità ai collaboratori coordinati e continuativi di cui all'articolo 61, comma 1, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, iscritti in via esclusiva alla Gestione separata presso l'INPS di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, con esclusione dei soggetti individuati dall'articolo 1, comma 212, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, i quali soddisfino in via congiunta le seguenti condizioni: a) abbiano operato, nel corso dell'anno precedente, in regime di mono-committenza; b) abbiano conseguito l'anno precedente un reddito lordo complessivo soggetto a imposizione fiscale non superiore al limite di 20.000 euro, annualmente rivalutato sulla base della variazione dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati intervenuta nell'anno precedente; c) con riguardo all'anno di riferimento sia accreditato, presso la

L'ambito di applicazione di tali fondi, infatti, è designato con riferimento ai settori non coperti dalla normativa in materia di integrazione salariale e non con riferimento a specifiche categorie di lavoratori o di contratti di lavoro e non con riferimento a specifiche categorie di lavoratori o di contratti di lavoro. Inoltre, se da un lato la logica del sistema previdenziale è quella dell'integrazione di prestazioni pubbliche, quella dei fondi di solidarietà in esame è soprattutto quella della sostituzione di prestazioni che il regime generale garantisce solo ai lavoratori subordinati che operano in determinati settori.

i livelli contrattuali e requisiti di rappresentatività degli agenti

Un'altra questione da risolvere attiene al livello dei contratti collettivi istitutivi dei fondi. La legge parla di un livello nazionale in riferimento alla rappresentatività e non all'ambito di applicazione del contratto collettivo. Se si fa per esempio riferimento al contratto collettivo di prossimità, che può essere stipulato a livello aziendale o territoriale, da associazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o territoriale. In coerenza quindi con i piani di welfare aziendale⁷⁰, potrebbe immaginarsi una contrattazione di livello territoriale o inter-aziendale/di gruppo istitutiva di

predetta Gestione separata di cui all'articolo 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, un numero di mensilità non inferiore a uno; d) abbiano avuto un periodo di disoccupazione ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera c), del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, e successive modificazioni, ininterrotto di almeno due mesi nell'anno precedente; e) risultino accreditate nell'anno precedente almeno quattro mensilità presso la predetta Gestione separata di cui all'articolo 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995.

⁷⁰T. TREU, *Welfare e benefits. Esperienze aziendali e territoriali* in T. TREU in *Manuale di welfare aziendale*, Torino 2012

un fondo di solidarietà territoriale o di gruppo, purché ne siano parti stipulanti organizzazioni sindacali e imprenditoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale⁷¹. A differenza del sistema di fonti complementari, che non impone alcuna speciale qualificazione soggettiva delle organizzazioni sindacali stipulanti, nel caso dei fondi di solidarietà la legge prescrive un requisito di rappresentatività qualificata “comparativamente maggiore”⁷². Ciò è coerente con la più marcata funzionalizzazione della normativa in materia di integrazione salariale in relazione alle imprese che occupano mediamente più di quindici dipendenti. Anche la formula della rappresentatività comparativamente maggiore, che non è mai stata chiarita fino in fondo a livello teorico, applicata alla struttura complessa delle fonti che caratterizza i fondi di solidarietà bilaterali meglio si presta alla soluzione della dottrina per cui si considera idoneo oggetto di rinvio il contratto collettivo stipulato dalle associazioni cumulativamente più rappresentative di quelle rimaste dissenzienti.

l'obbligatorietà del sistema dei fondi

La più intensa funzionalizzazione dei fondi di solidarietà bilaterali tocca la massima intensità con la previsione della obbligatorietà della loro istituzione: il co. 4 dell'art. 3 prevede che la stipula dei relativi accordi e contratti collettivi

⁷¹ A. TURSI, *La previdenza complementare nel sistema*, pag. 188

⁷²Giudizio diffuso tra i primi commentatori: M. CINELLI *Gli ammortizzatori sociali nel disegno*, pag. 22; L. MARIUCCI, *Ammortizzatori sociali e licenziamenti collettivi nella riforma del mercato del lavoro* in *Mass. Giur. Lav.* 2012 pag. 492; G. SIGILLÒ MASSARA, *Le tutele previdenziali in costanza di rapporto di lavoro*; A. VALLEBONA, *La riforma del lavoro 2012*, Torino 2012 pag. 88 e ss.; M. SQUEGLIA, *Previdenza contrattuale e fondi di solidarietà* pag. 631 e ss.

avvenga entro dodici mesi⁷³ dalla data di entrata in vigore della presente legge; ed il comma 10⁷⁴ invece afferma esplicitamente che l'istituzione dei fondi di cui al comma 4⁷⁵ è obbligatoria per tutti i settori non coperti dalla normativa in materia di integrazione salariale in relazione alle imprese che occupano mediamente più di quindici dipendenti. La previsione legislativa, se fosse da interpretare letteralmente sarebbe una autentica violazione del principio, o meglio, non essendoci una sanzione a carico dei presunti destinatari dell'obbligo, non sarebbe nemmeno da considerare una vera e propria prescrizione normativa. La norma quindi va letta in combinato disposto con quello che non può essere considerato una vera sanzione, ma che è l'unico effetto reale della mancata stipula degli accordi e dei contratti collettivi e cioè l'intervento del fondo residuale di cui al comma 19⁷⁶⁷⁷. Per quel che riguarda

⁷³ L'originario termine di 6 mesi è stato così prolungato dall'art. 1 co. 251 lett. A) della L. 228/2012 (patto di stabilità 2013)

⁷⁴ Art. 3 co. 10, L. 92/2012: 10. L'istituzione dei fondi di cui al comma 4 è obbligatoria per tutti i settori non coperti dalla normativa in materia di integrazione salariale in relazione alle imprese che occupano mediamente più di quindici dipendenti. Le prestazioni e i relativi obblighi contributivi non si applicano al personale dirigente se non espressamente previsto.

⁷⁵ Art. 3 co. 4, L. 92/2012: 4. Al fine di assicurare la definizione, entro l'anno 2013, di un sistema inteso ad assicurare adeguate forme di sostegno per i lavoratori dei diversi comparti, le organizzazioni sindacali e imprenditoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale stipulano, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, accordi collettivi e contratti collettivi, anche intersettoriali, aventi ad oggetto la costituzione di fondi di solidarietà bilaterali per i settori non coperti dalla normativa in materia di integrazione salariale, con la finalità di assicurare ai lavoratori una tutela in costanza di rapporto di lavoro nei casi di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa per cause previste dalla normativa in materia di integrazione salariale ordinaria o straordinaria.

⁷⁶ GAROFALO D., in *Gli ammortizzatori sociali per la riforma Fornero* parla di cedevolezza del fondo residuale nel senso che ove stipulato nel settore scoperto il fondo bilaterale, dovrebbe venir meno per quel settore l'operatività del fondo residuale, non potendosi, quindi, escludere che quest'ultimo, unico per tutti i settori scoperti, possa venir totalmente meno

⁷⁷ Art. 3 co. 19, L. 92/2012: 19. Per i settori, tipologie di datori di lavoro e classi dimensionali comunque superiori ai quindici dipendenti, non coperti dalla normativa in materia di integrazione salariale, per i quali non siano stipulati, entro il 31 marzo 2013, accordi collettivi volti all'attivazione di un fondo di cui al comma 4, ovvero ai sensi del comma 14, è istituito, con decreto non regolamentare del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, un fondo di solidarietà residuale, cui contribuiscono i datori di lavoro dei settori identificati.

poi i termini di dodici mesi ed il termine del 31 marzo 2013 entro cui si devono stipulare gli accordi per evitare di ricadere nell'ambito di applicazione dei fondi residuali, la questione è facilmente risolvibile proprio per la possibile applicazione di suddetti fondi se e quando istituiti e perché la stipula di un accordo collettivo successiva ai termini ed alla costituzione stessa del fondo residuale è senz'altro idonea a sottrarre i destinatari al fondo residuale obbligando comunque i ministri competenti ad attivarsi per la procedura di recepimento del contratto ai sensi del comma 5⁷⁸ e che si possa procedere alle modifiche degli atti istitutivi di ciascun fondo a norma del co. 6⁷⁹. Anche tale aspetto della disciplina è diretto discendente dell'esperienza della previdenza complementare, poiché anche in quel sistema la forma pensionistica complementare è un mero fondo di default e pertanto è garantita la possibilità di uscita per trasferire la propria posizione ad una forma pensionistica completamente negoziale⁸⁰.

⁷⁸ Art. 3 co. 5, L. 92/2012: 5. Entro i successivi tre mesi, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, si provvede all'istituzione presso l'INPS dei fondi cui al comma 4.

⁷⁹ Art. 3 co. 6, L. 92/2012: 6. Con le medesime modalità di cui ai commi 4 e 5 possono essere apportate modifiche agli atti istitutivi di ciascun fondo. Le modifiche aventi ad oggetto la disciplina delle prestazioni o la misura delle aliquote sono adottate con decreto direttoriale dei Ministeri del lavoro e delle politiche sociali e dell'economia e delle finanze, sulla base di una proposta del comitato amministratore di cui al comma 35.

⁸⁰ Art. 9 co. 3, d.lgs. 252/2005: Istituzione e disciplina della forma pensionistica complementare residuale presso l'INPS 1. Presso l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) è costituita la forma pensionistica complementare a contribuzione definita prevista dall'articolo 1, comma 2, lettera e), n. 7), della legge 23 agosto 2004, n. 243, alla quale affluiscono le quote di TFR maturando nell'ipotesi prevista dall'articolo 8, comma 7, lettera b), n. 3). Tale forma pensionistica è integralmente disciplinata dalle norme del presente decreto. 2. La forma pensionistica di cui al presente articolo è amministrata da un comitato dove è assicurata la partecipazione dei rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro, secondo un criterio di pariteticità. I membri del comitato sono nominati dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali e restano in carica per quattro anni. I membri del comitato devono possedere i requisiti di professionalità, onorabilità e indipendenza stabiliti con decreto di cui all'articolo 4, comma 3. 3. La posizione individuale costituita presso la forma pensionistica di cui al presente articolo può essere trasferita, su richiesta del lavoratore, anche prima del termine di cui all'articolo 14, comma 6, ad altra forma pensionistica dallo stesso prescelta.

i principi normativo-regolamentari

Secondo quanto stabilito dal quinto comma dell'art. 3 della L. 92/2912, entro i tre mesi, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze si doveva provvedere all'istituzione presso l'INPS dei fondi di cui al quarto comma. I tre mesi sarebbero decorsi per ogni fondo dalla data di stipula del relativo accordo o contratto collettivo. Tale termine è naturalmente da considerare come ordinario poiché non è immaginabile il venir meno del potere di istituire il fondo una volta decorsi i tre mesi stante l'obbligatorietà della costituzione dei fondi medesimi. Problema di scarso rilievo pratico, ma importante a livello teorico riguarda gli effetti della costituzione del fondo ad opera della contrattazione collettiva, nelle more della costituzione del fondo ai sensi del quinto comma. La tematica per la verità riguarda anche i fondi istituiti *ex lege* 662/1996⁸¹ ed i fondi pensione⁸².

Nei fondi *ex lege* 662/1996 l'accordo sindacale rappresenta presupposto dell'esercizio del potere regolamentare è il contenuto vincolante dei regolamenti, sicché i regolamenti sono la fonte che regola direttamente ed esaustivamente i fondi e, quanto alla natura giuridica, questi fondi non presentano nessuna delle caratteristiche che tipizzano la forma associativa, essendo invece assimilabili alle distinte gestioni che già caratterizzano la

⁸¹ I. PANDOLFO- MARIMPIETRI, *Ammortizzatori sociali fai da te*, pag. 118 e 133; G. SIGILLÒ MASSARA, *Fondi di solidarietà e sistema previdenziale*, pag. 37; M. SQUEGLIA, *Previdenza contrattuale e fondi di solidarietà*, pag. 643.

⁸² S. GIUBBONI, *Fonti istitutive e soggetti destinatari* pag. 101 e ss.; E. DEL PRATO, *Inquadramento privatistico dei fondi pensione*; M. CINELLI *La previdenza complementare*, pag. 45.

pluralistica organizzazione interna dell' INPS: non solo sotto il profilo strutturale – soggettivo, ma soprattutto sotto il profilo funzionale, postulando una tutela in caso di disoccupazione involontaria, riconducibile a quella contemplata dall' art. 38 co. 2 Cost.⁸³.

Quanto ai fondi pensione, pur valendo l'argomento della riconducibilità alla funzione previdenziale dell'art. 38 della Costituzione è pacifica sia la loro natura privatistica sia la natura privatistico-negoziale e pubblicistico – normativa delle fonti istitutive e costitutive⁸⁴.

Se, quindi, per i fondi pensione non si pone un problema di efficacia interinale o iure communi delle fonti istitutive, in attesa dell'emanazione di quelle costitutive, ma piuttosto il problema della illiceità (anche penale) dell'esercizio dell'attività in assenza delle autorizzazioni ed approvazioni della COVIP⁸⁵

⁸³ I. PANDOLFO- MARIMPIETRI, *Ammortizzatori sociali fai da te*, pag. 118-119, 134-135; P. TULLINI *In attesa di una riforma: il modello di solidarietà dei bancari* in *Diritto e Lavoro* 1999, pag. 375

⁸⁴ A. BOLLANI, *Istituzioni delle forme pensionistiche complementari*

⁸⁵ COVIP: La Commissione di vigilanza sui fondi pensione nota anche con l'acronimo COVIP, è un'autorità amministrativa indipendente della Repubblica Italiana, cui spetta il compito di regolare il mercato della previdenza complementare.

Istituita dal d. lgs. n. 124/1993, ha la sua sede in *Piazza Augusto Imperatore, 27 - 00186 Roma*. Dopo la scadenza del mandato di Antonio Finocchiaro, e in attesa della nuova nomina da parte del Ministro del Lavoro, la carica è ricoperta dal Commissario facente funzioni di Presidente, Francesco Massicci.

La COVIP, venne istituita con Decreto legislativo 21 aprile 1993, n. 124, ed ha iniziato ad operare nella sua attuale configurazione - come persona giuridica di diritto pubblico - agli inizi del 1996. Con d. lgs. 5 dicembre 2005, n. 252, art. 18, si disciplinano i compiti della COVIP, contestualmente alla riforma in Italia della previdenza complementare.

La funzione che è chiamata a svolgere è essenzialmente quella di garantire ed assicurare la trasparenza e la correttezza nella gestione e nell'amministrazione dei fondi pensione e in genere delle forme previdenziali. La legge attribuisce direttamente alla Covip alcune funzioni specifiche: autorizzazione dei fondi pensione ad esercitare la propria attività; approvazione degli statuti e dei regolamenti delle forme previdenziali complementari; tenuta dell'albo dei fondi pensione autorizzati; vigilanza sulla corretta gestione tecnica, finanziaria, patrimoniale e contabile dei fondi pensione e sull'adeguatezza del loro assetto organizzativo; assicurare il rispetto dei principi di trasparenza nei rapporti tra i fondi pensione ed i propri aderenti; formulare proposte di modifica legislativa in materia di previdenza complementare; predisporre annualmente una relazione sull'attività svolta, e sul mercato della previdenza complementare.

La COVIP svolge anche un'attività ispettiva nei confronti degli enti previdenziali sottoposti alla

⁸⁶; per i fondi di solidarietà si pone il problema dell'efficacia negoziale che accordi e contratti collettivi sono comunque idonei a produrre prima ed indipendentemente dal loro recepimento nei regolamenti ministeriali istitutivi dei fondi medesimi e del trattamento fiscale e contributivo delle prestazioni eventualmente erogate⁸⁷.

Sembra quindi condivisibile sul punto la tesi secondo cui la netta distinzione tra lo stadio negoziale e quello regolamentare, che caratterizza i fondi di solidarietà bilaterali, si riflette sulla dinamica delle fonti: il primo stadio che vede solo un intervento della contrattazione collettiva, è finalizzato all'istituzione del Fondo; il secondo, invece, che si verifica solo successivamente al decreto interministeriale che determina la costituzione del medesimo presso l'INPS, consente l'inquadramento del Fondo medesimo tra gli strumenti pubblicitici a sostegno del reddito. Quindi, nella prima fase di

sua vigilanza.

Originariamente la COVIP era retta da un Presidente e da 4 Commissari. Nell'ambito delle misure di riduzione della spesa pubblica, introdotte dal cosiddetto Decreto "Salva Italia" (dicembre 2011) il numero dei componenti è stato ridotto e prevede ora un Presidente e due Commissari. Dispone di una propria struttura organizzativa articolata in 4 Direzioni e 6 Uffici il cui coordinamento è affidato al Direttore Generale.

La Commissione è un organo collegiale composto dal Presidente e da 4 Commissari, che rimangono in carica quattro anni e possono essere confermati una sola volta.

I membri della Commissione sono scelti tra persone dotate di riconosciuta esperienza e specifica professionalità nelle materie di competenza della Commissione stessa. Vengono nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali sentito il Ministro dell'Economia e delle Finanze.

Il Presidente rappresenta la Commissione, mantiene i rapporti con il Ministro del Lavoro; convoca le riunioni della Commissione, ne stabilisce l'ordine del giorno e ne dirige i lavori; sovrintende all'attività istruttoria e vigila sull'attuazione delle deliberazioni. Mentre i Commissari partecipano alla discussione e alle deliberazioni; propongono iniziative sull'attività e sul funzionamento della Commissione, verificandone collegialmente l'attività.

⁸⁶ M. BESSONE, *Previdenza complementare*, Torino 2000, pag. 165.

⁸⁷ Il problema si pone soprattutto con riferimento ai contributi previdenziali versati dal datore di lavoro in aggiunta all'assegno straordinario di accompagnamento alla pensione: tali contributi, in assenza di una specifica previsione legale ed in assenza di una specifica domanda di ammissione alla prosecuzione volontaria presentata dal lavoratore e accolta dall'INPS, avrebbero la medesima natura retributiva della prestazione cui pretenderebbero di accedere, sarebbero fiscalmente imponibili al medesimo titolo, sarebbero, ove già versati all' INPS, ripetibili e non potrebbero essere computati ai fini pensionistici.

costituzione degli strumenti in parola, i fondi sarebbero da inquadrarsi tra gli enti di fatto ex. art. 36 c.c. poiché essi sono frutto dell'autonomia privata, pur collettiva, che disciplina integralmente la vita di ciascun Fondo; al contrario la ricezione del regolamento del Fondo in un decreto interministeriale e, la conseguente costituzione dei Fondi presso l'INPS, determinano un mutamento generico degli stessi, che assumono una configurazione analoga a quella delle altre gestioni previdenziali già operanti presso l'ente pubblico⁸⁸. Che i fondi bilaterali abbiano base negoziale è, in ogni modo, inequivocabilmente chiarito dal comma 8 dell'art. 3 della legge Fornero che prevede espressamente che essi non hanno personalità giuridica e costituiscono gestione dell'INPS⁸⁹.

Venendo al piano funzionale, anche nei settori coperti dal regime generale delle integrazioni salariali vale la libertà dell'assistenza privata e dell'autonomia collettiva e non potrebbe considerarsi preclusa l'istituzione, per legge, per via negoziale dei fondi di solidarietà o di altri strumenti finalizzati a realizzare forme di assistenza o previdenza privata "libere" anche in materia di tutele in costanza di rapporto; tanto più che queste tutele sono riconducibili alla nozione di disoccupazione considerata dall'art. 38 co. 2 Cost. Quindi eventuali fondi o enti bilaterali di solidarietà liberi o atipici non potrebbero considerarsi illeciti, ma solo sottratti al regime professionale della riforma Fornero che per effetto della natura regolamentare-pubblicistica della fonte istitutiva si traduce nella loro obbligatorietà *erga omnes* e nella loro idoneità a costituire rapporti giuridici di natura contributivo-pubblicistica, sia

⁸⁸ G. SIGILLÒ MASSARA, *Fondi di solidarietà e sistema previdenziale*, pag. 39

⁸⁹ Art. 3 co. 8, L. 92/2012: 8. I fondi di cui al comma 4 non hanno personalità giuridica e costituiscono gestioni dell'INPS.

nella fase di raccolta delle provviste⁹⁰, che nella fase di erogazione delle prestazioni. Di qui la necessità di una gestione separata delle prestazioni conformi al modello legale, attribuita a gestione interna dell'INPS.

Secondo quanto stabilito dal comma 7⁹¹ i decreti ministeriali di recepimento degli accordi e contratti collettivi, oltre ad istituire il fondo ne determina anche l'ambito di applicazione. Trattandosi dunque di un contenuto "vincolato" rispetto alla determinazione della fonte collettiva presupposta, a norma va intesa come vincolo posto alle stesse fonti collettive più che ai regolamenti. Questione da sbrogliare riguarda la discrezionalità eventuale delle fonti istitutive e per esempio se possano porre tetti massimi alle soglie occupazionali di accesso alle tutele nel rispetto della soglia minima dei quindici dipendenti; ovvero individuare specifiche sottocategorie di imprese o di dipendenti esclusi dalla tutela. Non deve infatti andare dimenticato che quella di settore o categoria non è meramente ontologica, vale la definizione eteronoma dell'ambito di applicazione in diritto previdenziale, restando rimessa all'autonomia collettiva, ed inoltre è anche da considerare fondamentale, da questo punto di vista, l'istituzione del fondo residuale. Dovendo però la previdenza contrattuale conformarsi al principio di comportamento tra le esigenze di tutela e quelle di libertà di cui ai commi 2 e 5 dell'art. 38 della Cost., si deve ritenere che i fondi di solidarietà a base negoziale siano liberi di definire il proprio ambito di applicazione con il solo

⁹⁰ G. FERRARO, *Ammortizzatori sociali e licenziamenti collettivi*, pag. 492

⁹¹ Art. 3 co. 7, L. 92/2012: 7. I decreti di cui al comma 5 determinano, sulla base degli accordi, l'ambito di applicazione dei fondi di cui al comma 4, con riferimento al settore di attività, alla natura giuridica dei datori di lavoro ed alla classe di ampiezza dei datori di lavoro. Il superamento dell'eventuale soglia dimensionale fissata per la partecipazione al fondo si verifica mensilmente con riferimento alla media del semestre precedente.

vincolo che debba trattarsi di dipendenti di settori esclusi dal regime generale delle integrazioni salariali, dipendenti da datori di lavoro con più di quindici addetti e nel rispetto del divieto delle discriminazioni⁹². Ancora poi sembra coerente con quanto è stato finora detto ammettere che i fondi di solidarietà bilaterali a base negoziale possano offrire tutela anche a lavoratori che, se fossero dipendenti di imprese appartenenti a settori coperti dalle integrazioni salariali, non avrebbero diritto alle medesime, per carenza di requisito soggettivo dei novanta giorni di anzianità di servizio: i fondi non possono offrire tutela ai dipendenti di imprese appartenenti a settori coperti dalle integrazioni salariali, che non siano in possesso del predetto requisito soggettivo; ma ciò non implica che quel requisito debba applicarsi anche nel fisiologico ambito di applicazione dei fondi di solidarietà bilaterali. Conferma di ciò sembra poter essere il secondo periodo del comma 7 dove si accenna al superamento dell'eventuale soglia dimensionale fissata per la partecipazione al fondo, per cui si ammette la possibilità che il fondo preveda soglie dimensionali ulteriori rispetto a quella minima legale di quindici dipendenti

d) La *governance* dei fondi di solidarietà bilaterali

Non avendo i fondi di solidarietà bilaterali, a differenza dei fondi pensione o almeno quelli costituiti nell'ambito di categorie, comparti o raggruppamenti⁹³,

⁹² O. BONARDI, *Dal cavallo di Troia a leva di Archimede. Previdenza complementare e diritto antidiscriminatorio*.

⁹³ Art. 4 co. 5, d.lgs. 252/2005: 5. I fondi pensione costituiti nell'ambito di categorie, comparti o raggruppamenti, sia per lavoratori subordinati sia per lavoratori autonomi, devono assumere forma di soggetto riconosciuto ai sensi del comma 1, lettera b), ed i relativi statuti devono prevedere modalità di raccolta delle adesioni compatibili con le disposizioni per la sollecitazione al pubblico risparmio.

personalità giuridica e costituendo gestione dell'INPS, anche le modalità gestionali e la *governance* di tali fondi sono assimilate alle cosiddette gestioni interne dell'istituto previdenziale pubblico: ad iniziare dagli oneri di amministrazione disciplinati dal regolamento di contabilità dell'INPS⁹⁴. Il sistema di amministrazione e controllo di gestione dei fondi riproduce quello dei fondi *ex lege* 662/1996 e marca le differenze che riflettono la diversità con i fondi pensione.

La *governance* dei fondi pensione negoziali mira a realizzare forme di autogoverno, da parte dei destinatari, di programmi previdenziali che sono espressione diretta di interessi collettivi negozialmente organizzati, in un quadro di regole di garanzia e sotto la vigilanza di un organismo esterno indipendente. Si basa sul principio di partecipazione dei rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro agli organi sia di amministrazione e controllo, sul metodo elettivo per la designazione dei rappresentanti dei lavoratori, sulla nomina di un responsabile del fondo autonomo ed indipendente incaricato di verificare che la gestione del fondo sia svolta nell'esclusivo degli aderenti; il tutto sotto la vigilanza della COVIP⁹⁵. I fondi di solidarietà bilaterali, invece, una volta realizzatasi la fattispecie legale, sono organi del massimo ente previdenziale pubblico, veicolo di un programma previdenziale non riconducibile ad un atto di autonomia negoziale. Di conseguenza per essi non è ne essenziale né concepibile un reale autogoverno ad opera dei destinatari della tutela, vigilato *ab externo*: alla partecipazione dei rappresentanti delle

⁹⁴ Art. 3 co. 9, L. 92/2012: 9. Gli oneri di amministrazione di ciascun fondo di cui al comma 4 sono determinati secondo i criteri definiti dal regolamento di contabilità dell'INPS.

⁹⁵ R. BRUNI, *La governance delle forme pensionistiche complementari*; A. TURSI, *La nuova disciplina della previdenza complementare* pag. 622; F. MONTALDI, *La concezione unitaria del sistema di vigilanza* pag. 826

categorie interessate negli organi di amministrazione controllo, si sostituisce un concorso delle parti sociali⁹⁶ al solo organo di amministrazione. Si tratta del comitato organizzatore nominato con decreto dal Ministro del Lavoro che ne determina anche la durata in carica (in genere 4 anni)⁹⁷, e che è composto da

⁹⁶ Art. 2 co. 28 lett. e), L. 662/1996: In attesa di un'organica riforma del sistema degli ammortizzatori sociali, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con uno o più decreti del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro del tesoro, adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sentite le organizzazioni sindacali ed acquisito il parere delle competenti Commissioni parlamentari, sono definite, in via sperimentale, misure per il perseguimento di politiche attive di sostegno del reddito e dell'occupazione nell'ambito dei processi di ristrutturazione aziendali e per fronteggiare situazioni di crisi di enti ed aziende pubblici e privati erogatori di servizi di pubblica utilità, nonché delle categorie e settori di impresa sprovvisti del sistema di ammortizzatori sociali. Nell'esercizio della potestà regolamentare il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

- a) costituzione da parte della contrattazione collettiva nazionale di appositi fondi finanziati mediante un contributo sulla retribuzione non inferiore allo 0,50 per cento;
- b) definizione da parte della contrattazione medesima di specifici trattamenti e dei relativi criteri, entità, modalità concessivi, entro i limiti delle risorse costituite, con determinazione dei trattamenti al lordo dei correlati contributi figurativi;
- c) eventuale partecipazione dei lavoratori al finanziamento con una quota non superiore al 25 per cento del contributo;
- d) in caso di ricorso ai trattamenti, previsione della obbligatorietà della contribuzione con applicazione di una misura addizionale non superiore a tre volte quella della contribuzione stessa;
- e) istituzione presso l'INPS dei fondi, gestiti con il concorso delle parti sociali;
- f) conseguimento, limitatamente all'anno 1997, di maggiori entrate contributive nette complessivamente pari a lire 150 miliardi.

⁹⁷ Art. 2 co. 37, L. 662/1996: All'articolo 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, come modificato dall'articolo 14 del decreto-legge 23 febbraio 1995, n. 41, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 marzo 1995, n. 85, sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) al comma 1, dopo le parole: "volumetria iniziale" sono aggiunte le seguenti: "o assentita";
- b) al comma 1 l'ultimo periodo è sostituito dai seguenti: "Il procedimento di sanatoria degli abusi edilizi posti in essere dalla persona imputata di uno dei delitti di cui agli articoli 416-bis, 648-bis e 648-ter del codice penale, o da terzi per suo conto, è sospeso fino alla sentenza definitiva di non luogo a procedere o di proscioglimento o di assoluzione. Non può essere conseguita la concessione in sanatoria degli abusi edilizi se interviene sentenza definitiva di condanna per i delitti sopra indicati. Fatti salvi gli accertamenti di ufficio in ordine alle condanne riportate nel certificato generale del casellario giudiziale ad opera del comune, il richiedente deve attestare, con dichiarazione sottoscritta nelle forme di cui all'articolo 2 della legge 4 gennaio 1968, n. 15, di non avere carichi pendenti in relazione ai delitti di cui agli articoli 416-bis, 648-bis e 648-ter del codice penale";
- c) il comma 2 è sostituito dal seguente:
"2. Il rilascio della concessione o autorizzazione in sanatoria non comporta limitazione ai diritti dei terzi";
- d) al comma 4, dopo il penultimo periodo, sono inseriti i seguenti: "Le citate sanzioni non si applicano nel caso in cui il versamento sia stato effettuato nei termini per errore ad ufficio incompetente alla riscossione dello stesso. La mancata presentazione dei documenti previsti per legge entro il termine di tre mesi dalla espressa richiesta di integrazione notificata dal comune comporta l'improcedibilità della domanda e il conseguente diniego della concessione o autorizzazione in sanatoria per carenza di documentazione.";
- e) al comma 5, alla fine del terzo periodo le parole: "31 marzo 1995" sono sostituite dalle

esperti designati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori stipulanti l'accordo o il contratto collettivo, in numero complessivamente non superiore a dieci, nonché da due funzionari, con qualifica di dirigente, in rappresentanza del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e del Ministero dell' Economia e delle Finanze⁹⁸.

seguenti: "15 dicembre 1995, purché la domanda sia stata presentata nei termini";

f) al comma 6, primo periodo, le parole: "31 marzo 1995" sono sostituite dalle seguenti: "31 marzo 1996";

g) dopo il comma 10, è aggiunto il seguente:

"10-bis. Per le domande di concessione o autorizzazione in sanatoria presentate entro il 30 giugno 1987 sulle quali il sindaco abbia espresso provvedimento di diniego successivamente al 31 marzo 1995, sanabili a norma del presente articolo, gli interessati possono chiederne la rideterminazione sulla base delle disposizioni della presente legge";

h) al comma 11, secondo periodo, le parole: "Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge" sono sostituite dalle seguenti: "Entro il 31 dicembre 1997";

i) al comma 13, sono aggiunti, in fine, i seguenti periodi: "Le regioni possono modificare, ai sensi di quanto disposto dall'articolo 37 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, e successive modificazioni, le norme di attuazione degli articoli 5, 6 e 10 della legge 28 gennaio 1977, n. 10. La misura del contributo di concessione, in relazione alla tipologia delle costruzioni, alla loro destinazione d'uso ed alla loro localizzazione in riferimento all'ampiezza ed all'andamento demografico dei comuni nonché alle loro caratteristiche geografiche, non può risultare inferiore al 70 per cento di quello determinato secondo le norme vigenti alla data di entrata in vigore della presente disposizione. Il potere di legiferare in tal senso è esercitabile entro novanta giorni dalla predetta data; decorso inutilmente tale termine, si applicano le disposizioni vigenti alla medesima data";

l) al comma 14, primo periodo, dopo le parole: "che l'opera abusiva risulti adibita ad abitazione principale" sono aggiunte le seguenti: ", ovvero destinata ad abitazione principale del proprietario residente all'estero"; dopo il primo periodo è aggiunto il seguente "La riduzione dell'oblazione si applica anche nei casi di ampliamento dell'abitazione e di effettuazione degli interventi di cui alle lettere c) e d) dell'articolo 31, primo comma, della legge 5 agosto 1978, n. 457";

m) al comma 16, è aggiunto, in fine il seguente periodo: "Se l'opera è da completare, il certificato di cui all'articolo 35, terzo comma, lettera d), della legge 28 febbraio 1985, n. 47, può essere sostituito da dichiarazione del richiedente resa ai sensi della legge 4 gennaio 1968, n. 15";

n) al comma 18, le parole: "modificativi di quelli" sono sostituite dalle seguenti: "modificative di quelle";

o) alla tabella B le parole: "10.000 a m", riferite all'ultima tipologia di abuso, sono sostituite dalle seguenti: "10.000 a mq oltre all'importo previsto fino a 750 m³";

p) al titolo della tabella D sono soppresse le parole: "e degli oneri concessori" e la parola: "dovuti" è sostituita dalla seguente: "dovuta"; alle lettere a), b) e c) sono soppresse le parole: "e degli oneri concessori".

⁹⁸ Art. 2 co. 36, L. 662/1996: Il Ministro del tesoro, con proprio decreto adottato di concerto con il Ministro degli affari esteri, può altresì autorizzare e disciplinare, a fronte dei crediti della SACE, o gestiti dalla SACE, e dei crediti concessi a valere sul Fondo rotativo previsto dall'articolo 6 della legge 26 febbraio 1987, n. 49, gestito dal Mediocredito centrale Spa, operazioni di conversione in attività di protezione ambientale, sviluppo socio-economico e commerciali dei debiti dei Paesi in via di sviluppo per i quali sia intervenuto un accordo in tal senso tra i Paesi creditori. I ricavi delle operazioni di cui al presente comma confluiscono ai conti correnti intestati, rispettivamente, alla SACE e al suddetto Fondo rotativo di cui

Quanto al controllo questo è affidato al collegio sindacale dell'INPS i cui componenti, con voto consultivo, partecipano insieme allo stesso direttore generale dell'INPS o ad un suo delegato alle riunioni del comitato amministratore⁹⁹. Ovviamente essendo interni all' INPS non esiste alcun controllo da parte di autorità indipendenti. Va però evidenziato che il comitato amministratore applica, nella predisposizione dei "bilanci annuali, preventivo e consultivo, della gestione i criteri stabiliti dal consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INPS¹⁰⁰. Tra i compiti del comitato amministratore, che delibera a maggioranza ed in caso di parità con prevalenza del voto del presidente¹⁰¹, rientrano quello di deliberare in ordine alle concessioni degli interventi e dei trattamenti,¹⁰² fare proposte in materia di contributi, interventi e trattamenti¹⁰³, vigilare sull'affluenza dei contributi, sull'ammissione agli interventi e sull'erogazione dei trattamenti nonché sull'andamento della

all'articolo 6 della legge 26 febbraio 1987, n. 49, presso la Tesoreria centrale dello Stato e possono essere utilizzati per le necessità operative d'istituto.

⁹⁹ Art. 2 co. 40 L. 662/1996: Il mancato pagamento dell'oblazione nei termini previsti dall'articolo 39, comma 5, della legge 23 dicembre 1994, n. 724, e successive modificazioni, comporta l'applicazione dell'interesse legale annuo sulle somme dovute, da corrispondere entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

¹⁰⁰ Art. 2 co. 37 lett. a), L. 662/1996: a) al comma 1, dopo le parole: "volumetria iniziale" sono aggiunte le seguenti: "o assentita";

¹⁰¹ Art. 2 co. 39, L. 662/1996: Ai fini della determinazione delle somme da corrispondere a titolo di oblazione ai sensi dell'articolo 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, come modificato dall'articolo 14 del decreto-legge 23 febbraio 1995, n. 41, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 marzo 1995, n. 85, sono fatti salvi il quinto e il sesto comma dell'articolo 34 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, e successive modificazioni.

¹⁰² Art. 2 co. 37 lett. b), L. 662/1996: b) al comma 1 l'ultimo periodo è sostituito dai seguenti: "Il procedimento di sanatoria degli abusi edilizi posti in essere dalla persona imputata di uno dei delitti di cui agli articoli 416-bis, 648-bis e 648-ter del codice penale, o da terzi per suo conto, è sospeso fino alla sentenza definitiva di non luogo a procedere o di proscioglimento o di assoluzione. Non può essere conseguita la concessione in sanatoria degli abusi edilizi se interviene sentenza definitiva di condanna per i delitti sopra indicati. Fatti salvi gli accertamenti di ufficio in ordine alle condanne riportate nel certificato generale del casellario giudiziale ad opera del comune, il richiedente deve attestare, con dichiarazione sottoscritta nelle forme di cui all'articolo 2 della legge 4 gennaio 1968, n. 15, di non avere carichi pendenti in relazione ai delitti di cui agli articoli 416-bis, 648-bis e 648-ter del codice penale";

¹⁰³ Art. 2 co. 37 lett. c), L. 662/1996: Il rilascio della concessione o autorizzazione in sanatoria non comporta limitazione ai diritti dei terzi";

gestione¹⁰⁴, decidere in un'unica istanza sui ricorsi in ordine alle materie di competenza¹⁰⁵.

Poiché le prestazioni erogate per la finalità di assicurare i lavoratori una tutela in costanza di rapporto di lavoro consistono in assegni ordinari riconoscibili in relazione alle causali previste dalla normativa in materia di cassa integrazione ordinaria o straordinaria, al comitato amministratore è devoluto anche il compito che nell'ambito della Cassa Integrazione ordinaria o straordinaria spetta all'apposita commissione provinciale dell' INPS e al Ministero del Lavoro di valutare ed accertare la ricorrenza delle predette causali¹⁰⁶¹⁰⁷. Di grande rilievo, risulta poi essere la previsione del comma 41 che costruisce un congegno di sospensione con eventuale annullamento in autotutela delle deliberazioni illegittime del comitato amministratore, ripartito tra direttore generale e presidente dell'INPS: " L'esecuzione delle decisioni adottate dal comitato amministratore può essere sospesa, ove si evidenzino profili di illegittimità, da parte del direttore generale dell'INPS. Il provvedimento di sospensione deve essere adottato nel termine di cinque

¹⁰⁴ Art. 2 co. 37 lett. d), L. 662/1996: al comma 4, dopo il penultimo periodo, sono inseriti i seguenti: "Le citate sanzioni non si applicano nel caso in cui il versamento sia stato effettuato nei termini per errore ad ufficio incompetente alla riscossione dello stesso. La mancata presentazione dei documenti previsti per legge entro il termine di tre mesi dalla espressa richiesta di integrazione notificata dal comune comporta l'improcedibilità della domanda e il conseguente diniego della concessione o autorizzazione in sanatoria per carenza di documentazione.";

¹⁰⁵ Art. 2 co. 37 lett. e), L. 662/1996: al comma 5, alla fine del terzo periodo le parole: "31 marzo 1995" sono sostituite dalle seguenti: "15 dicembre 1995, purché la domanda sia stata presentata nei termini"

¹⁰⁶ G. SIGILLÒ MASSARA, *Le tutele previdenziali in costanza di rapporto di lavoro*. " Il richiamo alle causali per la Cassa Integrazione vale anche a delegare a ciascun comitato amministratore la verifica della transitorietà della causale che da luogo alla sospensione/riduzione dell'attività che legittima la concessione del trattamento

¹⁰⁷ Sent. Cass. 5454/1987: In realtà al comitato compete accertare e verificare la stessa ricorrenza della causale legittimante l'intervento del fondo e si tratterà, come nella Cassa Integrazione Guadagni, di provvedimenti di ammissione caratterizzato da discrezionalità amministrativa.

giorni ed essere sottoposto, con l'indicazione della norma che si ritiene violata, al presidente dell'INPS ; entro tre mesi, il presidente stabilisce se dare ulteriore corso alla decisione o se annullarla. Trascorso tale termine la decisione diviene esecutiva.”¹⁰⁸ La previsione segnala la particolare attenzione che la normativa pone soprattutto sui profili dell'equilibrio economico e dell'autosufficienza finanziaria dei fondi di solidarietà bilaterali. Infatti tra i “profili di illegittimità” che giustificano l'esercizio dei poteri di cui al comma 41 rientra anche la violazione delle regole stabilite dai commi 26¹⁰⁹ e 27¹¹⁰, secondo cui i fondi istituiti ai sensi dei commi 4¹¹¹, 14¹¹² e 19¹¹³ hanno obbligo di bilancio in

¹⁰⁸ Art. 2 co. 41, L. 662/1996: Il mancato pagamento del triplo della differenza tra la somma dovuta e quella versata nel termine previsto dall'articolo 39, comma 6, della legge 23 dicembre 1994, n. 724, e successive modificazioni, comporta l'applicazione dell'interesse legale annuo sulle somme dovute, da corrispondere entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

¹⁰⁹ Art. 2 co. 26, L. 662/1996: Le operazioni di collocamento e di distribuzione di valori mobiliari emessi da enti pubblici territoriali e da società per azioni al cui capitale sociale lo Stato partecipa direttamente o indirettamente, possono essere effettuate anche presso le agenzie postali.

¹¹⁰ Art. 2 co. 27, L. 662/1996: Il termine di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto-legge 10 dicembre 1993, n. 487, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 gennaio 1994, n. 71, è differito al 31 dicembre 1997. Il predetto termine può essere modificato con delibera del CIPE.

¹¹¹ Art. 2 co. 4, L. 662/1996: Lo stanziamento previsto per l'anno 1997 sul capitolo 1653 dello stato di previsione del Ministero dei trasporti e della navigazione, al netto della sovvenzione di esercizio da attribuire ai servizi di navigazione lacuale, viene assegnato alla Ferrovie dello Stato Spa per l'esercizio delle ferrovie attualmente in gestione commissariale governativa. Saranno inoltre trasferite alla Ferrovie dello Stato Spa le risorse destinate agli interventi di cui alla legge 8 giugno 1978, n. 297, relativamente ai servizi attualmente esercitati in gestione governativa. Le somme di cui al presente comma saranno versate su apposito conto di tesoreria intestato alla Ferrovie dello Stato Spa, che renderà conto annualmente del loro impiego sia complessivamente, sia per singola azienda. Il rendiconto è comunicato altresì al Parlamento.

¹¹² Art. 2 co. 14, L. 662/1996: Al fine di favorire il processo di razionalizzazione produttiva in corso, gli apporti al capitale della Ferrovie dello Stato Spa, previsti dall'articolo 6, comma 2, della legge 23 dicembre 1994, n. 725, come modificati dal decreto-legge 23 febbraio 1995, n. 41, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 marzo 1995, n. 85, e dall'articolo 4, comma 1, della legge 28 dicembre 1995, n. 550, sono rideterminati complessivamente in lire 19.118 miliardi, da erogare per lire 2.400 miliardi nell'anno 1997, per lire 3.264 miliardi nell'anno 1998, per lire 3.104 miliardi nell'anno 1999 e per lire 3.450 miliardi annue nel periodo 2000-2002. Tale programma di investimenti dovrà rispettare quanto disposto dai commi 1 e 2 dell'articolo 4 della citata legge 28 dicembre 1995, n. 550.

¹¹³ Art. 2 co. 19, L. 662/1996: I servizi postali e di pagamento per i quali non è esplicitamente previsto dalla normativa vigente un regime di monopolio legale sono svolti dall'Ente poste italiane e dagli altri operatori in regime di libera concorrenza. In relazione a tali servizi cessa, con decorrenza dal 1o gennaio 1997, ogni forma di obbligo tariffario o sociale posto a carico dell'Ente poste italiane nonché ogni forma di agevolazione tariffaria relativa ad utenti che si

pareggio e non possono erogare prestazioni in carenza di disponibilità, e gli interventi a carico degli stessi fondi sono concessi previa costituzione di specifiche riserve finanziarie ed entro i limiti delle risorse già acquisite.

In stretta connessione funzionale con tali principi opera, sul piano della disciplina del bilancio, la previsione secondo cui i fondi di solidarietà hanno obbligo di presentazione sin dalla loro costituzione, di bilanci di previsione a otto anni basati sullo scenario macroeconomico coerente con il più recente Documento di Economia e finanza e relativa Nota di aggiornamento. Sul piano della disciplina dei rapporti previdenziali, si prevede la possibilità di introdurre modifiche in relazione all'importo delle prestazioni o alla misura dell'aliquota di contribuzione mediante decreto direttoriale dei Ministri del lavoro e delle politiche sociali e dell'economia e della finanze, senza che vi sia bisogno del vaglio delle fonti negoziali, su proposta del comitato amministratore, ma con l'importante precisazione che in caso di necessità di assicurare il pareggio di bilancio, ovvero di far fronte a prestazioni già deliberate o da deliberare, ovvero di inadempienza del comitato amministratore, l'aliquota contributiva può essere modificata direttamente con il decreto direttoriale suddetto, anche in mancanza di proposta del comitato organizzatore¹¹⁴. Se però si è in assenza dell'adeguamento di cui al

avvalgono del predetto Ente, definite dalle norme vigenti. È soppressa l'esclusività postale dei servizi di trasporto di pacchi e colli previsti dall'articolo 1 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 29 marzo 1973, n. 156. Sono abrogati i commi 26, 27 e 28, primo e secondo periodo, dell'articolo 2 della legge 28 dicembre 1995, n. 549. È fatto obbligo all'ente di tenere registrazioni contabili separate, isolando in particolare i costi e i ricavi collegati alla fornitura dei servizi erogati in regime di monopolio legale da quelli ottenuti dai servizi prestati in regime di libera concorrenza.

¹¹⁴ Art. 2 co. 29, L. 662/1996: Al comma 25 dell'articolo 4 del decreto-legge 1o ottobre 1996, n. 510, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 novembre 1996, n. 608, le parole: "sino al 31 dicembre 1996" sono sostituite dalle seguenti: "sino al 31 dicembre 1997"; dopo le parole: "alla procedura dell'amministrazione straordinaria" sono inserite le seguenti: ", a procedure concorsuali, a fallimento, nonché a tutti i casi di cessione o affitto di azienda, laddove non si

comma 29, l' INPS non è tenuta ad erogare la prestazione in eccedenza¹¹⁵. Tutto questo, dunque, si risolve nella esclusione, in materia, del principio di automatismo delle prestazioni previdenziali¹¹⁶; e ciò, nonostante l'obbligatorietà della forma di tutela e la connessa automaticità della costituzione del rapporto previdenziale¹¹⁷. Infatti, il principio di automaticità garantisce il diritto alla prestazione ove ne siano maturati i presupposti anche quando l'imprenditore non ha versato regolarmente i contributi dovuti; mentre nel caso in esame il diritto viene meno non a fronte di un inadempimento contributivo datoriale, bensì a causa della mancanza di provvista economica derivante da uno squilibrio finanziario del fondo¹¹⁸.

e) Il finanziamento dei fondi di solidarietà bilaterali: i contributi ordinari, straordinari e addizionali; la confluenza dei fondi "interprofessionali"

riscontrino coincidenza degli assetti proprietari o rapporti di collegamento e controllo tra l'azienda cessionaria e quella cedente,". Per le finalità di cui al presente comma, nell'ambito del Fondo di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236, è preordinata la somma di lire 10 miliardi.

¹¹⁵ Art. 2 co. 30, L. 662/1996: La Sezione speciale per l'assicurazione del credito all'esportazione (SACE) e il Mediocredito centrale Spa sono autorizzati, per l'esercizio finanziario 1997, a contrarre mutui e prestiti, anche obbligazionari, sia in lire che in valuta, sul mercato nazionale o estero, nei limiti determinati, con proprio decreto, dal Ministro del tesoro, di concerto con il Ministro del commercio con l'estero da destinare, rispettivamente, alle necessità operative d'istituto e a copertura delle esigenze del Fondo di cui all'articolo 3 della legge 28 maggio 1973, n. 295. Il ricavo netto è versato in appositi conti di tesoreria intestati rispettivamente alla SACE e al Mediocredito centrale Spa.

¹¹⁶ M. CINELLI, *Gli ammortizzatori sociali*, pag. 25; S. RENGA, *La "riforma" degli ammortizzatori sociali*, pag. 632

¹¹⁷ Infatti nella previdenza complementare, il principio di automaticità delle prestazioni non trova applicazione proprio a causa del carattere non obbligatorio di questa forma di previdenza contrattuale, che si riflette nella corrispettività dei contributi e prestazioni.

¹¹⁸ A. TURSI, *La previdenza complementare nel sistema italiano*, pag. 164; S. TOZZOLI *Le prestazioni di previdenza complementare*; A. TURSI *La nuova disciplina della previdenza complementare*, pag. 755

i contributi ordinari, straordinari e addizionali

I fondi di solidarietà bilaterali, così come il fondo residuale, sono finanziati con tre diverse forme di contribuzione. La forma di contribuzione “ordinaria”, costituita da un’aliquota ordinaria stabilita dal decreto istitutivo e ripartita tra datore di lavoro e lavoratore nella misura di due terzi ed un terzo¹¹⁹, non è determinata dalla legge se non nel risultato: deve essere tale da garantire la precostituzione di risorse continuative adeguate sia per l’avvio dell’attività sia per la situazione a regime¹²⁰.

In caso di effettivo ricorso al fondo, mediante erogazione dell’assegno ordinario sostitutivo dell’integrazione salariale, il datore di lavoro è obbligato a versamento di un “contributo addizionale” calcolato in rapporto alle retribuzioni perse, nella misura prevista dai decreti istitutivi e comunque non inferiori all’ 1,5%¹²¹.

¹¹⁹ Nei fondi *ex lege* 662/1996 la quota a carico dei lavoratori era solo “eventuale” e non superiore al 25% del contributo, Quest’ultimo però era fissato a sua volta nel minimo della legge, in misura non inferiore allo 0,50 % della retribuzione. Nella disciplina del trattamento straordinario di integrazione salariale, l’aliquota è dello 0,90%, di cui lo 0,30% a carico dei lavoratori.

¹²⁰ Art. 2 co. 22, L. 662/1996: Entro il 31 gennaio 1997 il Nucleo di consulenza per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS), istituito con delibera CIPE dell’8 maggio 1996, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 138 del 14 giugno 1996, propone, in accordo con il Ministero delle poste e delle telecomunicazioni e l’Ente poste italiane, sulla base dei criteri stabiliti nella delibera CIPE del 24 aprile 1996, recante “Linee-guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità”, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 118 del 22 maggio 1996, una nuova struttura tariffaria per i servizi postali riservati e un metodo di adeguamento delle tariffe che consenta di promuovere la convergenza verso livelli efficienti dei costi di produzione dei servizi postali.

¹²¹ Art. 2 co. 23, L. 662/1996: Il consiglio di amministrazione dell’Ente poste italiane presenta entro il 31 marzo 1997 un piano d’impresa triennale in cui sono indicati i provvedimenti necessari per il riassetto dell’azienda e le modalità della loro realizzazione. Tale riassetto deve portare l’azienda italiana a risultati in linea con gli standard realizzati a livello europeo in tema di qualità e caratteristiche dei servizi prestati, produttività, costi unitari di produzione, equilibrio economico dell’azienda, nonché eliminare ogni aggravio sul bilancio dello Stato derivante da condizioni di non efficienza. Il contratto di programma previsto dal decreto-legge 1o dicembre 1993, n. 487, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 gennaio 1994, n. 71, stabilirà anche per l’anno 1997 gli obblighi di servizio a carico dell’Ente e le corrispondenti forme di compensazione.

In caso invece di ricordo all' "assegno straordinario" di accompagnamento alla pensione, grava sul datore di lavoro un contributo straordinario di importo corrispondente al fabbisogno di copertura dell'assegno medesimo e della contribuzione correlata¹²².

Confermando ancora una volta la diversa natura giuridica con la previdenza complementare, è stabilito che ai contributi di finanziamento dei fondi bilaterali e del fondo residuale si applicano le disposizioni vigenti in materia di contribuzione previdenziale obbligatoria, ad eccezione di quelle relative agli sgravi contributivi¹²³¹²⁴.

I fondi bilaterali possono essere costituiti anche in settori già coperti dalla normativa in materia di integrazioni salariali, al fine di erogare le sole prestazioni eventuali di cui al comma 12¹²⁵. Dove si tratti di impresa assoggettata allo specifico contributo previsto dall'art. 16 co. 2 lett. a) L. 223/1991¹²⁶, per il finanziamento dell'indennità di mobilità, e considerato che questa, con il relativo contributo, è cessata dal 31 Dicembre 2016. È parso al

¹²² Art. 2 co. 24, L. 662/1996: Il Ministro delle poste e delle telecomunicazioni comunica alle competenti Commissioni parlamentari entro il 30 giugno di ciascun anno, a decorrere dal 1997, lo stato di attuazione degli obiettivi previsti dal contratto di programma e del piano di imprese di cui al comma 23.

¹²³ Art. 2 co. 25 L. 662/1996: Le remunerazioni corrisposte dalla Cassa depositi e prestiti all'Ente poste italiane per il risparmio postale sono versate su apposito conto fruttifero acceso presso la Tesoreria dello Stato intestato all'Ente medesimo.

¹²⁴ A. TURSI, *La natura giuridica e la disciplina legale dell'obbligazione contributiva*

¹²⁵ Art. 2 co. 12, L. 662/1996: I mutui e i prestiti della Ferrovie dello Stato Spa, in essere alla data della trasformazione in società per azioni, nonché quelli contratti e da contrarre, anche successivamente alla data di entrata in vigore della presente legge, sulla base ed entro i limiti autorizzati da vigenti disposizioni di legge che ne pongono l'onere di ammortamento a totale carico dello Stato, sono da intendersi a tutti gli effetti debito dello Stato. Con decreto del Ministro del tesoro sono stabilite le modalità per l'ammortamento del debito e per l'accensione dei mutui da contrarre.

¹²⁶ Art. 16 co. 2, L. 223/1991: 2. Per le finalità del presente articolo i datori di lavoro di cui al comma _____ sono _____ tenuti:
a) al versamento di un contributo nella misura dello 0,30 per cento delle retribuzioni assoggettate al contributo integrativo per l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione _____ involontaria;
b) al versamento della somma di cui all'art. 5, comma 4.

legislatore ragionevole che a decorrere dal 1 Gennaio 2017 i fondi in questione possano essere finanziati con un contributo di ammontare pari a quello destinato a venir meno e cioè lo 0,30%. Ciò non è avvenuto *ope legis*, ma sulla base di specifiche previsioni degli accordi e contratti collettivi di cui al comma 4¹²⁷¹²⁸.

la confluenza dei fondi “interprofessionali”

Gli accordi e contratti collettivi istitutivi dei fondi bilaterali sono anche abilitati a disporre la confluenza negli stessi fondi del fondo interprofessionale per la formazione continua eventualmente statuito dalle medesime parti stipulanti ai sensi dell'art. 118 L. 388/2000 consentendo ai datori di lavoro di svincolare dall'INPS il contributo integrativo istituito più di vent'anni prima della legge quadro sulla formazione professionale per destinarlo al fondo prescelto¹²⁹. Tra le finalità eventuali dei fondi di solidarietà bilaterali rientra quella di finanziare programmi formativi di riconversione e riqualificazione professionale, tipologia di intervento certamente assimilabile a quella dei fondi interprofessionali. Il fatto singolare, è che il contributo integrativo per la

¹²⁷ Art. 16 co. 4, L. 223/1991: Sono abrogati l'art. 8 e il secondo e terzo comma dell'art. 9 della legge 5 novembre 1968, n. 1115. Tali disposizioni continuano ad applicarsi in via transitoria ai lavoratori il cui licenziamento sia stato intimato prima della data di entrata in vigore della presente legge.

¹²⁸ Non è necessario in tal caso il recepimento nel decreto ministeriale. Ciò sembra attribuibile ad un refuso del legislatore, poiché il mancato recepimento renderebbe problematica l'efficacia della previsione contrattuale nei confronti dei datori di lavoro non rientranti nel campo di applicazione iure communi del contratto collettivo.

¹²⁹ In realtà la legge ridusse dello 0.30% il contributo per la Cassa unica degli assegni familiari, dirottando tale aliquota all'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria, con un vincolo di destinazione a favore del neo-istituito fondo di rotazione per la formazione continua. E. CERMINATI – L. CASANO – M. TIRABOSCHI, *L'intervento sui fondi interprofessionali per la formazione continua. I nuovi fondi di solidarietà*; M. MAGNANI – M. TIRABOSCHI *La nuova riforma del lavoro*, pag. 384

formazione professionale di cui alla legge del 1978, ritorni nell'ambito del sostegno passivo al reddito da disoccupazione¹³⁰. L'operazione affidata all'autonomia collettiva non è, tra l'altro, scevra da aspetti problematici: è ammessa dalla legge solo a condizione che i soggetti stipulanti dal fondo *a quo* e di quello *ad quem* coincidano. Sconta poi la difficoltà derivante dalla logica intersettoriale propria dei fondi paritetici per la formazione continua, l'adesione ai quali è stata liberalizzata con la L. 300/2000 e poi dall' art. 2 della L. 2/2009¹³¹, che hanno introdotto anche in questo settore del welfare

¹³⁰ Sul punto sono critici E. CERMINATI – L. CASANO – M. TIRABOSCHI che in *L'intervento sui fondi interprofessionali per la formazione continua. I nuovi fondi di solidarietà*, sostengono che la norma in esame interrompe e rovescia un processo evolutivo durato più di trent'anni, caratterizzato dalla finalità di riequilibrare, anche in linea con gli orientamenti delle istituzioni europee, la distribuzione di risorse tra le politiche passive (sostegno al reddito) e politiche attive (formazione) a favore delle seconde. Sul punto anche D. GAROFALO *Il fondo (di rotazione) per la formazione professionale alla luce del collegato lavoro 2010* e M. MISCIONE – D. GAROFALO, *Il collegato lavoro 2010*, pag. 489

¹³¹ Art. 2, L. 2/2009: 1. L'importo delle rate, a carico del mutuatario, dei mutui a tasso non fisso da corrispondere nel corso del 2009 è calcolato applicando il tasso maggiore tra il 4 per cento senza spread, spese varie o altro tipo di maggiorazione e il tasso contrattuale alla data di sottoscrizione del contratto. Tale criterio di calcolo non si applica nel caso in cui le condizioni contrattuali determinano una rata di importo inferiore.

1-bis. Anche al fine di escludere a carico del mutuatario qualunque costo relativo alla surrogazione, gli atti di consenso alla surrogazione, ai sensi dell'articolo 1202 del codice civile, relativi a mutui accesi per l'acquisto, la ristrutturazione o la costruzione dell'abitazione principale, contratti entro la data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto da soggetti in favore dei quali è prevista la rinegoziazione obbligatoria, sono autenticati dal notaio senza applicazione di alcun onorario e con il solo rimborso delle spese. A tal fine, la quietanza rilasciata dalla prima banca e il contratto di mutuo stipulato dalla seconda banca devono essere forniti al notaio per essere prodotti unitamente all'atto di surrogazione. Per eventuali attività aggiuntive non necessarie all'operazione, espressamente richieste dalle parti, gli onorari di legge restano a carico della parte richiedente. In ogni caso, le banche e gli intermediari finanziari, per l'esecuzione delle formalità connesse alle operazioni di cui all'articolo 8 del decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 aprile 2007, n. 40, e successive modificazioni, non applicano costi di alcun genere, anche in forma indiretta, nei riguardi dei clienti. 2. Il comma 1 si applica esclusivamente ai mutui garantiti da ipoteca per l'acquisto la costruzione e la ristrutturazione dell'abitazione principale, ad eccezione di quelle di categoria A1, A8 e A9, sottoscritti o accollati anche a seguito di frazionamento da persone fisiche fino al 31 ottobre 2008. Il comma 1 si applica anche ai mutui rinegoziati in applicazione dell'articolo 3 del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 126, con effetto sul conto di finanziamento accessorio, ovvero, a partire dal momento in cui il conto di finanziamento accessorio ha un saldo pari a zero, sulle rate da corrispondere nel corso del 2009. 3. La differenza tra gli importi, a carico del mutuatario, delle rate determinati secondo il comma 1 e quelli derivanti dall'applicazione delle condizioni contrattuali dei mutui è assunta a carico dello Stato. Con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate sono stabilite le modalità per la comunicazione alle banche e agli intermediari finanziari dei contribuenti per i quali, sulla base delle informazioni disponibili presso l'Anagrafe tributaria, possono

negoziale il principio della portabilità, già fatto proprio della previdenza complementare¹³². Essendo il campo di applicazione dei fondi

ricorrere le condizioni per l'applicabilità delle disposizioni di cui al presente comma e le modalità tecniche per garantire ai medesimi operatori l'attribuzione di un credito d'imposta, utilizzabile esclusivamente in compensazione ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, e successive modificazioni, pari alla parte di rata a carico dello Stato ai sensi del comma 2 e per il monitoraggio dei relativi flussi finanziari, anche ai fini dell'eventuale adozione dei provvedimenti di cui all'articolo 12, comma 9, del presente decreto. 4. Gli oneri derivanti dal comma 3, pari a 350 milioni di euro per l'anno 2009, sono coperti con le maggiori entrate derivanti dal presente decreto. 5. A partire dal 1 gennaio 2009, le banche e gli intermediari finanziari iscritti negli elenchi di cui agli articoli 106 e 107 del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1 settembre 1993, n. 385, e successive modificazioni, che offrono alla clientela mutui garantiti da ipoteca per l'acquisto dell'abitazione principale devono assicurare ai medesimi clienti la possibilità di stipulare tali contratti a tasso variabile indicizzato al tasso sulle operazioni di rifinanziamento principale della Banca centrale europea. Il tasso complessivo applicato in tali contratti è in linea con quello praticato per le altre forme di indicizzazione offerte. Le banche e gli intermediari finanziari iscritti negli elenchi di cui ai citati articoli 106 e 107 del testo unico di cui al decreto legislativo n. 385 del 1993, e successive modificazioni, sono tenuti a osservare le disposizioni emanate dalla Banca d'Italia per assicurare adeguata pubblicità e trasparenza all'offerta di tali contratti e alle relative condizioni. Le banche e gli intermediari finanziari iscritti negli elenchi di cui ai citati articoli 106 e 107 del testo unico di cui al decreto legislativo n. 385 del 1993, e successive modificazioni, trasmettono alla Banca d'Italia, con le modalità e nei termini da questa indicate, segnalazioni statistiche periodiche sulle condizioni offerte e su numero e ammontare dei mutui stipulati. Per l'inosservanza delle disposizioni di cui al presente comma e delle relative istruzioni applicative emanate dalla Banca d'Italia, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria prevista all'articolo 144, comma 3, del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 385 del 1993. Si applicano altresì le disposizioni di cui all'articolo 145 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 385 del 1993. 5-bis. Le eventuali minori spese a carico dello Stato per l'anno 2009, rispetto all'importo di 350 milioni di euro di cui al comma 4, registrate all'esito del monitoraggio di cui al comma 3, sono destinate, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, all'ulteriore finanziamento degli assegni familiari. Con lo stesso decreto sono ridefiniti i livelli di reddito e gli importi degli assegni per i nuclei familiari in maniera da valorizzare le esigenze delle famiglie più numerose o con componenti portatori di handicap, nonchè al fine di una tendenziale assimilazione tra le posizioni dei titolari di reddito di lavoro dipendente o assimilati e i titolari di reddito di lavoro autonomo che si siano adeguati agli studi di settore. 5-ter. Al fine di incrementare la dotazione del Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione, di cui all'articolo 11, comma 1, della legge 9 dicembre 1998, n. 431, è autorizzata per l'anno 2009 la spesa di 20 milioni di euro. 5-quater. A decorrere dal 1° gennaio 2009, per l'inosservanza delle disposizioni di cui all'articolo 8 del decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 aprile 2007, n. 40, come modificato dal comma 450 dell'articolo 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, si applicano le sanzioni pecuniarie di cui all'articolo 144, comma 4, del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1o settembre 1993, n. 385. 5-quinquies. Le sanzioni irrogate ai sensi del comma 5-quater sono destinate ad incrementare il Fondo di solidarietà per i mutui per l'acquisto della prima casa, di cui all'articolo 2, comma 475, della legge 24 dicembre 2007, n. 244. 5-sexies. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, il Ministro dell'economia e delle finanze, con proprio decreto, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, emana il regolamento attuativo del Fondo di solidarietà per i mutui per l'acquisto della prima casa, di cui all'articolo 2, comma 475, della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

¹³² EMILIANI S.P., *La portabilità dei fondi di previdenza complementare come "vantaggio sociale"* in Riv. Dir. Soc. 2011, pag. 663

interprofessionali per la formazione continua virtualmente sganciato dall'ambito di applicazione della fonte istitutiva, anche ove le fonti collettive disponessero la confluenza in parola, questa potrebbe avere effetto solo per i datori di lavoro, aderenti al fondo interprofessionale, e rientranti nel campo di applicazione del fondo di solidarietà bilaterale; con la conseguente, probabile necessità, per le imprese escluse, di trasferire il contributo dello 0,30 % a un altro fondo interprofessionale o come in origine all' INPS. Analogo problema si pone, comunque, per le imprese con meno di sedici addetti, escluse dal campo di applicazione dei fondi di solidarietà. Va osservato poi, infine, che la confluenza dei fondi interprofessionali per la formazione continua *ex lege* 388/200, nei fondi di solidarietà bilaterali *ex lege* 92/2012, realizzerebbe una sorta di novazione della natura giuridica dei contributi versati dalle imprese, che, da contributi di natura privatistica, verrebbero ad assumere la natura dei contributi previdenziali di natura pubblicistica.

CAPITOLO II

La “nuova bilateralità” del d.lgs. 148/2015

1. Il “Jobs Act” ed il retroterra della riforma: a) occupazione a rischio e protezione pubblica con risorse private; b) le tutele sostitutive nel nuovo sistema dei fondi di solidarietà. -2. Il nuovo modo di intendere i fondi residuali. -3. I fondi tra diritto pubblico e privato dopo le modifiche del d.lgs. 148/2015: a) il campo di applicazione dei fondi; b) la corrispettività di sistema ed il limite delle risorse disponibili; c) la natura giuridica dei fondi e la loro amministrazione.

1. Il “Jobs Act” e il retroterra della riforma: a) occupazione a rischio e protezione pubblica con risorse private; b) le tutele sostitutive nel nuovo sistema dei fondi di solidarietà.

La disciplina dei fondi di solidarietà contenuta nel Titolo II del d.lgs. 148/2015, in particolare all’ art. 26¹³³, rappresenta l’ultima tappa di un

¹³³ Art. 26, d.lgs. 148/2015: 1. Le organizzazioni sindacali e imprenditoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale stipulano accordi e contratti collettivi, anche intersettoriali, aventi a oggetto la costituzione di fondi di solidarietà bilaterali per i settori che non rientrano nell’ambito di applicazione del Titolo I del presente decreto, con la finalità di assicurare ai lavoratori una tutela in costanza di rapporto di lavoro nei casi di riduzione o sospensione dell’attività lavorativa per le cause previste dalle disposizioni di cui al predetto Titolo. 2. I fondi di cui al comma 1 sono istituiti presso l’INPS, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, da adottare entro 90 giorni dagli accordi e contratti collettivi di cui al medesimo comma. 3. Con le medesime modalità di cui ai commi 1 e 2 possono essere apportate modifiche agli atti istitutivi di ciascun fondo. Le modifiche aventi a oggetto la disciplina delle prestazioni o la misura delle aliquote sono adottate con decreto direttoriale dei Ministeri del lavoro e delle politiche sociali e dell’economia e delle finanze, sulla base di una proposta del comitato amministratore di cui all’articolo 36. 4. I decreti di cui al comma 2 determinano, sulla base degli accordi e contratti collettivi, l’ambito di applicazione dei fondi di cui al comma 1, con riferimento al settore di attività, alla natura giuridica e alla classe

complesso sistema di riforme durato più di vent'anni volto a recuperare risorse private per finanziare misure di sostegno del reddito nei settori privi del sistema di integrazione salariale. Da tempo, soprattutto sul versante degli ammortizzatori sociali, si risentiva della preponderante tutela offerta ai lavoratori delle medie e grandi imprese industriali, radicata nella tradizionale vocazione dello stesso ramo del diritto del lavoro, ma divenuta inattuale in un

di ampiezza dei datori di lavoro. Il superamento dell'eventuale soglia dimensionale fissata per la partecipazione al fondo è verificato mensilmente con riferimento alla media del semestre precedente. 5. I fondi di cui al comma 1 non hanno personalità giuridica e costituiscono gestioni dell'INPS. 6. Gli oneri di amministrazione di ciascun fondo di cui al comma 1 sono determinati secondo i criteri definiti dal regolamento di contabilità dell'INPS. 7. L'istituzione dei fondi di cui al comma 1 è obbligatoria per tutti i settori che non rientrano nell'ambito di applicazione del Titolo I del presente decreto, in relazione ai datori di lavoro che occupano mediamente più di cinque dipendenti. Ai fini del raggiungimento della soglia dimensionale vengono computati anche gli apprendisti. Le prestazioni e i relativi obblighi contributivi non si applicano al personale dirigente se non espressamente previsto. 8. I fondi già costituiti ai sensi del comma 1 alla data di entrata in vigore del presente decreto, si adeguano alle disposizioni di cui al comma 7 entro il 31 dicembre 2015. In mancanza, i datori di lavoro del relativo settore, che occupano mediamente più di cinque dipendenti, confluiscono nel fondo di integrazione salariale di cui all'articolo 29 a decorrere dal 1° gennaio 2016 e i contributi da questi già versati o comunque dovuti ai fondi di cui al primo periodo vengono trasferiti al fondo di integrazione salariale. 9. I fondi di cui al comma 1, oltre alla finalità di cui al medesimo comma, possono avere le seguenti finalità: a) assicurare ai lavoratori prestazioni integrative, in termini di importi o durate, rispetto alle prestazioni previste dalla legge in caso di cessazione del rapporto di lavoro, ovvero prestazioni integrative, in termini di importo, rispetto a trattamenti di integrazione salariale previsti dalla normativa vigente; b) prevedere un assegno straordinario per il sostegno al reddito, riconosciuto nel quadro dei processi di agevolazione all'esodo, a lavoratori che raggiungano i requisiti previsti per il pensionamento di vecchiaia o anticipato nei successivi cinque anni; c) contribuire al finanziamento di programmi formativi di riconversione o riqualificazione professionale, anche in concorso con gli appositi fondi nazionali o dell'Unione europea. 10. Per le finalità di cui al comma 9, i fondi di cui al comma 1 possono essere istituiti anche in relazione a settori di attività e classi di ampiezza dei datori di lavoro che già rientrano nell'ambito di applicazione del Titolo I del presente decreto. Per le imprese nei confronti delle quali trovano applicazione le disposizioni in materia di indennità di mobilità di cui agli articoli 4 e seguenti della legge 23 luglio 1991, n. 223, e successive modificazioni, gli accordi e contratti collettivi di cui al comma 1 possono prevedere che il fondo di solidarietà sia finanziato, a decorrere dal 1° gennaio 2017, con un'aliquota contributiva nella misura dello 0,30 per cento delle retribuzioni imponibili ai fini previdenziali. 11. Gli accordi e i contratti collettivi di cui al comma 1 possono prevedere che nel fondo di cui al medesimo comma confluisca anche l'eventuale fondo interprofessionale istituito dalle medesime parti firmatarie ai sensi dell'articolo 118 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, e successive modificazioni. In tal caso, al fondo affluisce anche il gettito del contributo integrativo stabilito dall'articolo 25, quarto comma, della legge 21 dicembre 1978, n. 845, e successive modificazioni, con riferimento ai datori di lavoro cui si applica il fondo e le prestazioni derivanti dall'attuazione del primo periodo del presente comma sono riconosciute nel limite di tale gettito.

tessuto produttivo creato prevalentemente da imprese di medie, piccole dimensioni e in cui cresceva invece l'economia terziaria¹³⁴.

All'inizio non erano mancate soluzioni parzialmente estensive dell'area di intervento dell'integrazione salariale, praticate in ragione delle dimensioni contenute, della domanda di sostegno avanzata dai settori esclusi, relativa a piccole e medie imprese in difficoltà che talora, come nel comparto artigiano, potevano contare su prestazioni sostitutive erogate dagli enti bilaterali di derivazione sindacale. Altre situazioni, più gravi, caratterizzate da eccedenze di personale talvolta notevoli, come nel caso del trasporto ferroviario, erano state gestite facendo ricorso ai prepensionamenti, concessi mediante specifici interventi che replicavano il modello collaudato nell'industria, dando luogo ad applicazioni dell'istituto molto frequenti come ammortizzatore sociale improprio che l'evoluzione del contesto economico e normativo rendeva difficilmente reperibili¹³⁵.

Già era emersa una nuova tendenza legislativa, destinata a svilupparsi anche nell'ambito di misure variamente derogatorie del regime degli ammortizzatori sociali che intanto venivano attivate e che sono poi diventate abituali, nelle more di una complessiva riforma ispirata alla razionalizzazione delle politiche di welfare anche mediante l'apporto di risorse private¹³⁶.

Un primo segnale di questo è riscontrabile all'epoca dell'introduzione della variante del contratto di solidarietà difensiva nell'area esclusa dalla disciplina

¹³⁴ L. VENDITTI, *Gli ammortizzatori "privati"* in *La riforma della Cassa Integrazione Guadagni nel Jobs Act 2* CACUCCI EDITORE 2016

¹³⁵ T. TREU, *Politiche del lavoro. Insegnamenti di un decennio* IL MULINO 2001 pag. 45

¹³⁶ M. MISCIONE, *Gli ammortizzatori sociali per l'occupabilità* in *Diritto del lavoro e delle Relazioni industriali*; D. GAROFALO *Gli ammortizzatori sociali in deroga* Ipsoa; P. A. VARESI *La protezione sociale dei lavoratori al tempo della "grande crisi" (2008-2010)* in *Studi in onore di Tiziano Treu Jovene* pag. 1289 e ss.

dell'integrazione straordinaria ma non anche dall'art. 24 della L. 223/1991¹³⁷, allorché nell'artigianato , e in altro modo nell'edilizia, si ritenne opportuno promuovere la bilateralità caratteristica del comparto per favorire riduzioni dell'orario alternative ai licenziamenti riconoscendo il previsto contributo pubblico, da ripartirsi fra datore di lavoro e lavoratori e pari alla metà del differenziale retributivo, qualora integrato dagli enti bilaterali per un ammontare non inferiore alla metà della quota destinata ai lavoratori¹³⁸.

Al rimedio di solidarietà difensiva "minore" sarà poi consentito fare ricorso anche in alternativa ai licenziamenti individuali plurimi¹³⁹, con il risultato di estenderlo in tutta quell'area alle eccedenze di personale che, per propria dimensione o per dimensioni dell'impresa, non ricadono nella disciplina dei

¹³⁷ Art. 24, L. 223/1991: 1. Le disposizioni di cui all'art. 4, commi da 2 a 12, e all'art. 5, commi da 1 a 5, si applicano alle imprese che occupino più di quindici dipendenti e che, in conseguenza di una riduzione o trasformazione di attività o di lavoro, intendano effettuare almeno cinque licenziamenti, nell'arco di centoventi giorni, in ciascuna unità produttiva, o in più unità produttive nell'ambito del territorio di una stessa provincia. Tali disposizioni si applicano per tutti i licenziamenti che, nello stesso arco di tempo e nello stesso ambito, siano comunque riconducibili alla medesima riduzione o trasformazione. 2. Le disposizioni richiamate nel comma 1 si applicano anche quando le imprese di cui al medesimo comma intendano cessare l'attività. 3. Quanto previsto all'art. 4, commi 3, ultimo periodo, e 10, e all'art. 5, commi 4 e 5, si applica solo alle imprese di cui all'art. 16, comma 1. 4. Le disposizioni di cui al presente articolo non si applicano nei casi di scadenza dei rapporti di lavoro a termine, di fine lavoro nelle costruzioni edili e nei casi di attività stagionali o saltuarie. 5. La materia dei licenziamenti collettivi per riduzione di personale di cui al primo comma dell'art. 11 della legge 15 luglio 1966, n. 604, come modificato dall'art. 6 della legge 11 maggio 1990, n. 108, è disciplinata dal presente articolo. 6. Il presente articolo non si applica ai licenziamenti intimati prima della data di entrata in vigore della presente legge.

¹³⁸ Art. 4 co. 2, L. 451/1994: 2. Il comma 8 dell'articolo 5 del decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236, è sostituito dal seguente: " 8. Le disposizioni di cui al comma 5 si applicano alle imprese artigiane non rientranti nel campo di applicazione del trattamento straordinario di integrazione salariale, anche ove occupino meno di sedici dipendenti, a condizione che i lavoratori con orario ridotto da esse dipendenti percepiscano, a carico di fondi bilaterali istituiti da contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori maggiormente rappresentative sul piano nazionale, una prestazione di entità non inferiore alla metà della quota del contributo pubblico destinata ai lavoratori."

¹³⁹ Art. 19 co. 14, L. 2/2009: 14. All'articolo 1, comma 2, primo periodo, del decreto-legge 20 gennaio 1998, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 marzo 1998, n. 52, e successive modificazioni, le parole: «31 dicembre 2008» sono sostituite dalle seguenti: «31 dicembre 2009». Ai fini dell'attuazione del presente comma, è autorizzata, per l'anno 2009, la spesa di 5 milioni di euro a valere sul Fondo per l'occupazione.

licenziamenti collettivi, e dunque, di introdurre una prima generalizzata forma di ammortizzatore sociale, sebbene cofinanziato, in riferimento alle imprese artigiane, dal canale bilaterale¹⁴⁰. In quegli anni, si delineavano comunque altri schemi, tendenti a sollecitare interventi privati di protezione sociale specialmente nell'area dei servizi anche di pubblica utilità, interessata da complesse riorganizzazioni aziendali, in larga parte connesse ai processi di privatizzazione e liberalizzazione, e delle conseguenti ricadute occupazionali che prima invece, in ragione della natura pubblica del datore di lavoro o comunque della scarsa contendibilità del settore, si profilavano come residuali.

Alcune formule di riferimento a situazioni specifiche, guidate verso piani aziendali di accompagnamento alla pensione concordati con i sindacati e sorretti da benefici economici o normativi assicurativi della legge. Questa fu la via seguita dall' art. 4 co. 29 della L. 608/1996¹⁴¹, per sostenere gli esuberi di

¹⁴⁰ V. FERRANTE, *Recenti evoluzioni nella disciplina degli ammortizzatori sociali: fra sostegno alla riduzione dell'orario e generalizzazione delle tutele* in *Diritto delle relazioni industriali* 2009 pag. 918

¹⁴¹ Art. 4 co. 9, L. 608/1996: 29. Nel caso in cui, a seguito di procedure di mobilità aperte, per più di 500 lavoratori, da imprese o complessivamente da gruppi di imprese non rientranti nell'area della cassa integrazione guadagni e conclusesi, entro il 31 dicembre 1995, con accordi collettivi, stipulati in sede governativa, che prevedano, a favore dei lavoratori il cui rapporto venga a cessare, la corresponsione di trattamenti, aggiuntivi al trattamento di fine rapporto, di misura pari ad almeno il 60 per cento dell'ultima retribuzione per il periodo mancante alla data di maturazione della pensione di anzianità o di vecchiaia, nonché il subentro dell'impresa nel pagamento dei versamenti della contribuzione volontaria dei predetti lavoratori, il Ministro del lavoro e della previdenza sociale può concedere contributi alle predette imprese con riferimento all'onere della contribuzione volontaria da esse sostenuto per i primi tre anni. Ai fini della retribuzione pensionabile e del versamento dei contributi volontari, in deroga all'articolo 2 del decreto-legge 29 luglio 1981, n. 402, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 settembre 1981, n. 537, per i lavoratori di cui al presente comma che superano il limite massimo retributivo fissato nella tabella F allegata alla citata legge, i versamenti vanno calcolati oltre l'ultima classe di contribuzione di cui alla citata tabella F. Il contributo può essere concesso con riferimento alla contribuzione volontaria dei lavoratori che, entro il 30 novembre 1996, maturino almeno 30 anni di contribuzione comunque utili nell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti o in forme sostitutive della medesima ed entro il 31 dicembre 1996 inoltrino domanda di prosecuzione volontaria della contribuzione. Le istanze delle aziende vanno presentate al Ministero del lavoro e della previdenza sociale entro il 15 febbraio 1996. In caso

una grande impresa assicuratrice, mentre nel settore del credito, analoghe misure di incentivazione all'esodo dei dipendenti furono previste per il Banco di Napoli e per il Banco di Sicilia. Altra formula quella dell'art. 2 co 28 della L. 662/1996 che invece aspirava a porre le basi di nuove forme di assistenza e previdenza nell'area esclusa dal sistema delle integrazioni salariali, demandando all'esecutivo ed ai sindacati di categoria la costituzione presso l'INPS di appositi fondi di settore, finanziati da imprese e dipendenti e destinati ad erogare prestazioni di sostegno del reddito e dell'occupazione sostitutive di quelle pubbliche¹⁴². L'obiettivo venne raggiunto in settori significativi come nel credito e nelle poste, talvolta fornendoli di apposita base normativa, come è accaduto per le ferrovie dello stato, con la costituzione previo contratto collettivo da recepirsi con decreto ministeriale, dei fondi di categoria. Venne poi per legge un analogo fondo nel settore del trasporto aereo destinato ad erogare prestazioni complementari dei trattamenti di integrazione salariale e di mobilità coevamente estesi in deroga ai vettori ed ai gruppi aerei¹⁴³. Le

di insufficienza delle risorse si provvede mediante riduzione lineare delle richieste ammissibili. L'onere del presente comma, per l'anno 1996, è a carico del Fondo di cui all'articolo 1, comma 4, nel limite delle risorse preordinate allo scopo, non superiori a lire 15 miliardi.

¹⁴² LAMBERTUCCI P., *La disciplina delle eccedenze di personale tra legge e contrattazione collettiva: prime riflessioni sull'art. 2, ventottesimo comma, legge 23 dicembre 1996 n. 662* in Argomenti di diritto del lavoro 1997, pag. 262 e ss. - PASSALACQUA P. *Una nuova tipologia di ammortizzatori sociali nelle disposizioni della legge finanziaria per il 1997* in D.L. I 1997, pag. 205 e ss.

¹⁴³ Artt. 1 bis e 1 ter, L. 291/2004: Art. 1-bis 1. A decorrere dal 1° gennaio 2005, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali può concedere, sulla base di specifici accordi in sede governativa, in caso di crisi occupazionale, di ristrutturazione aziendale, di riduzione o trasformazione di attività, il trattamento di cassa integrazione guadagni straordinaria, per ventiquattro mesi, al personale, anche navigante, dei vettori aerei e delle società da questi derivanti a seguito di processi di riorganizzazione o trasformazioni societarie. Dalla data del 1° gennaio 2005, ai medesimi lavoratori è esteso il trattamento di mobilità. A decorrere dalla medesima data, i vettori e le società da questi derivanti sono tenuti al pagamento dei contributi previsti dalla vigente legislazione in materia di cassa integrazione guadagni straordinaria e di mobilità, ivi compreso quanto previsto all'articolo 7, commi 1, 2 e 3, della legge 23 luglio 1991, n. 223. 2. Ai datori di lavoro che assumono i lavoratori di cui al comma 1, sospesi in cassa integrazione straordinaria o destinatari dell'indennità di mobilità, si estendono i benefici di cui all'articolo 8, comma 4, ed all'articolo 25, comma 9, della legge n.

223 del 1991; non si applicano agli stessi i benefici di cui all'articolo 8, comma 2, della legge n. 223 del 1991. I benefici di cui al presente comma sono concessi nel limite di 10 milioni di euro.

3. Gli oneri derivanti dall'attuazione dei commi 1 e 2 sono determinati in complessivi 383 milioni di euro per il periodo 2005-2010. Alla relativa copertura si provvede: a) quanto a complessivi 336 milioni di euro, a carico del Fondo per l'occupazione di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236. A tal fine è istituita nell'ambito di detto Fondo apposita evidenza contabile, nella quale sono preordinati 40 milioni di euro per l'anno 2005, 64 milioni di euro per l'anno 2006, 67 milioni di euro per l'anno 2007, 64 milioni di euro per l'anno 2008, 64 milioni di euro per l'anno 2009 e 37 milioni di euro per l'anno 2010; b) quanto a complessivi 47 milioni di euro, mediante le maggiori entrate derivanti dall'attuazione del comma 1, pari a 7 milioni di euro per l'anno 2005, 12 milioni di euro per l'anno 2006, 10 milioni di euro per l'anno 2007, 10 milioni di euro per l'anno 2008 e 8 milioni di euro per l'anno 2009.

4. L'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) provvede al monitoraggio dei provvedimenti autorizzativi di integrazione salariale, delle domande di mobilità e dei benefici contributivi, consentendo l'erogazione dei benefici di cui ai commi 1 e 2 nel limite del complessivo onere pari, per il periodo 2005-2010, a 383 milioni di euro ed annualmente pari a 47 milioni di euro per l'anno 2005, 76 milioni di euro per l'anno 2006, 77 milioni di euro per l'anno 2007, 74 milioni di euro per l'anno 2008, 72 milioni di euro per l'anno 2009 e 37 milioni di euro per l'anno 2010. Le risultanze del monitoraggio sono comunicate al Ministero del lavoro e delle politiche sociali ed al Ministero dell'economia e delle finanze, anche ai fini dell'adozione dei provvedimenti correttivi di cui all'articolo 11-ter, comma 7, della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, ovvero delle misure correttive da assumere ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera i-quater), della medesima legge. Limitatamente al periodo strettamente necessario all'adozione dei predetti provvedimenti correttivi, alle eventuali eccedenze di spesa si provvede mediante corrispondente rideterminazione, da effettuare con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, degli interventi posti a carico del Fondo per l'occupazione di cui al comma 3.

5. I lavoratori dipendenti da imprese ammesse al trattamento di cassa integrazione guadagni straordinaria, i quali non abbiano in precedenza esercitato la facoltà di rinuncia all'accredito contributivo ai sensi dell'articolo 1, comma 12, della legge 23 agosto 2004, n. 243, non possono, limitatamente al periodo di ammissione dell'impresa al trattamento di integrazione, esercitare la predetta facoltà, fatte salve le istanze presentate fino alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto.

Art. 1-ter 1. È istituito, presso l'INPS, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, un fondo speciale per il sostegno del reddito e dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale del settore del trasporto aereo, avente la finalità di favorire il mutamento ovvero il rinnovamento delle professionalità ovvero di realizzare politiche attive di sostegno del reddito e dell'occupazione dei lavoratori del settore, mediante:

a) finanziamento di programmi formativi di riconversione o riqualificazione professionale anche in concorso con gli appositi fondi nazionali, territoriali, regionali o comunitari; b) erogazione di specifici trattamenti a favore dei lavoratori interessati da riduzioni dell'orario di lavoro, ivi compresi i contratti di solidarietà di cui al citato decreto-legge n. 148 del 1993, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 236 del 1993, da sospensioni temporanee dell'attività lavorativa o da processi di mobilità secondo modalità da concordare tra azienda ed organizzazioni sindacali.

2. Il fondo speciale di cui al comma 1 è alimentato da un contributo sulle retribuzioni a carico dei datori di lavoro di tutto il settore del trasporto aereo pari allo 0,375 per cento e da un contributo a carico dei lavoratori pari allo 0,125 per cento. Il fondo è inoltre alimentato da contributi del sistema aeroportuale che gli operatori stessi converranno direttamente tra di loro per garantire la piena operatività del fondo e la stabilità del sistema stesso.

3. I criteri e le modalità di gestione del fondo, le cui prestazioni sono erogate nei limiti delle risorse derivanti dall'attuazione del comma 2, sono definiti dagli operatori del settore del trasporto aereo con le organizzazioni sindacali nazionali e di categoria comparativamente più rappresentative.

prestazioni sostitutive cederanno poi il passo a quelle integrative quando quell'estensione sarà allargata sempre in deroga, anche alle altre imprese operanti nel comparto¹⁴⁴, con l'effetto di concentrare l'intervento del fondo nello scopo di perseguire più elevati livelli di protezione rispetto a quelli assicurati, a vantaggio dell' Alitalia per agevolarne il salvataggio¹⁴⁵, dalla

¹⁴⁴ Art. 2 co. 37 L 203/2008: 37. A decorrere dal 1° gennaio 2009, nel limite complessivo di spesa di 20 milioni di euro, a carico del Fondo per l'occupazione, che a tale fine è integrato del predetto importo a decorrere dall'anno 2009, il Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali può concedere, in deroga alla normativa vigente, sulla base di specifici accordi in sede governativa, intervenuti entro il 15 giugno 2009, che recepiscono le intese stipulate in sede territoriale e inviate al Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali entro il 20 maggio 2009, i trattamenti di cassa integrazione guadagni straordinaria, per la durata di ventiquattro mesi, e di mobilità al personale dipendente dalle società di gestione aeroportuale e dalle società da queste derivate. A decorrere dalla medesima data, le imprese del sistema aeroportuale sono tenute al pagamento dei contributi previsti dalla legislazione vigente in materia di cassa integrazione guadagni straordinaria e di mobilità, ivi compreso quanto previsto all'articolo 7, commi 1, 2 e 3, della legge 23 luglio 1991, n. 223.

¹⁴⁵ Art. 2, L. 166/2008: 1. I trattamenti di *cassa integrazione* guadagni straordinaria e di mobilità ai sensi dell'articolo 1-bis del decreto-legge 5 ottobre 2004, n. 249, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 dicembre 2004, n. 291, e successive modificazioni, possono essere concessi per periodi massimi pari, rispettivamente, a 48 mesi e 36 mesi indipendentemente dalla età anagrafica e dall'area geografica di riferimento, sulla base di specifici accordi in sede governativa. 2. All'articolo 1-bis, comma 1, primo periodo, del decreto-legge 5 ottobre 2004, n. 249, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 dicembre 2004, n. 291, e successive modificazioni, la parola: «derivanti» è sostituita dalla seguente: «derivate». 3. All'articolo 1-quinquies del decreto-legge 5 ottobre 2004, n. 249, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 dicembre 2004, n. 291, e successive modificazioni, dopo il comma 1-quater è aggiunto il seguente: «1-quinquies. Il regime delle decadenze di cui ai commi da 1 a 1-quater del presente articolo si applica ai lavoratori destinatari degli ammortizzatori sociali di cui all'articolo 1-bis, comma 1, del presente decreto. Ai fini dell'erogazione dei trattamenti, i lavoratori beneficiari sono tenuti a sottoscrivere apposito patto di servizio presso i competenti Centri per l'impiego o presso le Agenzie incaricate del programma di reimpiego». 4. Ai fini dell'attuazione del presente decreto l'apposita evidenza contabile di cui all'articolo 1-bis, comma 3, lettera a), del decreto-legge 5 ottobre 2004, n. 249, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 dicembre 2004, n. 291, è incrementata di 30 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2009. L'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) provvede al monitoraggio dei provvedimenti autorizzativi di integrazione salariale, delle domande di mobilità e dei benefici contributivi, consentendo l'erogazione dei benefici nei limiti delle risorse di cui alla predetta evidenza contabile. Al relativo onere si provvede: a) quanto a 30 milioni di euro, per l'anno 2009, a carico delle disponibilità del Fondo per l'occupazione, come rifinanziato dal comma 6 dell'articolo 63 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133; b) quanto a 30 milioni di euro, a decorrere dall'anno 2010, mediante riduzione lineare degli stanziamenti di parte corrente relativi alle autorizzazioni di spesa come determinate dalla tabella C della legge 24 dicembre 2007, n. 244. 5. L'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 9-ter della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, relativa al Fondo di riserva per le autorizzazioni di spesa delle leggi permanenti di natura corrente è integrata di 30 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2010 al 2014. Al relativo onere si provvede mediante riduzione del Fondo per gli interventi strutturali di politica economica, di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307. 5-bis. All'articolo 6-quater, comma 2, primo periodo, del decreto-legge 31 gennaio 2005, n. 7, convertito, con

fruizione in deroga dei trattamenti pubblici¹⁴⁶. Sono così diventati via via numerosi fondi con presupposti e regimi di intervento non sempre omogenei, largamente collegati con la disciplina dei licenziamenti collettivi in ragione delle varie prestazioni sostitutive o integrative previste a sostegno dei lavoratori eccedenti nell'ambito di misure, anche specifiche, alternative della riduzione del personale, dei criteri selettivi anche implicitamente individuati e talora pure di procedure sindacali preventive rispetto quella prevista dall'art. 4 della L. 223/1991¹⁴⁷, dando luogo ad integrazioni del regime legale

modificazioni, dalla legge 31 marzo 2005, n. 43, le parole: «di un euro a passeggero» sono sostituite dalle seguenti: «di tre euro a passeggero». Il comma 3 del medesimo articolo 6-quater, è sostituito dal seguente: «3. Le maggiori somme derivanti dall'incremento dell'addizionale, disposto dal comma 2, sono versate dai soggetti tenuti alla riscossione direttamente su una contabilità speciale aperta presso la Tesoreria centrale dello Stato gestita dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) e intestata al Fondo speciale di cui al comma 2. L'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC) provvede a comunicare semestralmente al Fondo di cui al comma 2 il numero dei passeggeri registrati all'imbarco dagli scali nazionali nel semestre precedente, suddiviso tra utenti di voli nazionali ed internazionali per singolo aeroporto». 5-ter. All'articolo 3-bis, comma 1, del decreto-legge 11 giugno 2002, n. 108, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 luglio 2002, n. 172, e successive modificazioni, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «nonché nelle ipotesi ed al personale di cui all'articolo 1-bis, comma 1, del decreto-legge 5 ottobre 2004, n. 249, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 dicembre 2004, n. 291». 5-quater. Nell'ambito temporale del quadriennio della cassa integrazione guadagni straordinaria concessa ai sensi dell'articolo 1-bis del decreto-legge 5 ottobre 2004, n. 249, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 dicembre 2004, n. 291, i lavoratori in cassa integrazione guadagni straordinaria assunti a tempo indeterminato, licenziati per giustificato motivo oggettivo o a seguito delle procedure di cui agli articoli 4 e 24 della legge 23 luglio 1991, n. 223, hanno diritto a rientrare nel programma di cassa integrazione guadagni straordinaria e ad usufruire della relativa indennità per il periodo residuo del quadriennio.

¹⁴⁶ SANTONI F. *La tutela dei lavoratori nella crisi dell'Alitalia* in *Diritto del Mercato del Lavoro* I 2009

¹⁴⁷ Art. 4, L. 223/1991: 1. L'impresa che sia stata ammessa al trattamento straordinario di integrazione salariale, qualora nel corso di attuazione del programma di cui all'art. 1 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. 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'art. 19 della legge 20 maggio 1970, n. 300, nonché alle rispettive associazioni di categoria. In mancanza delle predette rappresentanze la comunicazione deve essere effettuata alle associazioni di categoria aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale. La comunicazione alle associazioni di categoria può essere effettuata per il tramite dell'associazione dei datori di lavoro alla quale l'impresa aderisce o conferisce mandato. 3. La comunicazione di cui al comma 2 deve contenere indicazione: dei motivi che determinano la situazione di eccedenza; dei motivi tecnici, organizzativi o 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 le conseguenze sul piano sociale della attuazione del programma medesimo. Alla comunicazione va allegata copia della ricevuta del versamento all'INPS, a titolo di anticipazione sulla somma di cui all'art. 5, comma 4, di una somma pari al trattamento massimo mensile di integrazione salariale moltiplicato per il numero dei lavoratori ritenuti eccedenti. 4. Copia della comunicazione di cui al comma 2 e della ricevuta del versamento di cui al comma 3 devono essere contestualmente inviate all'Ufficio provinciale del lavoro e della massima occupazione. 5. Entro sette giorni dalla data del ricevimento della comunicazione di cui al comma 2, a richiesta delle rappresentanze sindacali aziendali e delle rispettive associazioni si procede ad un esame congiunto tra le parti, allo scopo di esaminare le cause che hanno contribuito a determinare l'eccedenza del personale e le possibilità di utilizzazione diversa di tale personale, o di una sua parte, nell'ambito della stessa impresa, anche mediante contratti di solidarietà e forme flessibili di gestione del tempo di lavoro. 6. La procedura di cui al comma 5 deve essere esaurita entro quarantacinque giorni dalla data del ricevimento della comunicazione dell'impresa. Quest'ultima dà all'Ufficio provinciale del lavoro e della massima occupazione comunicazione scritta sul risultato della consultazione e sui motivi del suo eventuale esito negativo. Analoga comunicazione scritta può essere inviata dalle associazioni sindacali dei lavoratori. 7. Qualora non sia stato raggiunto l'accordo, il direttore dell'Ufficio provinciale del lavoro e della massima occupazione convoca le parti al fine di un ulteriore esame delle materie di cui al comma 5, anche formulando proposte per la realizzazione di un accordo. Tale esame deve comunque esaurirsi entro trenta giorni dal ricevimento da parte dell'Ufficio provinciale del lavoro e della massima occupazione della comunicazione dell'impresa prevista al comma 6. 8. Qualora il numero dei lavoratori interessati dalla procedura di mobilità sia inferiore a dieci, i termini di cui ai commi 6 e 7 sono ridotti alla metà. 9. Raggiunto l'accordo sindacale ovvero esaurita la procedura di cui ai commi 6, 7 e 8, l'impresa ha facoltà di collocare in mobilità gli impiegati, gli operai e i quadri eccedenti, comunicando per iscritto a ciascuno di essi il recesso, nel rispetto dei termini di preavviso. Contestualmente, 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'art. 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. 10. Nel caso in cui l'impresa rinunci a collocare in mobilità i lavoratori o ne collochi un numero inferiore a quello risultante dalla comunicazione di cui al comma 2, la stessa procede al recupero delle somme pagate in eccedenza rispetto a quella dovuta ai sensi dell'art. 5, comma 4, mediante conguaglio con i contributi dovuti all'INPS, da effettuarsi con il primo versamento utile successivo alla data di determinazione del numero dei lavoratori posti in mobilità. 11. Gli accordi sindacali stipulati nel corso delle procedure di cui al presente articolo, che prevedano il riassorbimento totale o parziale dei lavoratori ritenuti eccedenti, possono stabilire, anche in deroga al secondo comma dell'art. 2103 del codice civile, la loro assegnazione a mansioni diverse da quelle svolte. 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. 13. I lavoratori ammessi al trattamento di cassa integrazione, al termine del periodo di godimento del trattamento di integrazione salariale, rientrano in azienda. 14. Il presente articolo non trova applicazione nel caso di eccedenze determinate da fine lavoro nelle imprese edili e nelle attività stagionali o saltuarie, nonché per i lavoratori assunti con contratto di lavoro a tempo determinato. 15. Nei casi in cui l'eccedenza riguardi unità produttive ubicate in diverse province della stessa regione ovvero in più regioni, la competenza a promuovere l'accordo di cui al comma 7 spetta rispettivamente al direttore dell'Ufficio regionale del lavoro e della massima occupazione ovvero al Ministro del lavoro e della previdenza sociale. Agli stessi vanno inviate le comunicazioni previste dal comma 4. 16. Sono abrogati gli articoli 24 e 25 della legge 12 agosto 1977, n. 675, le disposizioni del decreto-legge 30 marzo 1978, n. 80, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 maggio 1978, n. 215, ad eccezione dell'art. 4-bis, nonché il decreto-legge 13 dicembre 1978, n. 795, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 febbraio 1979, n. 36.

ed a connesse esigenze di coordinamento interpretativo¹⁴⁸. Nel credito si era infatti sviluppata un'esperienza specifica sulla base dell' art. 59 co. 3 della L. 449/1997¹⁴⁹ che, nelle more della costituzione del fondo di settore, aveva

¹⁴⁸ VENDITTI L., *Licenziamento collettivo e tecniche di tutela* ESI 2012

¹⁴⁹ Art. 59 co. 3, L. 449/1997: 3. A decorrere dal 1° gennaio 1998, per tutti i soggetti nei cui confronti trovino applicazione le forme pensionistiche che garantiscono prestazioni definite in aggiunta o ad integrazione del trattamento pensionistico obbligatorio, ivi comprese quelle di cui al decreto legislativo 16 settembre 1996, n. 563, al decreto legislativo 21 aprile 1993, n. 124, e al decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 357, nonché le forme pensionistiche che assicurano comunque ai dipendenti pubblici, inclusi quelli alle dipendenze delle regioni a statuto speciale e degli enti di cui alla legge 20 marzo 1975, n. 70, e successive modificazioni, ivi compresa la gestione speciale ad esaurimento di cui all'articolo 75 del decreto del Presidente della Repubblica 20 dicembre 1979, n. 761, nonché le gestioni di previdenza per il personale addetto alle imposte di consumo, per il personale dipendente dalle aziende private del gas e per il personale addetto alle esattorie e alle ricevitorie delle imposte dirette, prestazioni complementari al trattamento di base ovvero al trattamento di fine rapporto, il trattamento si consegue esclusivamente in presenza dei requisiti e con la decorrenza previsti dalla disciplina dell'assicurazione generale obbligatoria di appartenenza. Mediante accordi con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative del personale dipendente, stipulati anteriormente alla costituzione dei fondi nazionali per il settore del credito ai sensi dell'articolo 2, comma 28, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, e comunque non oltre il 31 marzo 1998, per gli iscritti ai regimi aziendali integrativi di cui al citato decreto legislativo n. 357 del 1990, la contrattazione collettiva, nei casi di ristrutturazione o riorganizzazione aziendale che determinano esuberi di personale, può diversamente disporre, anche in deroga agli ordinamenti dei menzionati regimi aziendali. In presenza di tali esuberi riguardanti banche, associazioni di banche e concessionari della riscossione cui si applicano i contratti collettivi del settore del credito, gli accordi stipulati, entro la medesima data del 31 marzo 1998, con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative del personale dipendente possono: a) prevedere, allo scopo di agevolare gli esodi, apposite indennità da erogare, anche ratealmente, in conformità all'articolo 17 del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, come modificato dall'articolo 5 del decreto legislativo 2 settembre 1997, n. 314, nel rispetto dei requisiti di età ivi previsti, nonché in conformità all'articolo 6, comma 4, lettera b), del citato decreto legislativo n. 314 del 1997; al medesimo regime fiscale previsto dal citato articolo 17 del testo unico delle imposte sui redditi, come modificato dall'articolo 5 del citato decreto legislativo n. 314 del 1997, sono assoggettate le analoghe prestazioni eventualmente erogate, al fine di cui sopra, dai citati fondi nazionali per il settore del credito in luogo dei datori di lavoro; b) adottare, in via prioritaria, il criterio della maggiore età ovvero della maggiore prossimità alla maturazione del diritto a pensione a carico dell'assicurazione generale obbligatoria, purché siano contestualmente previste forme di sostegno del reddito, comprensive della corrispondente contribuzione figurativa, erogabili, anche in soluzione unica, nel limite massimo di 4 anni previsto per la fruizione dell'indennità di mobilità di cui all'articolo 7 della legge 23 luglio 1991, n. 223, poste a carico dei datori di lavoro. Alle apposite indennità ed alle forme di sostegno del reddito, comprensive dei versamenti all'INPS per la corrispondente contribuzione figurativa, si applica il comma 3-bis dell'articolo 1 del decreto-legge 14 agosto 1992, n. 364, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 ottobre 1992, n. 406. Dopo la costituzione dei citati fondi nazionali per il settore del credito, la gestione dei rapporti attivi e passivi derivanti dall'applicazione di accordi stipulati ai sensi del presente comma è trasferita ai fondi stessi, i quali assumono in carico le residue prestazioni previste dagli accordi medesimi, provvedendo a riscuotere anticipatamente l'importo dai datori di lavoro obbligati. Per i trattamenti pensionistici anticipati e gli altri interventi previsti in attuazione del decreto-legge 24 settembre 1996, n. 497, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 novembre 1996, n. 588, e del decreto-legge 9 settembre 1997, n. 292, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 novembre 1997, n. 388, per il risanamento, la ristrutturazione e la privatizzazione delle

promosso misure transitorie da negoziarsi con i sindacati e rivolte ad incentivare l'esodo dei dipendenti prossimi alla pensione anche facendo ricorso alle prestazioni dei fondi di previdenza aziendale in deroga ai relativi ordinamenti. In quel periodo vennero pertanto conclusi numerosi accordi collettivi, molti dei quali utilizzarono tale facoltà di derogare al blocco dei regimi complementari di prepensionamento e posero a carico dei fondi aziendali i trattamenti di agevolazione all'esodo riconosciuti fino all'accesso alla pensione anticipata presso i fondi medesimi.¹⁵⁰

Si trattava di ammortizzatori sociali contrattuali che preludevano a quelli generali in via di completamento, tanto che la norma prevedeva il trasferimento al fondo di settore una volta costituito, delle residue prestazioni dovute, in forza di quegli accordi, dai datori di lavoro. Previsione che ha posto la questione se riguardasse anche le prestazioni accolte in deroga ai fondi integrativi aziendali, risolta negativamente valorizzando la disciplina attuativa del fondo di solidarietà che si limitava a permettere il passaggio da un regime

aziende bancarie ivi richiamate, trovano applicazione, sino alla loro completa attuazione e comunque non oltre il 31 dicembre 1998, le disposizioni degli accordi sindacali stipulati entro il 31 marzo 1998, compresa, a tale esclusivo fine, la facoltà per le predette aziende di sostenere il costo della prosecuzione volontaria della contribuzione previdenziale fino alla maturazione del diritto a pensione a carico dell'assicurazione generale obbligatoria secondo i requisiti di anzianità contributiva e di età previsti dalla legislazione previgente. Le forme pensionistiche di cui al presente comma, fermo restando quanto previsto dal comma 33, nonché dal citato decreto legislativo n. 124 del 1993, possono essere trasformate, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, in forme a contribuzione definita mediante accordi stipulati con le rappresentanze dei lavoratori di cui all'articolo 19 della legge 20 maggio 1970, n. 300, e successive modificazioni, ovvero, in mancanza, con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative del personale dipendente. Alla facoltà di riscatto, ove prevista, nelle forme pensionistiche di cui al presente comma esercitata dalla data di entrata in vigore della presente legge trovano applicazione le disposizioni di cui al capo II del decreto legislativo 30 aprile 1997, n. 184, in materia di determinazione del relativo onere. Entro il 30 giugno 1998 il Governo è delegato ad emanare un decreto legislativo per l'armonizzazione della disciplina previdenziale del personale addetto alle esattorie e alle ricevitorie delle imposte dirette con quella dell'assicurazione generale obbligatoria, sulla base dei principi e criteri direttivi indicati nell'articolo 2, comma 23, della legge 8 agosto 1995, n. 335, e con le modalità di cui all'articolo 3, comma 22, della medesima legge. Fino alla data di entrata in vigore del decreto legislativo al predetto personale si applicano le disposizioni di cui al presente comma.

¹⁵⁰ VENDITTI L., *Banche e licenziamenti collettivi* in DML 2005 pag. 431 e ss.

all'altro senza automatismi, del resto espressamente esclusi degli stessi accordi aziendali abilitati alla deroga nel periodo transitorio¹⁵¹. Parallelamente il legislatore non aveva mancato di riproporre il modello diretto a subordinare questa copertura a risorse provate integrative, a suo tempo coniato per fruire nel settore artigiano del trattamento di solidarietà del trattamento di solidarietà "interna". Analoga scelta venne seguita quando si introdusse nell'area priva di integrazioni salariali l'indennità di disoccupazioni per eventi sospensivi o transitori o dovuti a temporanee situazioni di mercato, riconoscendola nell'artigianato purché complementare ad erogazioni integrative almeno del 20% a carico degli enti bilaterali ovvero ad attività di formazione o qualificazione professionale da parte degli enti medesimi¹⁵². Si volevano promuovere ulteriori prestazioni aggiuntive in un settore sensibile verso forme mutualistiche di sostegno del reddito, anche se la formula si prestava a sfavorire le imprese artigiane non aderenti alla bilateralità, alle quali restava precluso l'accesso alle prestazioni pubbliche, e comunque

¹⁵¹ TURSI A., *Ammortizzatori sociali e contrattuali e previdenza complementare* in RID.L. II 2008, pag. 669 e ss.

¹⁵² Art. 13 co 7 e 8, L. 80/2005: 7. L'indennità ordinaria di disoccupazione non agricola con requisiti normali di cui all'articolo 19, *primo comma*, del regio decreto-legge 14 aprile 1939, n. 636, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 luglio 1939, n. 1272, e successive modificazioni, è riconosciuta anche ai lavoratori sospesi in conseguenza di situazioni aziendali dovute ad eventi transitori, *ovvero determinate da situazioni temporanee di mercato*, e che siano in possesso dei requisiti di cui al predetto articolo 19, primo comma, nel limite di spesa di 48 milioni di euro annui, ivi inclusi gli oneri per il riconoscimento della contribuzione figurativa secondo quanto previsto dalla normativa vigente, gli oneri per assegni al nucleo familiare e gli oneri conseguenti agli incrementi di misura di cui al comma 2, lettera a).

8. L'indennità ordinaria di disoccupazione non agricola con requisiti ridotti di cui all'articolo 7, comma 3, del decreto-legge 21 marzo 1988, n. 86, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 maggio 1988, n. 160, è riconosciuta, nel limite di spesa di 6 milioni di euro annui, ivi inclusi gli oneri per il riconoscimento della contribuzione figurativa secondo quanto previsto dalla normativa vigente e gli oneri per assegni al nucleo familiare, ai dipendenti da imprese del settore artigianato, sospesi in conseguenza di situazioni aziendali dovute ad eventi transitori, *ovvero determinate da situazioni temporanee di mercato*, che siano in possesso dei requisiti di cui al predetto art. 7, comma 3, e subordinatamente ad un intervento integrativo pari almeno alla misura del venti per cento a carico degli enti bilaterali previsti dalla contrattazione collettiva o alla somministrazione da parte degli stessi enti di attività di formazione e qualificazione professionale, di durata non inferiore a centoventi ore.

l'intero comparto rispetto al resto dell'area non coperta dalla cassa integrazione, dove l'accesso a quelle prestazioni, di solidarietà o di disoccupazione, veniva garantito dall'intervento privato.

Nel quadro delle misure anticrisi del 2008 -2009, l'indennità di disoccupazione concessa nel 2005 è stata poi ridefinita ed il meccanismo condizionale che la disciplina previgente limitava all'artigianato è stato seguito per tutti i settori non coperti, sebbene, inserendo in un secondo momento il correttivo che, in mancanza dell'intervento integrativo degli enti bilaterali, i lavoratori accedevano ai trattamenti in deroga¹⁵³¹⁵⁴. Si intendeva stimolare nell'intera

¹⁵³ BOZZAO P., *Enti bilaterali e ammortizzatori sociali* in FAIOLI M. *Indagine sulla bilateralità nel terziario* GIAPPICHELLI 2010

¹⁵⁴ Art. 19 co. 1 e 1-bis, L. 2/2009: 1. Fermo restando le misure incentivanti di cui all'articolo 1, commi da 344 a 347, 353, 358 e 359, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e di cui all'articolo 29, comma 9, del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31, in attuazione del principio di salvaguardia ambientale ed al fine di incentivare la sostituzione, realizzata attraverso la demolizione, di autovetture ed autoveicoli per il trasporto promiscuo di categoria «euro 0», «euro 1» o «euro 2», immatricolati fino al 31 dicembre 1999, con autovetture nuove di categoria «euro 4» o «euro5» che emettono non oltre 140 grammi di CO2 per chilometro oppure non oltre 130 grammi di CO2 per chilometro se alimentate a gasolio, è concesso un contributo di euro 1500. 2. Per la sostituzione, realizzata attraverso la demolizione di veicoli di cui all'articolo 54, comma 1, lettere c), d), f), g), ed m), del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, di massa massima fino a 3.500 chilogrammi e di categoria «euro 0», «euro 1» o «euro 2», immatricolati fino al 31 dicembre 1999, con veicoli nuovi di cui all'articolo 54, comma 1, lettere c), d), f), g), ed m), del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, di massa massima fino a 3.500 chilogrammi, di categoria «euro 4» o «euro 5», è concesso un contributo di euro 2500. 3. Per l'acquisto di autovetture nuove di fabbrica ed omologate dal costruttore per la circolazione mediante alimentazione, esclusiva o doppia, del motore con gas metano, nonchè mediante alimentazione elettrica ovvero ad idrogeno, fermo restando quanto previsto dall'articolo 1, commi 228 e 229, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, il contributo è aumentato di 1500 euro nel caso in cui il veicolo acquistato, nell'alimentazione ivi considerata, abbia emissioni di CO2 non superiori a 120 grammi per chilometro. Le agevolazioni di cui al presente comma sono cumulabili, ove ne ricorrano le condizioni, con quelle di cui al comma 1. 4. Per l'acquisto di veicoli di cui all'articolo 54, comma 1, lettera d), del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, di massa massima fino a 3.500 chilogrammi, di categoria «euro 4» o «euro 5», nuovi di fabbrica ed omologati dal costruttore per la circolazione mediante alimentazione, esclusiva o doppia, del motore con gas metano, fermo restando quanto previsto dall'articolo 1, commi 228 e 229, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, il contributo è incrementato fino ad euro 4000. Le agevolazioni di cui al presente comma sono cumulabili, ove ne ricorrano le condizioni, con quelle di cui al comma 2. 5. In caso di acquisto di un motociclo fino a 400 cc di cilindrata *ovvero non superiore a 60 kW* nuovo di categoria «euro 3» con contestuale rottamazione di un motociclo o di un ciclomotore di categoria «euro 0» o «euro 1», realizzata attraverso la demolizione con le modalità indicate al comma 233 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, è concesso un contributo di euro 500. 6. Le disposizioni di cui ai commi 1, 2, 3, 4 e 5 hanno validità per i veicoli nuovi acquistati, anche in locazione finanziaria, con contratto

stipulato tra venditore ed acquirente a decorrere dal 7 febbraio 2009 e fino al 31 dicembre 2009, purchè immatricolati non oltre il 31 marzo 2010. 7. A decorrere dal 7 febbraio 2009, la misura dell'incentivo di cui all'articolo 29, comma 9, del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31, è rideterminata nella misura di euro 500 per le installazioni degli impianti a GPL e di euro 650 per le installazioni degli impianti a metano *sugli autoveicoli di categoria «euro 0», «euro 1» ed «euro 2»*, nei limiti della disponibilità prevista dal comma 59 dell'articolo 2 del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286, come ulteriormente incrementata dal comma 8 dell'articolo 29 del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31. 8. Le agevolazioni di cui ai commi 1, 2, 3, 4 e 5 possono essere fruite nel rispetto della regola degli aiuti «de minimis» di cui al Regolamento (CE) n. 1998/2006 della Commissione, del 15 dicembre 2006. 9. Per l'applicazione del presente articolo valgono le norme di cui ai commi dal 230 al 234 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296. *9-bis. La lettera c) del comma 230 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, è sostituita dalla seguente: «c) copia del documento di presa in carico da parte del centro autorizzato per la demolizione». 9-ter. Il comma 232 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, è sostituito dal seguente: «232. Fino al 31 dicembre del quinto anno successivo a quello in cui è stata emessa la fattura di vendita, le imprese costruttrici o importatrici conservano, anche su supporto elettronico, la seguente documentazione, che deve essere ad esse trasmessa dal venditore: a) copia della fattura di vendita, del contratto di acquisto e della domanda di immatricolazione o della carta provvisoria di circolazione; b) copia del libretto o della carta di circolazione e del foglio complementare o del certificato di proprietà del veicolo usato; in caso di mancanza, copia dell'estratto cronologico; c) copia della domanda di cancellazione per demolizione e copia del documento di presa in carico da parte del centro autorizzato per la demolizione; d) copia dello stato di famiglia nel caso in cui il veicolo demolito sia intestato a familiare convivente».* 10. Il comma 53 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, si interpreta nel senso che il tetto ivi previsto non si applica ai crediti d'imposta spettanti a titolo di rimborso di contributi anticipati sotto forma di sconto sul prezzo di vendita di un bene o servizio. 11. Al fine di diminuire le emissioni di particolato nel settore del trasporto pubblico, è stabilito, nel limite di spesa per l'anno 2009 di 11 milioni di euro, un finanziamento straordinario per l'installazione di dispositivi per l'abbattimento delle emissioni di particolato dei gas di scarico, omologati secondo il decreto del Ministro dei trasporti 25 gennaio 2008, n. 39, e che garantiscano un'efficacia di abbattimento delle emissioni di particolato non inferiori al 90 per cento, su veicoli a motore ad accensione spontanea (diesel) di categoria N3 ed M3 di classe euro 0, euro 1, euro 2 proprietà di aziende che svolgono servizi di pubblica utilità attraverso l'impiego di veicoli appartenenti alle suddette categorie. 12. Il finanziamento straordinario di cui al comma 11 è finalizzato alla concessione di contributi per l'installazione dei dispositivi per l'abbattimento delle emissioni di particolato dei gas di scarico di cui al comma 11. 13. Le modalità di erogazione dei contributi di cui al comma 12 sono regolate dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano con appositi provvedimenti emanati entro e non oltre 60 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano destinano prioritariamente le risorse alle aziende di cui al comma 12 che effettuano servizio nei comuni individuati ai sensi dell'articolo 8 del decreto legislativo 4 agosto 1999, n. 351. 14. I contributi di cui al comma 12 sono concessi in misura pari al 25 per cento delle spese sostenute per l'acquisto e l'installazione del dispositivo per l'abbattimento delle emissioni di particolato dei gas di scarico di cui al comma 11 e comunque in misura non superiore a 1.000 euro per ciascun dispositivo. 15. Il finanziamento straordinario di cui al comma 11 è ripartito, con decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare tra le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano sulla base dei dati relativi al trasporto pubblico. 16. I contributi di cui al comma 12 non sono cumulabili con altri contributi di natura nazionale, regionale e locale concessi per l'installazione di dispositivi per l'abbattimento delle emissioni di particolato dei gas di scarico. 17. L'erogazione del finanziamento alle regioni ed alle province autonome di Trento e di Bolzano, come ripartito ai sensi del comma 15, è subordinata alla notifica da parte della regione o della provincia autonoma al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e

area esclusa delle integrazioni salariali lo sviluppo di forme paritetiche integrative, funzionali anche all'incremento della tutela economica dei lavoratori sussidiati, senza esporli ad ingiustificate disparità di trattamento derivanti da resistenze settoriali ovvero dalla mancata adesione delle imprese ai rispettivi enti bilaterali. La questione di legittimità in relazione agli articoli 3, 4 3 38 della Costituzione prospettava con riferimento alla parte della norma riguardante gli apprendisti, è stata dichiarata incostituzionale con la Sent. 108/2013, proprio sulla base della sua natura incentivante, comunque presidiata dalla previsione di una tutela residuale accessibile in mancanza dell'intervento incentivato¹⁵⁵.

Occorre poi anche dire che il tipo di tutela residuale era in grado di determinare sperequazioni tra datori di lavoro, alcuni finanziando il sostegno del reddito dei propri dipendenti, ed altri invece potendolo ottenere senza versare alcuna contribuzione, assecondate da comportamenti poco virtuosi di numerosi enti bilaterali che non hanno attivato l'ammortizzatore misto, preferendovi talora altri interventi ed hanno provocato l'accesso immediato dei lavoratori ai trattamenti in deroga¹⁵⁶.

del mare di misure di riduzione delle emissioni di inquinanti nel settore della mobilità, vigenti al momento dell'erogazione del finanziamento stesso.

¹⁵⁵ SANDULLI P., *Il ruolo degli enti bilaterali nel sostegno al reddito degli apprendisti* in DML 2013

¹⁵⁶ NOGLER R., *Enti bilaterali regionali dell'artigianato: verso la fine di una "best practice"?* in Diritto del Lavoro e Relazioni Industriali 2014 pag. 727 e ss.; BOLEGO G., *Conferme e innovazioni nel processo di attuazione dell'art. 3 comma 14 della L. 92/2012* in NOGLER L., *Gli enti bilaterali nell'artigianato tra neocentralismo ed esigenze di sviluppo* FRANCO ANGELI 2014 pag. 269 e ss.

b) le tutele sostitutive nel nuovo sistema dei fondi di solidarietà

Nel contesto della riforma del mercato del lavoro portata avanti dalla riforma Fornero, prende corpo il tanto atteso riordino degli ammortizzatori sociali, puntando sull'ormai collaudato sistema dei fondi settoriali, al fine di assicurare prestazioni, finanziate dagli appartenenti alla categoria, sostitutive dell'integrazione salariale nelle imprese con più di quindici dipendenti escluse dal suo campo di applicazione. Con analoghe modalità è stata prevista la costituzione presso l'INPS di fondi di bilateralità anche intersettoriali, come autonome gestioni dell'ente previdenziale prive di personalità giuridica che garantiscono tutele in costanza di rapporto di lavoro nei casi di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa altrove, coperti dall'intervento della cassa integrazione. Si disponeva altresì, con un'identica procedura, fossero adeguati al nuovo regime generale tutti i fondi di solidarietà già operanti presso l'INPS con conseguente abrogazione delle norme sulla cui base erano stati istituiti. Il minor raggio dell'intervento sostitutivo rispetto a quello dei preesistenti fondi costitutivi presso l'INPS conseguiva dal nuovo impianto delle tutele per la disoccupazione involontaria realizzato dalla riforma Fornero e costruito sull'assicurazione sociale per l'impiego (ASPI) quale forma generalizzata e ugualitaria di protezione. Quel risalente modello era invece riproposto come fulcro della riforma in chiave universalistica delle tutele per la disoccupazione parziale, venendo a prevalere sulle soluzioni che prospettano a carico della bilateralità interventi di provvidenze pubbliche ridefinite nell'entità e nella platea dei beneficiari. Ed in ciò risiede la decisiva innovazione introdotta

rispetto alla precedente esperienza, in quanto la tutela sostitutiva demandata ai nuovi fondi non è più eventuale bensì necessaria, nel senso che risulta assicurata anche nell'ipotesi di inerzia delle parti sociali. Per i settori dove non vengano stipulati gli accordi collettivi volti ad attivare il fondo bilaterale, a quella tutela provvede un fondo residuale, da costituirsi con decreto interministeriale presso l'INPS, al quale devono contribuire i datori di lavoro di quei settori. L'istituzione obbligatoria dei fondi bilaterali prevista dalla legge non ha e né potrebbe averlo senza risultare in contrasto con il primo comma della Costituzione, che assicura la libertà delle organizzazioni sindacali, il significato di imporre la stipulazione degli accordi collettivi, bensì quello di vincolare fondi a perseguire una finalità sostitutiva del regime generale dell'integrazione salariale per i settori non coperti da tale regime.

Nell'attuale versione del modello l'autonomia non è tenuta a dar corso al rinvio legale, ma la mancata contrattazione non osta ad attivare le prestazioni sostitutive cui provvede il fondo residuale: l'obbligatorietà riguarda dunque il sistema, di tutela legalmente necessitata, dove il fondo residuale costituisce la soluzione di default che vale ad assicurare quella tutela, secondo lo schema proprio della sussidiarietà orizzontale, allorché sia carente l'accordo istitutivo del fondo. Al modello ordinario è stata data come altra scelta quella dei fondi alternativi che tra l'altro riconosce la peculiarità del canale bilaterale. A queste forme di previdenza contrattuale è stato consentito di adeguarsi alle finalità imposta i fondi bilaterali ordinari. Il grado di interferenza nell'intervento bilaterale si presenta minore nei fondi bilaterali alternativi rispetto a quelli ordinari, nuovi o adeguati risolvendosi in un adeguamento semplificato per via contrattuale mantenendo la sua natura privata in questo modo. L'impianto del

sistema di tutele sostitutive affidate ai fondi di solidarietà e garantite, in mancanza di fondi bilaterali ordinari ovvero alternativi, dal fondo residuale risulta confermato dal d.lgs. 148/2005, per la parte relativa all'ulteriore riordino degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro, realizzando una sorta di testo unico della materia. In tale contesto di razionalizzazione e semplificazione, il legislatore ha abrogato quasi interamente la previgente disciplina dell'art. 3 della riforma Fornero.

La principale novità introdotta è costituita dalla più ampia copertura realizzata nei settori privi delle integrazioni salariali mediante il sistema dei fondi di solidarietà, il cui campo di applicazione è esteso ai datori di lavoro che occupano più di cinque dipendenti, inclusi gli apprendisti. Di qui la necessità di adeguare entro il 31 dicembre 2015 alla nuova più bassa soglia dimensionale i fondi bilaterali costituiti dalla riforma Fornero, altrimenti conseguendo dal mancato adeguamento che i datori di lavoro del settore con organico tra sei e quindici dipendenti siano confluiti dal 1° gennaio 2016 e possono richiedere le relative prestazioni sostitutive per gli eventi di sospensione o riduzione del lavoro verificatesi a decorrere dal 1° luglio 2016.

Quanto a detti fondi alternativi l'art. 27¹⁵⁷ del decreto 148/2015 si riferisce

¹⁵⁷ Art. 27, d.lgs. 148/2015: 1. In alternativa al modello previsto dall'articolo 26, in riferimento ai settori dell'artigianato e della somministrazione di lavoro nei quali, in considerazione dell'operare di consolidati sistemi di bilateralità e delle peculiari esigenze di tali settori, le organizzazioni sindacali e imprenditoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale hanno adeguato alla data di entrata in vigore del presente decreto le fonti normative e istitutive dei rispettivi fondi bilaterali, ovvero dei fondi interprofessionali di cui all'articolo 118 della legge n. 388 del 2000, o del fondo di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, alle finalità perseguite dall'articolo 26, comma 1, si applicano le disposizioni di cui ai commi seguenti. 2. Ove a seguito della trasformazione di cui al comma 1 sia avvenuta la confluenza, in tutto o in parte, di un fondo interprofessionale in un unico fondo bilaterale rimangono fermi gli obblighi contributivi previsti dal predetto articolo 118 della legge n. 388 del 2000, e le risorse derivanti da tali obblighi sono vincolate alle finalità formative. 3. I fondi di cui al comma 1 assicurano almeno una delle seguenti prestazioni: a) un assegno di durata e misura pari all'assegno ordinario di cui all'articolo 30, comma 1; b) l'assegno di solidarietà di

unicamente ai settori dell'artigianato e della somministrazione nei quali le parti sociali hanno adeguato le fonti normative e istitutive dei rispettivi fondi alla data della sua entrata in vigore, donde deve ritenersi preclusa la possibilità di adeguare secondo il modello ordinario ulteriori fondi bilaterali esistenti e concludere che la norma disciplina soltanto il fondo di solidarietà dell'artigianato e quello della somministrazione¹⁵⁸.

cui all'articolo 31, eventualmente limitandone il periodo massimo previsto al comma 2 di tale articolo, prevedendo in ogni caso un periodo massimo non inferiore a 26 settimane in un biennio mobile. 4. I fondi di cui al comma 1 si adeguano alle disposizioni di cui al comma 3 entro il 31 dicembre 2015. In mancanza, i datori di lavoro, che occupano mediamente più di 5 dipendenti, aderenti ai fondi suddetti, confluiscono nel fondo di integrazione salariale di cui all'articolo 29, a decorrere dal 1° gennaio 2016 e possono richiedere le prestazioni previste dal fondo di integrazione salariale per gli eventi di sospensione o riduzione del lavoro verificatisi a decorrere dal 1° luglio 2016. 5. Per le finalità di cui al comma 1, gli accordi e i contratti collettivi definiscono: a) un'aliquota complessiva di contribuzione ordinaria di finanziamento non inferiore, fatto salvo il caso di cui alla lettera e), allo 0,45 per cento della retribuzione imponibile previdenziale a decorrere dal 1° gennaio 2016, ripartita fra datore di lavoro e lavoratore secondo criteri che devono essere stabiliti da un accordo

tra le parti sociali istitutive del fondo di cui al comma 1 entro il 31 dicembre 2015, in difetto del quale i datori di lavoro, che occupano mediamente più di 5 dipendenti, aderenti al fondo di cui al comma 1, confluiscono nel fondo di integrazione salariale di cui all'articolo 29 a decorrere dal 1° gennaio 2016 e possono richiedere le prestazioni previste dal medesimo fondo per gli eventi di sospensione o riduzione del lavoro verificatisi a decorrere dal 1° luglio 2016; b) le tipologie di prestazioni in funzione delle disponibilità del fondo di cui al comma 1; c) l'adeguamento dell'aliquota in funzione dell'andamento della gestione ovvero la rideterminazione delle prestazioni in relazione alle erogazioni, tra l'altro tenendo presente in via previsionale gli andamenti del relativo settore in relazione anche a quello più generale dell'economia e l'esigenza dell'equilibrio finanziario del fondo di cui al comma 1; d) la possibilità di far confluire al fondo di cui al comma 1 quota parte del contributo previsto per l'eventuale fondo interprofessionale istituito ai sensi dell'articolo 118 della legge n. 388 del 2000; e) la possibilità di far confluire al fondo di cui al comma 1 quota parte del contributo previsto dall'articolo 12 del decreto legislativo n. 276 del 2003, prevedendo un'aliquota complessiva di contribuzione ordinaria di finanziamento del predetto fondo a esclusivo carico del datore di lavoro, in misura non inferiore allo 0,30 per cento della retribuzione imponibile previdenziale a decorrere dal 1° gennaio 2016; f) la possibilità per il fondo di cui al comma 1 di avere le finalità di cui all'articolo 26, comma 9, lettere a) e b); g) criteri e requisiti per la gestione del fondo di cui al comma 1. 6. Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentite le parti sociali istitutive dei fondi bilaterali di cui al comma 1, sono dettate disposizioni per determinare: a) criteri volti a garantire la sostenibilità finanziaria dei fondi; b) requisiti di professionalità e onorabilità dei soggetti preposti alla gestione dei fondi; c) criteri e requisiti per la contabilità dei fondi; d) modalità volte a rafforzare la funzione di controllo sulla corretta gestione dei fondi e di monitoraggio sull'andamento delle prestazioni, anche attraverso la determinazione di standard e parametri omogenei.

¹⁵⁸ SPATTINI S., *Fondi di solidarietà, tutti i percorsi per un corretto orientamento* in TSCHOLL J. e SPATTINI S., *Cassa integrazione, la nuova disciplina dopo il decreto di riordino degli ammortizzatori sociali* IL SOLE 24 ORE 2015

Altra novità attiene alla tipologia di prestazioni sostitutive, costituite da un assegno ordinario¹⁵⁹ e da un assegno di solidarietà¹⁶⁰. Il primo viene erogato per le causali di intervento della cassa integrazione, nelle quali lo stesso decreto, in relazione all'intervento straordinario, ha inserito il contratto di solidarietà difensivo¹⁶¹, con novellata disciplina dell'istituto e contestuale

¹⁵⁹ Art. 30, d.lgs. 148/2015: 1. I fondi di cui all'articolo 26 assicurano, in relazione alle causali previste dalla normativa in materia di integrazioni salariali ordinarie o straordinarie, la prestazione di un assegno ordinario di importo almeno pari all'integrazione salariale. I fondi stabiliscono la durata massima della prestazione, non inferiore a 13 settimane in un biennio mobile e non superiore, a seconda della causale invocata, alle durate massime previste agli articoli 12 e 22, e comunque nel rispetto della durata massima complessiva prevista dall'articolo 4, comma 1. All'assegno ordinario si applica, per quanto compatibile, la normativa in materia di integrazioni salariali ordinarie. 2. La domanda di accesso all'assegno ordinario erogato dai fondi di cui agli articoli 26 e 28 deve essere presentata non prima di 30 giorni dall'inizio della sospensione o riduzione dell'attività lavorativa eventualmente programmata e non oltre il termine di 15 giorni dall'inizio della sospensione o riduzione dell'attività lavorativa.

¹⁶⁰ Art. 31, d.lgs. 148/2015: 1. A decorrere dal 1° gennaio 2016 il fondo di cui all'articolo 28, garantisce un assegno di solidarietà, in favore dei dipendenti didatori di lavoro che stipulano con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative accordi collettivi aziendali che stabiliscono una riduzione dell'orario di lavoro, al fine di evitare o ridurre le eccedenze di personale nel corso della procedura di cui all'articolo 24 della legge 23 luglio 1991, n. 223, o al fine di evitare licenziamenti plurimi individuali per giustificato motivo oggettivo. 2. L'assegno di solidarietà può essere corrisposto per un periodo massimo di 12 mesi in un biennio mobile. Ai fini della determinazione della misura dell'assegno di solidarietà per le ore di lavoro non prestate si applicano le disposizioni di cui all'articolo 3. 3. Gli accordi collettivi aziendali di cui al comma 1 individuano i lavoratori interessati dalla riduzione oraria. La riduzione media oraria non può essere superiore al 60 per cento dell'orario giornaliero, settimanale o mensile dei lavoratori interessati. Per ciascun lavoratore, la percentuale di riduzione complessiva dell'orario di lavoro non può essere superiore al 70 per cento nell'arco dell'intero periodo per il quale l'accordo di solidarietà è stipulato. 4. Gli accordi di cui al comma 1 devono specificare le modalità attraverso le quali, qualora sia necessario soddisfare temporanee esigenze di maggior lavoro, il datore di lavoro può modificare in aumento, nei limiti del normale orario di lavoro, l'orario ridotto. Il maggior lavoro prestato comporta una corrispondente riduzione dell'assegno di solidarietà. 5. Per l'ammissione all'assegno di solidarietà, il datore di lavoro presenta in via telematica all'INPS domanda di concessione, corredata dall'accordo sindacale, entro sette giorni dalla data di conclusione di questo. Nella domanda deve essere indicato l'elenco dei lavoratori interessati alla riduzione di orario, sottoscritto dalle organizzazioni sindacali di cui al comma 1 e dal datore di lavoro. Tali informazioni sono inviate dall'INPS alle Regioni e Province Autonome, per il tramite del sistema informativo unitario delle politiche del lavoro, ai fini delle attività e degli obblighi di cui all'articolo 8, comma 1. 6. La riduzione dell'attività lavorativa deve avere inizio entro il trentesimo giorno successivo alla data di presentazione della domanda. 7. All'assegno di solidarietà si applica, per quanto compatibile, la normativa in materia di integrazioni salariali ordinarie.

¹⁶¹ Art. 21, d.lgs. 148/2015: 1. L'intervento straordinario di integrazione salariale può essere richiesto quando la sospensione o la riduzione dell'attività lavorativa sia determinata da una delle seguenti causali: a) riorganizzazione aziendale; b) crisi aziendale, ad esclusione, a decorrere dal 1° gennaio 2016, dei casi di cessazione dell'attività produttiva dell'azienda o di un ramo di essa; c) contratto di solidarietà. 2. Il programma di riorganizzazione aziendale di cui al comma 1, lettera a), deve presentare un piano di interventi volto a fronteggiare

abrogazione della precedente, sia quella generale che, a decorrere dal 1° luglio 2016, quella speciale riguardante i contratti di modello difensivo. L'assegno di solidarietà viene erogato in caso di riduzione dell'orario di lavoro stabilita da

le inefficienze della struttura gestionale o produttiva e deve contenere indicazioni sugli investimenti e sull'eventuale attività di formazione dei lavoratori. Tale programma deve, in ogni caso, essere finalizzato a un consistente recupero occupazionale del personale interessato alle sospensioni o alle riduzioni dell'orario di lavoro. 3. Il programma di crisi aziendale di cui al comma 1, lettera b), deve contenere un piano di risanamento volto a fronteggiare gli squilibri di natura produttiva, finanziaria, gestionale o derivanti da condizionamenti esterni. Il piano deve indicare gli interventi correttivi da affrontare e gli obiettivi concretamente raggiungibili finalizzati alla continuazione dell'attività aziendale e alla salvaguardia occupazionale. 4. In deroga agli articoli 4, comma 1, e 22, comma 2, entro il limite di spesa di 50 milioni di euro per ciascuno degli anni 2016, 2017 e 2018, può essere autorizzato, sino a un limite massimo rispettivamente di dodici, nove e sei mesi e previo accordo stipulato in sede governativa al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, anche in presenza del Ministero dello sviluppo economico, un ulteriore intervento di integrazione salariale straordinaria qualora all'esito del programma di crisi aziendale di cui al comma 3, l'impresa cessi l'attività produttiva e sussistano concrete prospettive di rapida cessazione dell'azienda e di un conseguente riassorbimento occupazionale. A tal fine il Fondo sociale per occupazione e formazione, di cui all'articolo 18, comma 1, lettera a), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, è incrementato dell'importo di cui al primo periodo per ciascuno degli anni 2016, 2017 e 2018. Al fine del monitoraggio della relativa spesa gli accordi di cui al primo periodo del presente comma sono trasmessi al Ministero dell'economia e delle finanze. Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro 60 giorni dall'entrata in vigore del presente decreto, sono definiti i criteri per l'applicazione del presente comma. 5. Il contratto di solidarietà di cui al comma 1, lettera c), è stipulato dall'impresa attraverso contratti collettivi aziendali ai sensi dell'articolo 51 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, che stabiliscono una riduzione dell'orario di lavoro al fine di evitare, in tutto o in parte, la riduzione o la dichiarazione di esubero del personale anche attraverso un suo più razionale impiego. La riduzione media oraria non può essere superiore al 60 per cento dell'orario giornaliero, settimanale o mensile dei lavoratori interessati al contratto di solidarietà. Per ciascun lavoratore, la percentuale di riduzione complessiva dell'orario di lavoro non può essere superiore al 70 per cento nell'arco dell'intero periodo per il quale il contratto di solidarietà è stipulato. Il trattamento retributivo perso va determinato inizialmente non tenendo conto degli aumenti retributivi previsti da contratti collettivi aziendali nel periodo di sei mesi antecedente la stipula del contratto di solidarietà. Il trattamento di integrazione salariale è ridotto in corrispondenza di eventuali successivi aumenti retributivi intervenuti in sede di contrattazione aziendale. Gli accordi di cui al primo periodo devono specificare le modalità attraverso le quali l'impresa, per soddisfare temporanee esigenze di maggior lavoro, può modificare in aumento, nei limiti del normale orario di lavoro, l'orario ridotto. Il maggior lavoro prestato comporta una corrispondente riduzione del trattamento di integrazione salariale. Le quote di accantonamento del trattamento di fine rapporto relative alla retribuzione persa a seguito della riduzione dell'orario di lavoro sono a carico della gestione di afferenza, ad eccezione di quelle relative a lavoratori licenziati per motivo oggettivo o nell'ambito di una procedura di licenziamento collettivo, entro 90 giorni dal termine del periodo di fruizione del trattamento di integrazione salariale, ovvero entro 90 giorni dal termine del periodo di fruizione di un ulteriore trattamento straordinario di integrazione salariale concesso entro 120 giorni dal termine del trattamento precedente. 6. L'impresa non può richiedere l'intervento straordinario di integrazione salariale per le unità produttive per le quali abbia richiesto, con riferimento agli stessi periodi e per causali sostanzialmente coincidenti, l'intervento ordinario.

accordi aziendali stipulati con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative per evitare o ridurre licenziamenti collettivi o individuali plurimi per giustificato motivo oggettivo. Quest'ultimo assegno è la sola prestazione cui è tenuto il fondo di integrazione salariale nei confronti dei datori di lavoro con organico tra sei e quindici dipendenti che potranno fare richiesta per le riduzioni orarie verificatesi d.l. 1' luglio 2016. Esso risulta interamente finanziato da risorse private dando luogo ad una prestazione che pare regressiva rispetto ad una già assicurata.

2. Il nuovo modo di intendere i fondi residuali.

Nell'attuale sistema dei fondi di solidarietà, sono previste anche prestazioni ulteriori rispetto a quelle obbligatorie. Si tratta di una gamma di prestazioni facoltativamente erogabili dai fondi bilaterali ordinari già secondo le previsioni della L. 92/2012. In particolare, oltre a prevedere prestazioni integrative, rispettivamente di quelle previste dalla legge in caso di cessazione del rapporto ovvero dei trattamenti di integrazione salariale, i fondi ordinari possono prevedere un assegno straordinario per il sostegno al reddito, riconosciuto nel quadro dei processi di agevolazione all'esodo, a lavoratori che raggiungano i requisiti previsti per il pensionamento di vecchiaia o anticipato nei successivi cinque anni.

Noto il largo ricorso da sempre praticato a programmi di mobilità volontaria incentivati dalle aziende con trattamenti a proprio carico di accompagnamento alla pensione dei dipendenti eccedentari, talvolta con

misure legali di sostegno. E tali trattamenti, cioè gli assegni straordinari, sono stati quelli più di frequente richiesti ai fondi di categoria da tempo operanti nei settori, come il credito, che avevano dato corso al modello del 1996.

Tale esperienza, dove l'intervento di sostegno al reddito poteva considerarsi sostitutivo dei trattamenti di mobilità lunga fino al pensionamento, è transitata nelle prestazioni eventuali assegnate ai fondi ordinari prima dalla riforma Fornero e poi dal Jobs Act¹⁶².

Al riguardo, la L. 92/2012 ha previsto un più vasto canale di accesso ad analoghi trattamenti per gestire gli esuberi senza ricorrere a licenziamenti, anche collettivi. Si tratta della norma secondo cui, a determinate condizioni, l'INPS eroga una prestazione, ragguagliata alla pensione ancorché non maturata, sulla base di accordi aziendali nei quali, al fine di incentivare l'esodo dei lavoratori che raggiungono i requisiti pensionistici nei quattro anni dalla cessazione del rapporto, il datore di lavoro si sia impegnato a corrispondere ai lavoratori tale prestazione e all'INPS la relativa contribuzione figurativa¹⁶³.

¹⁶² VENDITTI L., *Gli ammortizzatori "privati" in La riforma della Cassa Integrazione Guadagni nel Jobs Act 2. Commento al decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183* CACUCCI EDITORE 2015

¹⁶³ Art. 4 co. 1-7ter, L. 92/2012: 1. Nei casi di eccedenza di personale, accordi tra datori di lavoro che impieghino mediamente più di quindici dipendenti e le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello aziendale possono prevedere che, al fine di incentivare l'esodo dei lavoratori più anziani, il datore di lavoro si impegni a corrispondere ai lavoratori una prestazione di importo pari al trattamento di pensione che spetterebbe in base alle regole vigenti, ed a corrispondere all'INPS la contribuzione fino al raggiungimento dei requisiti minimi per il pensionamento. 2. I lavoratori coinvolti nel programma di cui al comma 1 debbono raggiungere i requisiti minimi per il pensionamento, di vecchiaia o anticipato, nei quattro anni successivi alla cessazione dal rapporto di lavoro.

3. Allo scopo di dare efficacia all'accordo di cui al comma 1, il datore di lavoro interessato presenta apposita domanda all'INPS, accompagnata dalla presentazione di una fidejussione bancaria a garanzia della solvibilità in relazione agli obblighi. 4. L'accordo di cui al comma 1 diviene efficace a seguito della validazione da parte dell'INPS, che effettua l'istruttoria in ordine alla presenza dei requisiti in capo al lavoratore ed al datore di lavoro.

5. A seguito dell'accettazione dell'accordo di cui al comma 1 il datore di lavoro è obbligato a versare mensilmente all'INPS la provvista per la prestazione e per la contribuzione figurativa. In ogni caso, in assenza del versamento mensile di cui al presente comma, l'INPS è tenuto a non erogare le prestazioni. 6. In caso di mancato versamento l'INPS procede a notificare un avviso di pagamento; decorsi centottanta giorni dalla notifica senza l'avvenuto

Dal punto di vista funzionale, è chiara la contiguità con l'assegno straordinario quinquennale gestito tramite il fondo. Sono poi previste prestazioni funzionali a programmi formativi di riconversione o riqualificazione professionale¹⁶⁴.

In relazione a questa serie di prestazioni, la legge promuove la costituzione di fondi bilaterali ordinari pure nei settori coperti dall'intervento della cassa integrazione, disponendo che i relativi accordi istitutivi possono destinare al finanziamento del fondo, a decorrere dal 1° gennaio 2017, la contribuzione per l'indennità di mobilità, che altrimenti cesserà per effetto dell'abrogazione, a quella data, dell'indennità medesima.

Il d.lgs. 148/2015 conferma poi l'intenzione legislativa di superare il modello integrativo condizionale a lungo seguito nell'area priva delle integrazioni salariali, che non viene più riproposto. Pur avendo abrogato infatti l'art. 19 della L. 2/2009¹⁶⁵, il legislatore del 2012 aveva infatti recuperato quella

pagamento l'INPS procede alla escussione della fideiussione. 7. Il pagamento della prestazione avviene da parte dell'INPS con le modalità previste per il pagamento delle pensioni. L'Istituto provvede contestualmente all'accredito della relativa contribuzione figurativa.

¹⁶⁴ GAROFALO D., *Gli ammortizzatori sociali* in CARINCI F. – MISCIONE M., *Commentario alla riforma Fornero (legge n. 92/2012 e legge n. 134/2012)* IPSOA 2012 pag. 166 e SANDULLI P., *L'esodo incentivato* in CINELLI M. – FERRARO G. – MAZZOTTA M., *Il nuovo mercato del lavoro dalla Riforma Fornero alla legge di stabilità 2013* GIAPPICHELLI 2013 pag. 559 e ss.

¹⁶⁵ Art. 19 co. 1 e 2, L. 2/2009: 1. Nell'ambito del Fondo per l'occupazione di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236, fermo restando quanto previsto dal comma 8 del presente articolo, sono preordinate le somme di 289 milioni di euro per l'anno 2009, di 304 milioni di euro per ciascuno degli anni 2010 e 2011 e di 54 milioni di euro a decorrere dall'anno 2012, nei limiti delle quali è riconosciuto l'accesso, secondo le modalità e i criteri di priorità stabiliti con il decreto di cui al comma 3, ai seguenti istituti di tutela del reddito in caso di sospensione dal lavoro, ivi includendo il riconoscimento della contribuzione figurativa e degli assegni al nucleo familiare, nonchè all'istituto sperimentale di tutela del reddito di cui al comma 2:

a) l'indennità ordinaria di disoccupazione non agricola con requisiti normali di cui all'articolo 19, primo comma, del regio decreto-legge 14 aprile 1939, n. 636, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 luglio 1939, n. 1272, e successive modificazioni per i lavoratori sospesi per crisi aziendali o occupazionali e che siano in possesso dei requisiti di cui al predetto articolo 19, primo comma e subordinatamente ad un intervento integrativo pari almeno alla misura del venti per cento dell'indennità stessa a carico degli enti bilaterali previsti dalla contrattazione collettiva compresi quelli di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni. La durata massima del trattamento non può superare novanta giornate annue di indennità. Quanto previsto dalla presente lettera non si applica ai lavoratori dipendenti da aziende destinatarie di trattamenti di integrazione salariale, nonchè nei casi di

contratti di lavoro a tempo indeterminato con previsione di sospensioni lavorative programmate e di contratti di lavoro a tempo parziale verticale. L'indennità di disoccupazione non spetta nelle ipotesi di perdita e sospensione dello stato di disoccupazione disciplinate dalla normativa in materia di incontro tra domanda e offerta di lavoro. Tale indennità, fino alla data di entrata in vigore del decreto di cui al comma 3 del presente articolo, può essere concessa anche senza necessità dell'intervento integrativo degli enti bilaterali; b) l'indennità ordinaria di disoccupazione non agricola con requisiti ridotti di cui all'articolo 7, comma 3, del decreto-legge 21 marzo 1988, n. 86, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 maggio 1988, n. 160, per i lavoratori sospesi per crisi aziendali o occupazionali che siano in possesso dei requisiti di cui al predetto articolo 7, comma 3, e subordinatamente ad un intervento integrativo pari almeno alla misura del venti per cento dell'indennità stessa a carico degli enti bilaterali previsti dalla contrattazione collettiva compresi quelli di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni. La durata massima del trattamento non può superare novanta giornate annue di indennità. Quanto previsto dalla presente lettera non si applica ai lavoratori dipendenti da aziende destinatarie di trattamenti di integrazione salariale, nonchè nei casi di contratti di lavoro a tempo indeterminato con previsione di sospensioni lavorative programmate e di contratti di lavoro a tempo parziale verticale. L'indennità di disoccupazione non spetta nelle ipotesi di perdita e sospensione dello stato di disoccupazione disciplinate dalla normativa in materia di incontro tra domanda e offerta di lavoro. Tale indennità, fino alla data di entrata in vigore del decreto di cui al comma 3 del presente articolo, può essere concessa anche senza necessità dell'intervento integrativo degli enti bilaterali; c) in via sperimentale per il triennio 2009-2011 e subordinatamente a un intervento integrativo pari almeno alla misura del venti per cento dell'indennità stessa a carico degli enti bilaterali previsti dalla contrattazione collettiva un trattamento, in caso di sospensione per crisi aziendali o occupazionali ovvero in caso di licenziamento, pari all'indennità ordinaria di disoccupazione con requisiti normali per i lavoratori assunti con la qualifica di apprendista alla data di entrata in vigore del presente decreto e con almeno tre mesi di servizio presso l'azienda interessata da trattamento, per la durata massima di novanta giornate nell'intero periodo di vigenza del contratto di apprendista. 1-bis. Con riferimento ai lavoratori di cui alle lettere da a) a c) del comma 1 il datore di lavoro è tenuto a comunicare, con apposita dichiarazione da inviare ai servizi competenti di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, come modificato e integrato dal decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297, e alla sede dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) territorialmente competente, la sospensione della attività lavorativa e le relative motivazioni, nonchè i nominativi dei lavoratori interessati, che, per beneficiare del trattamento, devono rendere dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro o a un percorso di riqualificazione professionale all'atto della presentazione della domanda per l'indennità di disoccupazione secondo quanto precisato dal decreto di cui al comma 3 del presente articolo. Con riferimento ai lavoratori di cui alle lettere da a) a c) del comma 1, l'eventuale ricorso all'utilizzo di trattamenti di cassa integrazione guadagni straordinaria o di mobilità in deroga alla normativa vigente è in ogni caso subordinato all'esaurimento dei periodi di tutela di cui alle stesse lettere da a) a c) del comma 1 secondo quanto precisato dal decreto di cui al comma 3 del presente articolo. 2. In via sperimentale per il triennio 2009-2011, nei limiti delle risorse di cui al comma 1, e nei soli casi di fine lavoro, fermo restando quanto previsto dai commi 8, secondo periodo, e 10, è riconosciuta una somma liquidata in un'unica soluzione pari al 10 per cento del reddito percepito l'anno precedente, ai collaboratori coordinati e continuativi di cui all'articolo 61, comma 1, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 e successive modificazioni, iscritti in via esclusiva alla gestione separata presso l'INPS di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335 con esclusione dei soggetti individuati dall'articolo 1, comma 212, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, i quali soddisfino in via congiunta le seguenti condizioni: a) operino in regime di monocommittenza; b) abbiano conseguito l'anno precedente un reddito superiore a 5.000 euro e pari o inferiore al minimale di reddito di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 2 agosto 1990, n. 233 e siano stati accreditati presso la predetta gestione separata di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, un numero di mensilità non inferiore a tre; c) con riferimento all'anno di riferimento siano accreditati presso la predetta gestione separata di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, un numero di mensilità non inferiore a tre; d) (soppressa); e) non risultino accreditati nell'anno precedente almeno due mesi presso la

prestazione “mista”, riadattandola all’Aspi ed ai nuovi fondi bilaterali e senza accesso immediato ai trattamenti in deroga nel caso mancasse l’intervento integrativo di quei fondi, ma solo in via sperimentale fino al 31 Dicembre 2015¹⁶⁶¹⁶⁷.

Alla stessa finalità cautelativa di disporre di strumenti di copertura nel periodo transitorio di messa a regime del sistema dei fondi bilaterali pareva del resto ispirata la proroga degli ammortizzatori in deroga, rifinanziati dalla recente legge di stabilità a condizioni maggiormente restrittive e in scadenza al 31 Dicembre 2016¹⁶⁸.

predetta gestione separata di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335.

¹⁶⁶ Art. 3 co. 17 e 18 L. 92/2012: 17. In via sperimentale per ciascuno degli anni 2013, 2014 e 2015 l'indennità di cui all'articolo 2, comma 1, della presente legge è riconosciuta ai lavoratori sospesi per crisi aziendali o occupazionali che siano in possesso dei requisiti previsti dall'articolo 2, comma 4, e subordinatamente ad un intervento integrativo pari almeno alla misura del 20 per cento dell'indennità stessa a carico dei fondi bilaterali di cui al comma 14, ovvero a carico dei fondi di solidarietà di cui al comma 4 del presente articolo. La durata massima del trattamento non può superare novanta giornate da computare in un biennio mobile. Il trattamento è riconosciuto nel limite delle risorse non superiore a 20 milioni di euro per ciascuno degli anni 2013, 2014 e 2015; al relativo onere si provvede mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 24, comma 27, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio. 18. Le disposizioni di cui al comma 17 non trovano applicazione nei confronti dei lavoratori dipendenti da aziende destinatarie di trattamenti di integrazione salariale, nonchè nei casi di contratti di lavoro a tempo indeterminato con previsione di sospensioni lavorative programmate e di contratti di lavoro a tempo parziale verticale.

¹⁶⁷ Con l’approvazione del d.lgs. 22/2015, che sostituisce l’Aspi con la Naspi il riferimento normativo vale per quest’ultimo trattamento.

¹⁶⁸ Art. 1 co. 304, L. 208/2015: 304. Al fine di favorire la transizione verso il riformato sistema degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro, ai sensi del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148, l'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236, confluita nel Fondo sociale per occupazione e formazione, di cui all'articolo 18, comma 1, lettera a), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, è incrementata, per l'anno 2016, di 250 milioni di euro per essere destinata al rifinanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga di cui all'articolo 2, commi 64, 65 e 66, della legge 28 giugno 2012, n. 92.

All'onere derivante dal primo periodo del presente comma, pari a 250 milioni di euro per l'anno 2016, si provvede: quanto a 100 milioni di euro mediante corrispondente riduzione del fondo di cui all'articolo 1, comma 107, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, e quanto a 150 milioni di euro mediante corrispondente riduzione del Fondo di cui all'articolo 1, comma 3, lettera f), della legge 24 dicembre 2007, n. 247, con conseguente corrispondente riduzione degli importi di cui all'articolo 7, comma 1, del decreto legislativo 21 aprile 2011, n. 67, e successive modificazioni. Fermo restando quanto disposto dal decreto del Ministro del lavoro

Quel meccanismo andrebbe forse riconsiderato quale possibile incentivo ad istituire fondi “spuri” integrativi, anche nell’area di applicazione delle integrazioni salariali.

L’esperienza pregressa di tali fondi, significativa ma limitata a settori d’impresa per varie ragioni in grado di disporre di risorse sufficienti a finanziare il sostegno del reddito dei licenziamenti ovvero “esodati”, ne rende infatti dubbia la diffusione ipotizzata dalla legge, ed anzi è verosimile che i settori economicamente più deboli si astengano dal costituire fondi meramente sostitutivi, confluendo piuttosto nel fondo di integrazione salariale¹⁶⁹.

Tali fondi potrebbero invece svolgere un’utile funzione nella gestione di eccedenze del personale, specie a fronte dell’innalzamento dei requisiti anagrafici di accesso alla pensione e la conseguente minore praticabilità degli

e delle politiche sociali 1° agosto 2014, n. 83473, il trattamento di integrazione salariale in deroga alla normativa vigente può essere concesso o prorogato, a decorrere dal 1° gennaio 2016 e fino al 31 dicembre 2016, per un periodo non superiore a tre mesi nell’arco di un anno. A decorrere dal 1° gennaio 2016 e sino al 31 dicembre 2016, a parziale rettifica di quanto stabilito dall’articolo 3, comma 5, del decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali n. 83473 del 2014, il trattamento di mobilità in deroga alla vigente normativa non può essere concesso ai lavoratori che alla data di decorrenza del trattamento hanno già beneficiato di prestazioni di mobilità in deroga per almeno tre anni, anche non continuativi. Per i restanti lavoratori il trattamento può essere concesso per non più di quattro mesi, non ulteriormente prorogabili, più ulteriori due mesi nel caso di lavoratori residenti nelle aree individuate dal testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 1978, n. 218. Per tali lavoratori il periodo complessivo non può comunque eccedere il limite massimo di tre anni e quattro mesi. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono disporre la concessione dei trattamenti di integrazione salariale e di mobilità, anche in deroga ai criteri di cui agli articoli 2 e 3 del citato decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali n. 83473 del 2014, in misura non superiore al 5 per cento delle risorse ad esse attribuite, ovvero in eccedenza a tale quota disponendo l’integrale copertura degli oneri connessi a carico delle finanze regionali ovvero delle risorse assegnate alla regione nell’ambito dei piani o programmi coerenti con la specifica destinazione, ai sensi dell’articolo 1, comma 253, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, e successive modificazioni. Gli effetti dei suddetti trattamenti non possono prodursi oltre la data del 31 dicembre 2016.

¹⁶⁹ CINELLI M., *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro* CSD.L.E.LEX.UNICT.IT; FAIOLI M., *Il sostegno al reddito attuato mediante fondi bilaterali di solidarietà* in ZILLIO GRANDI G. – BIASI M., *Commentario breve alla riforma “Jobs Act” CEDAM 2016* pag. 407 e ss.; SIGILLÒ MASSARA, *Le tutele previdenziali in costanza di rapporto di lavoro* in VALLEBONA A., *La riforma del lavoro 2012* GIAPPICHELLI 2012 pag. 43 e ss.

incentivi all'esodo nei quali la legge ottimisticamente continua a confidare. Quella funzione, nell'area coperta dalla cassa integrazione, potrebbe poi indirizzarsi verso le prestazioni integrative in una logica compensativa del programmato venir meno dell'indennità di mobilità che incide negativamente sul raggiungimento di soluzioni negoziate della procedura di licenziamento collettivo¹⁷⁰.

Ma trattamenti complementari di disoccupazione gestiti tramite i fondi potrebbero avere un senso pure per bilanciare la propensione negativa a cambiare lavoro indotta dall'attuale regime di licenziamento per i nuovi assunti, altrimenti destinata a trovare un contrappeso in sviluppi virtuosi delle iniziative, anche collettive, di welfare aziendale.

3. I fondi tra diritto pubblico e privato dopo le modifiche del d.lgs. 148/2015: a) il campo di applicazione dei fondi; b) la corrispettività di sistema ed il limite delle risorse disponibili; c) natura giuridica dei fondi e la loro amministrazione.

Il d.lgs. 148/2015 consolida l'impostazione della riforma Fornero e affida istituzione e regolamentazione dei fondi ad un intrecciato sistema di fonti, e cioè legge, autonomia collettiva e decreti ministeriali¹⁷¹. Date le stringenti

¹⁷⁰ FERRARO G., *Ammortizzatori sociali e licenziamenti collettivi nella riforma del mercato del lavoro* in MGL 2012; BALLETTI E., *I trattamenti di tutela della disoccupazione: esigenze di cambiamento e recenti svolgimenti normativi* in DML I 2014

¹⁷¹ G. LEONE, *I fondi di solidarietà bilaterali nella terra di mezzo fra diritto privato e diritto pubblico* in *La riforma della Cassa Integrazione Guadagni nel Jobs Act 2* Commento al decreto

norme emanate dal Governo il delicato compito di dare l'avvio alla fase genetica dei fondi è attribuito alla contrattazione collettiva selezionata non in base al livello, ma in base ad i soggetti che restano le organizzazioni sindacali e imprenditoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale¹⁷². Il problema che si ripropone è quello che riguarda l'estensione territoriale dell'azione dei fondi ed il dubbio che questo possano essere costituiti a livello nazionale o anche decentrato con l'esclusione della sola ipotesi di costituzione mono-aziendale¹⁷³. Sul piano formale¹⁷⁴ si lascia aperta la possibilità che questo fondi siano costituiti anche a livello aziendale poiché gli accordi evocano non tanto la vicinanza con i contratti di prossimità, ma quella della determinazione del criterio di scelta aziendale come sede legittimata alla costituzione dai soli soggetti abilitati dalla legge¹⁷⁵. In questo caso, tuttavia,

legislativo 14 settembre 2015, n. 148, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183 E. BALLETTI - D.GAROFALO, CACUCCI EDITORE 2015

¹⁷² Art. 26 co. 1, d.lgs. 148/2015: 1. Le organizzazioni sindacali e imprenditoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale stipulano accordi e contratti collettivi, anche intersettoriali, aventi a oggetto la costituzione di fondi di solidarietà bilaterali per i settori che non rientrano nell'ambito di applicazione del Titolo I del presente decreto, con la finalità di assicurare ai lavoratori una tutela in costanza di rapporto di lavoro nei casi di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa per le cause previste dalle disposizioni di cui al predetto Titolo.

¹⁷³ A. TURSI, *I fondi di solidarietà bilaterali* in CINELLI M. - FERRARO G. - MAZZOTTA O. *Il nuovo mercato del lavoro* GIAPPICHELLI 2013

¹⁷⁴ Art. 51, d.lgs 81/2015: 1. Salvo diversa previsione, ai fini del presente decreto, per contratti collettivi si intendono i contratti collettivi nazionali, territoriali o aziendali stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e i contratti collettivi aziendali stipulati dalle loro rappresentanze sindacali aziendali ovvero dalla rappresentanza sindacale unitaria.

¹⁷⁵ Art. 8, d.l. 138/2011 con in L. 148/2011: 1. I contratti collettivi di lavoro sottoscritti a livello aziendale o territoriale da associazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o territoriale ovvero dalle loro rappresentanze sindacali operanti in azienda ai sensi della normativa di legge e degli accordi interconfederali vigenti, compreso l'accordo interconfederale del 28 giugno 2011, possono realizzare specifiche intese con efficacia nei confronti di tutti i lavoratori interessati a condizione di essere sottoscritte sulla base di un criterio maggioritario relativo alle predette rappresentanze sindacali, finalizzate alla maggiore occupazione, alla qualità dei contratti di lavoro, all'adozione di forme di partecipazione dei lavoratori, alla emersione del lavoro irregolare, agli incrementi di competitività e di salario, alla gestione delle crisi aziendali e occupazionali, agli investimenti e all'avvio di nuove attività. 2. Le specifiche intese di cui al comma 1 possono riguardare la regolazione delle materie inerenti l'organizzazione del lavoro e della produzione con riferimento: a) agli impianti audiovisivi e alla introduzione di nuove tecnologie; b) alle

osterebbe all'estensione anche al livello aziendale la menzione delle organizzazioni imprenditoriali, la cui presenza non è necessitata nel livello in questione per la possibilità del singolo datore di lavoro di concludere l'accordo.

Oppure ci si potrebbe concentrare non sul livello ma sull'oggetto della fonte negoziale collettiva, incentrato solo sulla costituzione dei fondi. Il rinvio contenuto dalla legge a possibili fondi intersettoriali depone più a favore di una loro riduzione numerica che non ad un aumento. Si evidenzia dunque la strategica rilevanza dell'afflusso di risorse presso i fondi in esame: una crisi dell'intero settore comporterebbe un collasso dello stesso fondo che potrebbe trovarsi di fronte ad un numero molto più elevato di richieste di prestazioni a

mansioni del lavoratore, alla classificazione e inquadramento del personale; c) ai contratti a termine, ai contratti a orario ridotto, modulato o flessibile, al regime della solidarietà negli appalti e ai casi di ricorso alla somministrazione di lavoro; d) alla disciplina dell'orario di lavoro; e) alle modalità di assunzione e disciplina del rapporto di lavoro, comprese le collaborazioni coordinate e continuative a progetto e le partite IVA, alla trasformazione e conversione dei contratti di lavoro e alle conseguenze del recesso dal rapporto di lavoro, fatta eccezione per il licenziamento discriminatorio, il licenziamento della lavoratrice in concomitanza del matrimonio, il licenziamento della lavoratrice dall'inizio del periodo di gravidanza fino al termine dei periodi di interdizione al lavoro, nonché fino ad un anno di età del bambino, il licenziamento causato dalla domanda o dalla fruizione del congedo parentale e per la malattia del bambino da parte della lavoratrice o del lavoratore ed il licenziamento in caso di adozione o affidamento.

2-bis. Fermo restando il rispetto della Costituzione, nonché i vincoli derivanti dalle normative comunitarie e dalle convenzioni internazionali sul lavoro, le specifiche intese di cui al comma 1 operano anche in deroga alle disposizioni di legge che disciplinano le materie richiamate dal comma 2 ed alle relative regolamentazioni contenute nei contratti collettivi nazionali di lavoro. 3. Le disposizioni contenute in contratti collettivi aziendali vigenti, approvati e sottoscritti prima dell'accordo interconfederale del 28 giugno 2011 tra le parti sociali, sono efficaci nei confronti di tutto il personale delle unità produttive cui il contratto stesso si riferisce a condizione che sia stato approvato con votazione a maggioranza dei lavoratori.

3-bis. All'articolo 36, comma 1, del decreto legislativo 8 luglio 2003, n. 188, sono apportate le seguenti modifiche: a) all'alinea, le parole: "e la normativa regolamentare, compatibili con la legislazione comunitaria, ed applicate" sono sostituite dalle seguenti: "la normativa regolamentare, compatibili con la legislazione comunitaria, ed applicate"; (lettera così modificata dall'art. 37, comma 2, legge n. 27 del 2012) b) dopo la lettera b), è inserita la seguente: "b-bis) regolazione dei trattamenti di lavoro del personale definiti dalla contrattazione collettiva svolta dalle organizzazioni più rappresentative a livello nazionale". (lettera così modificata dall'art. 37, comma 2, legge n. 27 del 2012)

fronte di una difficoltà di aumentare l'aliquota contributiva. Restringere il campo di applicazione, invece che estenderlo amplificherebbe questo rischio. Problema ben più rilevante, riguarda la costruzione della costituzione dei fondi da parte della fonte negoziale collettiva in termini di apparente obbligatorietà per il contrasto con l'art. 39 della Costituzione¹⁷⁶. Come ha sostenuto autorevole dottrina¹⁷⁷, l'intero sistema della solidarietà bilaterale, pur basandosi sull'iniziativa negoziale privata, si incentra in realtà sulla operatività del fondo di integrazione salariale la cui operatività diventa subordinata all'assenza di fondi bilaterali: tutto questo ha indotto ad escludere una ricostruzione del ruolo della fonte negoziale collettiva in termini di obbligatorietà, preferendo quella in termini di onere. Il legislatore ha cercato di perseguire la necessità di realizzare il sistema comprovata dalla previsione del fondo di integrazione salariale che opererà non solo nelle more della costituzione o istituzione dei fondi, a anche in caso di disinteresse delle parti sociali. Si può concludere che il ruolo della fonte negoziale è in realtà meramente eventuale nell'ambito di un sistema obbligatorio il cui funzionamento può prescindere dall'autonomia collettiva. L'istituzione del fondo di integrazione salariale non ha valenza sanzionatoria, poiché si riproporrebbe il conflitto con la libertà sindacale negativa, ma di clausola di garanzia del sistema, come ultimo baluardo di tutela dell'interesse pubblico

¹⁷⁶ D. GAROFALO, *La tutela della disoccupazione e incentivo alla ricollocazione* in M. BROLLO *Mercato del lavoro CEDAM* 2012, pag. 539; E GRAGNOLI, *Gli strumenti di tutela del reddito di fronte alla crisi finanziaria relazione XVII Congresso nazionale Aid.l.ass*, Pisa, 7-9- Giugno 2012; F. LISO *I fondi bilaterali alternativi* in CINELLI M. FERRAO G. MAZZOTTA O., *Il novo mercato del lavoro* GAIPPICHELLI 2013, pag. 521; S. RENGA, *Gli ammortizzatori sociali: una riforma virtuale che strizza l'occhio al privato* in FIORILLO L. PERULLI A., *La riforma del mercato del lavoro* GIAPPICHELLI 2014, pag. 325

¹⁷⁷ M. LAI, *I fondi bilaterali di solidarietà* in *Bollettino ADAPT*, UNIVERSITY PRESS Modena, 12 Luglio 2012

che qui è garantito, pronto a cedere spazio all'iniziativa sindacale allorché questa si realizzi.

Come nel 2012 il legislatore affida alla contrattazione collettiva la costituzione dei fondi, mentre la sua successiva istituzione è demandata a decreti del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze da adottare entro 90 giorni dagli accordi dei contratti collettivi¹⁷⁸. Tale rinvio fa propendere per l'idea che i decreti siano tanti quanti saranno i fondi da costituire. Come invece si evince dal terzo comma dello stesso articolo¹⁷⁹, che parla di atti istitutivi di ciascun fondo, accordi e contratti collettivi saranno conclusi in tempi diversi e il termine di 90 giorni, meramente ordinatorio, decorrerà da momenti differenti e sarebbe illogico ritenere che i settori che per primi hanno visto concludere la fase costitutiva debbano attendere gli altri per avviare quella costitutiva debbano attendere gli altri per avviare quella istitutiva. In questo secondo caso si dovrebbe concludere per l'operatività del fondo di integrazione salariale che riguarda i datori di lavoro ed i lavoratori i cui fondi non sono stati costituiti, e

¹⁷⁸ Art. 26 co. 1 e 2, d.lgs. 148/2015: 1. Le organizzazioni sindacali e imprenditoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale stipulano accordi e contratti collettivi, anche intersettoriali, aventi a oggetto la costituzione di fondi di solidarietà bilaterali per i settori che non rientrano nell'ambito di applicazione del Titolo I del presente decreto, con la finalità di assicurare ai lavoratori una tutela in costanza di rapporto di lavoro nei casi di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa per le cause previste dalle disposizioni di cui al predetto Titolo. 2. I fondi di cui al comma 1 sono istituiti presso l'INPS, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro 90 giorni dagli accordi e contratti collettivi di cui al medesimo comma.

¹⁷⁹ Art. 26 co. 3, d.lgs. 148/2015: 3. Con le medesime modalità di cui ai commi 1 e 2 possono essere apportate modifiche agli atti istitutivi di ciascun fondo. Le modifiche aventi a oggetto la disciplina delle prestazioni o la misura delle aliquote sono adottate con decreto direttoriale dei Ministeri del lavoro e delle politiche sociali e dell'economia e delle finanze, sulla base di una proposta del comitato amministratore di cui all'articolo 36.

quindi per i quali non si è svolta o non si è conclusa la fase negoziale¹⁸⁰¹⁸¹, anche nei confronti di coloro i cui fondi siano stati costituiti ma non ancora istituiti dal decreto. Il legislatore sembra voler dare una lettura “rovesciata” della normativa sulla previdenza complementare: la contrattazione collettiva svolge il ruolo di fonte istitutiva della forma pensionistica complementare, mentre lo statuto del fondo pensione riveste quello di fonte costitutiva¹⁸². In tale materia le clausole del contratto collettivo possono essere qualificate alla stregua di clausole istituzionali, caratterizzate da elementi della parte normativa e di quella obbligatoria del contratto collettivo medesimo, poiché predeterminano il contenuto dell’atto costitutivo del fondo pensione e svolgono una funzione normativa, ma i soggetti destinatari di tali clausole non sono le parti dei singoli rapporti di lavoro, ma le stesse parti sociali firmatarie della fonte negoziale collettiva che dovranno procedere alla costituzione del fondo.

Il decreto interministeriale recepisce le indicazioni provenienti dalla contrattazione collettiva modificandone la veste giuridica e collocandole nell’area di diritto pubblico, istituendo come gestione previdenziale obbligatoria un fondo già costituito nell’ambito di diritto privato. Non pare,

¹⁸⁰ Art. 28 co. 1, d.lgs. 148/2015: 1. Nei riguardi dei datori di lavoro, che occupano mediamente più di quindici dipendenti, appartenenti a settori, tipologie e classi dimensionali non rientranti nell’ambito di applicazione del Titolo I del presente decreto e che non hanno costituito fondi di solidarietà bilaterali di cui all’articolo 26, o fondi di solidarietà bilaterali alternativi di cui all’articolo 27, opera il fondo residuale istituito con il decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, 7 febbraio 2014, n. 79141.

¹⁸¹ Art. 29 co. 2, d.lgs. 148/2015: 2. Sono soggetti alla disciplina del fondo di integrazione salariale i datori di lavoro che occupano mediamente più di cinque dipendenti, appartenenti a settori, tipologie e classi dimensionali non rientranti nell’ambito di applicazione del Titolo I del presente decreto e che non hanno costituito fondi di solidarietà bilaterali di cui all’articolo 26 o fondi di solidarietà bilaterali alternativi di cui all’articolo 27. Ai fini del raggiungimento della soglia dimensionale vengono computati anche gli apprendisti.

¹⁸² BAVARO V., Pubblico e privato nei fondi bilaterali di solidarietà in CHIECO P., *Flessibilità e tutele nel lavoro* CACUCCI 2013, pag. 555

infatti, dalle parole del legislatore che al quarto comma dell'art. 26 scrive che i decreti di cui al comma 2 determinano, sulla base di accordi e contratti collettivi, l'ambito di applicazione dei fondi¹⁸³, che si possa attribuire ai decreti una funzione di autonoma produzione di regole, ad eccezione dell'aspetto contributivo. Mentre nella previdenza complementare entrambe le fonti sono ascrivibili al diritto privato, per tali fondi, fonte negoziale e atti amministrativi si intrecciano, collocandoli sostanzialmente nel diritto pubblico¹⁸⁴.

Tale decreto, poi, è adottato su proposta del consiglio di amministrazione del fondo che ha anche il compito di fare proposte in materia di contributi, interventi e trattamenti¹⁸⁵. La scelta sembra correlata con la questione dell'equilibrio finanziario dei fondi che deve essere assicurato dal comitato con proposta condizionata dalla verifica della compatibilità finanziaria interna al fondo¹⁸⁶. La necessità di assicurare sempre il pareggio di bilancio consente

¹⁸³ Art. 26 co. 4, d.lgs. 148/2015: 4. I decreti di cui al comma 2 determinano, sulla base degli accordi e contratti collettivi, l'ambito di applicazione dei fondi di cui al comma 1, con riferimento al settore di attività, alla natura giuridica e alla classe di ampiezza dei datori di lavoro. Il superamento dell'eventuale soglia dimensionale fissata per la partecipazione al fondo è verificato mensilmente con riferimento alla media del semestre precedente.

¹⁸⁴ F. LISO *Appunti per una lettura degli articoli 2 e 3 della riforma Fornero* in FIORILLO L. – PERULLI A. *La riforma del mercato del lavoro* GIAPPICHELLI 2014, pag. 287

¹⁸⁵ Art. 36 co. 1 lett. c, d.lgs. 148/2015: 1. Alla gestione di ciascun fondo istituito ai sensi dell'articolo 26 e del fondo di cui all'articolo 28, provvede un comitato amministratore con i seguenti compiti: a) predisporre, sulla base dei criteri stabiliti dal consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INPS, i bilanci annuali, preventivo e consuntivo, della gestione, corredati da una propria relazione, e deliberare sui bilanci tecnici relativi alla gestione stessa; b) deliberare in ordine alla concessione degli interventi e dei trattamenti e compiere ogni altro atto richiesto per la gestione delle prestazioni previste dal decreto istitutivo; c) fare proposte in materia di contributi, interventi e trattamenti; d) vigilare sull'affluenza dei contributi, sull'ammissione agli interventi e sull'erogazione dei trattamenti, nonché sull'andamento della gestione; e) decidere in unica istanza sui ricorsi in ordine alle materie di competenza; f) assolvere ogni altro compito ad esso demandato da leggi o regolamenti.

¹⁸⁶ Art. 35 co. 4 d.lgs., 148/2015: 4. Sulla base del bilancio di previsione di cui al comma 3, il comitato amministratore di cui all'articolo 36 ha facoltà di proporre modifiche in relazione all'importo delle prestazioni o alla misura dell'aliquota di contribuzione. Le modifiche sono adottate, anche in corso d'anno, con decreto direttoriale dei Ministeri del lavoro e delle politiche sociali e dell'economia e delle finanze, verificate le compatibilità finanziarie interne al fondo, sulla base della proposta del comitato amministratore.

una modifica dell'aliquota contributiva anche senza l'intervento propositivo del comitato, ovvero in caso di sua inadempienza, da parte del decreto direttoriale cui spetta un ruolo di supervisore di questo specifico aspetto¹⁸⁷. In questo senso dispone anche il co. 1 dell'art. 33 del d.lgs. 148/2015 che affida la concreta determinazione della contribuzione ordinaria, ad entrambi i decreti richiamati. Se dunque, come parte della dottrina ritiene, ci si debba porre come fine quello di garantire la pre-costituzione di risorse continuative adeguate sia per l'avvio dell'attività sia per la situazione a regime, da verificare anche sulla base dei bilanci di previsione, si comprende l'importanza della tempistica che il legislatore non rinuncia a scandire, indicando due termini fondamentali. Il 30 novembre 2015 è il termine entro cui deve essere costituito il comitato amministratore di ciascun fondo, pena la nomina di un commissario straordinario di nomina ministeriale che resta in carica sino alla costituzione, su base negoziale, del comitato medesimo svolgendo i suoi compiti a titolo gratuito¹⁸⁸. Il 1° gennaio 2016 segna invece l'avvio delle attività del fondo di integrazione salariale che si conferma la chiave di volta per la tenuta dell'intero sistema di solidarietà bilaterale, garantendo la sua concreta operatività nonché la sua celere attuazione¹⁸⁹.

¹⁸⁷ Art. 35 co. 5, d.lgs. 148/2015: 5. In caso di necessità di assicurare il pareggio di bilancio ovvero di far fronte a prestazioni già deliberate o da deliberare, ovvero di inadempienza del comitato amministratore in relazione all'attività di cui al comma 4, l'aliquota contributiva può essere modificata con decreto direttoriale dei Ministeri del lavoro e delle politiche sociali e dell'economia e delle finanze, anche in mancanza di proposta del comitato amministratore. In ogni caso, in assenza dell'adeguamento contributivo di cui al comma 4, l'INPS è tenuto a non erogare le prestazioni in eccedenza.

¹⁸⁸ Art. 36 c. 8, d.lgs. 148/2015: 8. Al fine di garantire l'avvio dei fondi di cui all'articolo 26, qualora alla data del 30 novembre 2015 non risulti ancora costituito il comitato amministratore, i compiti di pertinenza di questo vengono temporaneamente assolti da un commissario straordinario del fondo nominato dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali. Il commissario straordinario svolge i suoi compiti a titolo gratuito e resta in carica sino alla costituzione del comitato amministratore.

¹⁸⁹ Art. 29, d.lgs. 148/2015: 1. A decorrere dal 1° gennaio 2016 il fondo residuale di cui all'articolo 28, assume la denominazione di fondo di integrazione salariale. A decorrere dalla

medesima data, al fondo di integrazione salariale si applicano le disposizioni di cui al presente articolo, in aggiunta a quelle che disciplinano il fondo residuale. 2. Sono soggetti alla disciplina del fondo di integrazione salariale i datori di lavoro che occupano mediamente più di cinque dipendenti, appartenenti a settori, tipologie e classi dimensionali non rientranti nell'ambito di applicazione del Titolo I del presente decreto e che non hanno costituito fondi di solidarietà bilaterali di cui all'articolo 26 o fondi di solidarietà bilaterali alternativi di cui all'articolo 27. Ai fini del raggiungimento della soglia dimensionale vengono computati anche gli apprendisti. 3. Il fondo di integrazione salariale, finanziato con i contributi dei datori di lavoro appartenenti al fondo e dei lavoratori da questi occupati, secondo quanto definito dall'articolo 33, commi 1, 2 e 4, garantisce l'assegno di solidarietà di cui all'articolo 31. Nel caso di datori di lavoro che occupano mediamente più di quindici dipendenti, il fondo garantisce per una durata massima di 26 settimane in un biennio mobile l'ulteriore prestazione di cui all'articolo 30, comma 1, in relazione alle causali di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa previste dalla normativa in materia di integrazioni salariali ordinarie, ad esclusione delle intemperie stagionali, e straordinarie, limitatamente alle causali per riorganizzazione e crisi aziendale. 4. Alle prestazioni erogate dal fondo di integrazione salariale si provvede nei limiti delle risorse finanziarie acquisite al fondo medesimo, al fine di garantirne l'equilibrio di bilancio. In ogni caso, tali prestazioni sono determinate in misura non superiore a quattro volte l'ammontare dei contributi ordinari dovuti dal medesimo datore di lavoro, tenuto conto delle prestazioni già deliberate a qualunque titolo a favore dello stesso. 5. A decorrere dal 1° gennaio 2016, il comitato amministratore del fondo cessa di esercitare il compito di cui all'articolo 36, comma 1, lettera b). 6. Al fine di garantire l'avvio del fondo di integrazione salariale a decorrere dal 1° gennaio 2016, qualora alla data del 30 novembre 2015 non risulti ancora costituito il comitato amministratore di cui all'articolo 28, comma 3, i compiti di pertinenza di tale comitato vengono temporaneamente assolti da un commissario straordinario del fondo nominato dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, che li svolge a titolo gratuito. Il commissario straordinario resta in carica sino alla costituzione del comitato amministratore del fondo. 7. I trattamenti di integrazione salariale erogati dal fondo sono autorizzati dalla struttura territoriale INPS competente in relazione all'unità produttiva. In caso di aziende plurilocalizzate l'autorizzazione è comunque unica ed è rilasciata dalla sede INPS dove si trova la sede legale del datore di lavoro, o presso la quale il datore di lavoro ha richiesto l'accentramento della posizione contributiva. 8. A decorrere dal 1° gennaio 2016, l'aliquota di finanziamento del fondo è fissata allo 0,65 per cento, per i datori di lavoro che occupano mediamente più di quindici dipendenti, e allo 0,45 per cento, per i datori di lavoro che occupano mediamente sino a 15 dipendenti. È stabilita una contribuzione addizionale a carico dei datori di lavoro connessa all'utilizzo delle prestazioni di cui al comma 3, pari al 4 per cento della retribuzione persa. 9. Al fondo di cui al presente articolo si applicano le disposizioni di cui all'articolo 35. 10. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 35, commi 4 e 5, entro il 31 dicembre 2017 l'INPS procede all'analisi dell'utilizzo delle prestazioni del fondo da parte dei datori di lavoro distinti per classi dimensionali e settori produttivi. Sulla base di tali analisi e del bilancio di previsione di cui al comma 3 del medesimo articolo, il comitato amministratore del fondo di integrazione salariale ha facoltà di proporre modifiche in relazione all'importo delle prestazioni o alla misura delle aliquote di contribuzione. Le modifiche sono adottate con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, verificate le compatibilità finanziarie interne al fondo. 11. I datori di lavoro che occupano mediamente sino a 15 dipendenti possono richiedere l'assegno di solidarietà di cui all'articolo 31 per gli eventi di sospensione o riduzione del lavoro verificatisi a decorrere dal 1° luglio 2016.

a) il campo di applicazione dei fondi

I fondi, così come quelli previsti dalla riforma Fornero, sono destinati ad operare innanzitutto nei settori che non rientrano nell'ambito di applicazione del titolo I del d.lgs. 148/2015, cioè nei settori esclusi dall'ambito di applicazione della Cassa Integrazione Guadagni Ordinaria¹⁹⁰ e Straordinaria¹⁹¹.

¹⁹⁰ Art. 10 d.lgs. 148/2015: 1. La disciplina delle integrazioni salariali ordinarie e i relativi obblighi contributivi si applicano a: a) imprese industriali manifatturiere, di trasporti, estrattive, di installazione di impianti, produzione e distribuzione dell'energia, acqua e gas; b) cooperative di produzione e lavoro che svolgano attività lavorative similari a quella degli operai delle imprese industriali, ad eccezione delle cooperative elencate dal Decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1970, n. 602; c) imprese dell'industria boschiva, forestale e del tabacco; d) cooperative agricole, zootecniche e loro consorzi che esercitano attività di trasformazione, manipolazione e commercializzazione di prodotti agricoli propri per i soli dipendenti con contratto di lavoro a tempo indeterminato; e) imprese addette al noleggio e alla distribuzione dei film e di sviluppo e stampa di pellicola cinematografica; f) imprese industriali per la frangitura delle olive per conto terzi; g) imprese produttrici di calcestruzzo preconfezionato; h) imprese addette agli impianti elettrici e telefonici; i) imprese addette all'armamento ferroviario; l) imprese industriali degli enti pubblici, salvo il caso in cui il capitale sia interamente di proprietà pubblica; m) imprese industriali e artigiane dell'edilizia e affini; n) imprese industriali esercenti l'attività di escavazione e/o lavorazione di materiale lapideo; o) imprese artigiane che svolgono attività di escavazione e di lavorazione di materiali lapidei, con esclusione di quelle che svolgono tale attività di lavorazione in laboratori con strutture e organizzazione distinte dalla attività di escavazione.

¹⁹¹ Art. 20, d.lgs. 148/2015: 1. La disciplina in materia di intervento straordinario di integrazione salariale e i relativi obblighi contributivi trovano applicazione in relazione alle seguenti imprese, che nel semestre precedente la data di presentazione della domanda, abbiano occupato mediamente più di quindici dipendenti, inclusi gli apprendisti e i dirigenti: a) imprese industriali, comprese quelle edili e affini; b) imprese artigiane che procedono alla sospensione dei lavoratori in conseguenza di sospensioni o riduzioni dell'attività dell'impresa che esercita l'influsso gestionale prevalente; c) imprese appaltatrici di servizi di mensa o ristorazione, che subiscano una riduzione di attività in dipendenza di situazioni di difficoltà dell'azienda appaltante, che abbiano comportato per quest'ultima il ricorso al trattamento ordinario o straordinario di integrazione salariale; d) imprese appaltatrici di servizi di pulizia, anche se costituite in forma di cooperativa, che subiscano una riduzione di attività in conseguenza della riduzione delle attività dell'azienda appaltante, che abbia comportato per quest'ultima il ricorso al trattamento straordinario di integrazione salariale; e) imprese dei settori ausiliari del servizio ferroviario, ovvero del comparto della produzione e della manutenzione del materiale rotabile; f) imprese cooperative di trasformazione di prodotti agricoli e loro consorzi; g) imprese di vigilanza. 2. La disciplina in materia di intervento straordinario di integrazione salariale e i relativi obblighi contributivi trovano altresì applicazione in relazione alle seguenti imprese, che nel semestre precedente la data di presentazione della domanda, abbiano occupato mediamente più di cinquanta dipendenti, inclusi gli apprendisti e i dirigenti: a) imprese esercenti attività commerciali, comprese quelle della logistica; b) agenzie di viaggio e turismo, compresi gli operatori turistici. 3. La medesima disciplina e i medesimi obblighi contributivi trovano applicazione, a prescindere dal numero dei dipendenti, in relazione alle categorie seguenti: a) imprese del

Tali fondi, che ben possono definirsi sostitutivi¹⁹², rappresentano il completamento ed il naturale prosieguo della riforma degli amministratori sociali poiché tendono ad assicurare una tutela in costanza di rapporto di lavoro a dipendenti che altrimenti ne sarebbero privi e che costituiscono un passo verso l'universalizzazione della stessa¹⁹³. Il loro campo di applicazione oggettivo è dunque individuato per sottrazione rispetto a quello individuato dal legislatore. Nell'ambito di ciascun settore, poi, i decreti ministeriali determinano, ratificando quanto previsto dalla contrattazione collettiva, l'ambito di applicazione del fondo in relazione anche alla natura giuridica e alla classe di ampiezza dei datori di lavoro, sottolineando la necessità che il fondo abbia una stretta correlazione con il settore di attività e con le sue caratteristiche. Quanto al profilo della natura giuridica il "Jobs Act" porta all'applicazione dei fondi anche ai datori di lavoro non imprenditori, a differenza della riforma Fornero che utilizzava anche dei criteri numerici in

trasporto aereo e di gestione aeroportuale e società da queste derivate, nonché imprese del sistema aeroportuale; b) partiti e movimenti politici e loro rispettive articolazioni e sezioni territoriali, nei limiti di spesa di 8,5 milioni di euro per l'anno 2015 e di 11,25 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2016, a condizione che risultino iscritti nel registro di cui all'articolo 4, comma 2, del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13. 4. Nel caso di richieste presentate prima che siano trascorsi sei mesi dal trasferimento di azienda, il requisito relativo alla classe dimensionale deve sussistere, per l'impresa subentrante, nel periodo decorrente dalla data del predetto trasferimento. 5. Si ha influsso gestionale prevalente ai fini di cui al comma 1, lettera b), quando in relazione ai contratti aventi ad oggetto l'esecuzione di opere o la prestazione di servizi o la produzione di beni o semilavorati costituenti oggetto dell'attività produttiva o commerciale dell'impresa committente, la somma dei corrispettivi risultanti dalle fatture emesse dall'impresa destinataria delle commesse nei confronti dell'impresa committente, acquirente o somministrata abbia superato, nel biennio precedente, il cinquanta per cento del complessivo fatturato dell'impresa destinataria delle commesse, secondo quanto emerge dall'elenco dei clienti e dei fornitori ai sensi dell'articolo 21, comma 1, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni. 6. Resta fermo quanto disposto dagli articoli 35 e 37 della legge 5 agosto 1981, n. 416, e successive modificazioni e dall'articolo 7, comma 10-ter, del decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito con modificazioni dalla legge 19 luglio 1993, n. 236.

¹⁹² Secondo Garofalo sono tali, per Liso invece sono sostitutivi degli allora fondi residuali.

¹⁹³ F. SANTONI, *Ammortizzatori sociali in deroga e canale bilaterale* in AA. VV., *Studi in onore di Tiziano Treu*, JOVENE 2011

riferimento. Quanto invece al profilo della soglia di ampiezza, anche in questa riforma il legislatore ha voluto riferirsi al numero di dipendenti, comprovato da verifica mensile bidirezionale pensata per i datori di lavoro obbligati alla contribuzione che scendano sotto la soglia minima, ma anche per chi tale soglia la supera. La soglia comunque è molto bassa: l'art. 27 al c. 6 collega l'istituzione obbligatoria dei fondi per i datori di lavoro che occupano più di cinque dipendenti, compresi gli apprendisti. Il legislatore ha imposto tra l'altro ai fondi costituiti entro il 24 settembre 2015 di adeguarsi al nuovo requisito dimensionale entro il 31 dicembre 2015, prevedendo in caso contrario che i datori di lavoro con alle dipendenze dai 6 ai 14 dipendenti, confluiscono nel fondo di integrazione salariale dal 1 gennaio 2016. Parte della dottrina si è interrogata se non fosse stato preferibile lasciare alle parti sociali il compito di definire l'ampiezza dei datori di lavoro interessati, anche in base alle caratteristiche dei singoli settori, affidando alle associazioni datoriali il compito di rappresentare gli interessi dei loro iscritti e delle realtà più piccole dinanzi ad un rischio di incremento del costo del lavoro. Inoltre, per evitare conflitti con le norme costituzionali, il legislatore non può vietare all'autonomia collettiva di abbassare ulteriormente il predetto requisito, ricomprendendo nel campo di applicazione del fondo anche i datori di lavoro con un solo dipendente o comunque con un massimo di cinque. In questo caso il fondo sarebbe escluso dal meccanismo del recepimento da parte del decreto ministeriale e resterebbe incardinato nell'ambito del diritto privato come associazione non riconosciuta ai sensi dell'art. 36 c.c., con notevoli effetti anche sul piano contributivo che dovrebbe essere stabilita dalla fonte negoziale e non potrebbe essere obbligatoria. In ogni caso l'abbassamento della soglia è in

linea con la nuova politica dei licenziamenti, costituendo un antidoto alle geometrie variabili degli organi aziendali e al rischio che la loro riduzione si traduca in un ridimensionamento delle tutele non solo per chi è licenziato, ma anche per chi resta.

Per quanto riguarda i lavoratori beneficiari delle prestazioni, il d.lgs. 148/2015 si limita a precisare soltanto che sono destinatari delle prestazioni erogate dal sistema obbligatorio dei fondi i lavoratori assunti con contratto di apprendistato professionalizzante¹⁹⁴ ed esclusi invece i dirigenti¹⁹⁵. Inoltre, mentre per il fondo di integrazione salariale dal 1 gennaio 2016 vige il requisito dell'anzianità di effettivo lavoro di almeno 90 giorni presso l'unità produttiva per cui è richiesta l'integrazione salariale ordinaria o straordinaria, una siffatta previsione non opera per i fondi di solidarietà bilaterali, a meno di non voler ricomprendere questo specifico requisito nell'ambito della normativa in materia di integrazione salariali applicabili, se compatibili, all'assegno ordinario erogato dai fondi. Rientrerebbero, poi, nell'erogazione dei fondi anche i lavoratori parasubordinati rientranti nei rapporti di collaborazione organizzati dal committente¹⁹⁶.

¹⁹⁴ Art. 39, d.lgs. 148/2015: 1. Ai fondi di solidarietà di cui agli articoli 26, 27 e 28 si applica l'articolo 2, commi 1 e 4. Ai fondi di cui agli articoli 26 e 28 si applicano anche gli articoli 4, comma 1, 7, commi da 1 a 4, e 8. A decorrere dal 1° gennaio 2016, al fondo di cui all'articolo 28 si applica inoltre l'articolo 1, commi 2 e 3.

¹⁹⁵ Art. 26 co. 7, d.lgs. 148/2015: 7. L'istituzione dei fondi di cui al comma 1 è obbligatoria per tutti i settori che non rientrano nell'ambito di applicazione del Titolo I del presente decreto, in relazione ai datori di lavoro che occupano mediamente più di cinque dipendenti. Ai fini del raggiungimento della soglia dimensionale vengono computati anche gli apprendisti. Le prestazioni e i relativi obblighi contributivi non si applicano al personale dirigente se non espressamente previsto.

¹⁹⁶ Art. 2, d.lgs. 81/2015: 1. A far data dal 1° gennaio 2016, si applica la disciplina del rapporto di lavoro subordinato anche ai rapporti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione sono organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro. 2. La disposizione di cui al comma 1 non trova applicazione con riferimento: a) alle collaborazioni per le quali gli accordi collettivi nazionali stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale prevedono discipline specifiche

Oltre poi alla necessaria costituzione di fondi nei settori esclusi dalla cassa integrazione guadagni, il legislatore prevede la possibilità di costituirne altri nei settori che rientrano nel campo di applicazione delle integrazioni salariali. Sono fondi facoltativi o integrativi, la cui mancanza, non determina l'accesso al fondo di integrazione salariale e la cui costituzione sia totalmente rimessa alla contrattazione collettiva. La possibilità è prevista limitatamente alle prestazioni facoltative che anche ai fondi obbligatori sostitutivi possono erogare e cioè prestazioni integrative di quelle già previste dalla legge in caso di cessazione del rapporto di lavoro ovvero dell'integrazione salariale, l'assegno straordinario per il sostegno al reddito dei lavoratori che siano stati agevolati nell'esodo e contributi per il finanziamento di programmi formativi di riconversione o riqualificazione professionale¹⁹⁷. Per quanto riguarda

riguardanti il trattamento economico e normativo, in ragione delle particolari esigenze produttive ed organizzative del relativo settore; b) alle collaborazioni prestate nell'esercizio di professioni intellettuali per le quali è necessaria l'iscrizione in appositi albi professionali; c) alle attività prestate nell'esercizio della loro funzione dai componenti degli organi di amministrazione e controllo delle società e dai partecipanti a collegi e commissioni; d) alle collaborazioni rese a fini istituzionali in favore delle associazioni e società sportive dilettantistiche affiliate alle federazioni sportive nazionali, alle discipline sportive associate e agli enti di promozione sportiva riconosciuti dal C.O.N.I., come individuati e disciplinati dall'articolo 90 della legge 27 dicembre 2002, n. 289. 3. Le parti possono richiedere alle commissioni di cui all'articolo 76 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, la certificazione dell'assenza dei requisiti di cui al comma 1. Il lavoratore può farsi assistere da un rappresentante dell'associazione sindacale cui aderisce o conferisce mandato o da un avvocato o da un consulente del lavoro. 4. Fino al completo riordino della disciplina dell'utilizzo dei contratti di lavoro flessibile da parte delle pubbliche amministrazioni, la disposizione di cui al comma 1 non trova applicazione nei confronti delle medesime. Dal 1° gennaio 2017 è comunque fatto divieto alle pubbliche amministrazioni di stipulare i contratti di collaborazione di cui al comma 1.

¹⁹⁷ Art 26 co. 9 e 10, d.lgs. 148/2015: 9. I fondi di cui al comma 1, oltre alla finalità di cui al medesimo comma, possono avere le seguenti finalità: a) assicurare ai lavoratori prestazioni integrative, in termini di importi o durate, rispetto alle prestazioni previste dalla legge in caso di cessazione del rapporto di lavoro, ovvero prestazioni integrative, in termini di importo, rispetto a trattamenti di integrazione salariale previsti dalla normativa vigente; b) prevedere un assegno straordinario per il sostegno al reddito, riconosciuto nel quadro dei processi di agevolazione all'esodo, a lavoratori che raggiungano i requisiti previsti per il pensionamento di vecchiaia o anticipato nei successivi cinque anni; c) contribuire al finanziamento di programmi formativi di riconversione o riqualificazione professionale, anche in concorso con gli appositi fondi nazionali o dell'Unione europea. 10. Per le finalità di cui al comma 9, i fondi di cui al comma 1 possono essere istituiti anche in relazione a settori di attività e classi di ampiezza dei datori di lavoro che già rientrano nell'ambito di

l'assegno ordinario si ritiene che possa essere erogato in favore dei lavoratori dipendenti da datori di lavoro la cui soglia dimensionale si collochi fra sei dipendenti e quella eventualmente prevista per le integrazioni salariali.

b) la corrispettività di sistema ed il limite delle risorse disponibili

Per assicurare il principio dell'obbligo di pareggio¹⁹⁸ il legislatore ha costruito una stringente disciplina, inderogabile, fondata su un'attività di costante monitoraggio da parte del comitato amministratore fra le cui funzioni spicca la vigilanza sull'affluenza di contributi, sull'ammissione agli interventi e sull'erogazione dei trattamenti, nonché sull'andamento della gestione. Si vuole ovviamente evitare che nei fondi confluiscono risorse pubbliche a carico della fiscalità generale e di costruire "autosufficienza economica" degli stessi che li sottrae alla solidarietà intercategoriale che secondo parte della dottrina¹⁹⁹ deve comunque essere assicurata in entrata ed in uscita. Il riferimento alla disponibilità delle risorse consente di affermare che questi fondi sono regolati dal principio di ripartizione e non, come nella previdenza complementare, quello di capitalizzazione. Nella riforma del Governo Renzi il divieto di

applicazione del Titolo I del presente decreto. Per le imprese nei confronti delle quali trovano applicazione le disposizioni in materia di indennità di mobilità di cui agli articoli 4 e seguenti della legge 23 luglio 1991, n. 223, e successive modificazioni, gli accordi e contratti collettivi di cui al comma 1 possono prevedere che il fondo di solidarietà sia finanziato, a decorrere dal 1° gennaio 2017, con un'aliquota contributiva nella misura dello 0,30 per cento delle retribuzioni imponibili ai fini previdenziali.

¹⁹⁸ Si tratta pur sempre di un pareggio sui generis dal momento che la legge non vieta una gestione in attivo, ovvero non mira a che le risorse aggiuntive accumulate dal fondo siano distolte dal fine per cui sono state raccolte, ma vieta di corrispondere prestazioni eccedenti le predette risorse.

¹⁹⁹ C. LAGALA, *La previdenza sociale tra mutualità e solidarietà* CACUCCI 2001

erogazione di prestazioni non è collegato alla carenza di contribuzioni versate a copertura dalla specifica prestazione, ma alla complessiva disponibilità del fondo. Il principio della ripartizione nei fondi di solidarietà è infatti espressione di quella solidarietà evocata nella loro denominazione endo categoriale ed intergenerazionale.

Al comitato amministratore inoltre poi spetta anche il compito di predisporre bilanci annuali, preventivo e consuntivo, della gestione e deliberare sui bilanci tecnici della gestione stessa e di qui l'obbligo di presentare, sin dalla loro costituzione, bilanci di previsione ad otto anni basati sullo scenario macroeconomico coerente con il più recente documento di economia e finanza e relativa Nota di aggiornamento. Il legislatore ha dunque cercato il più possibile di il monitoraggio ed una efficace gestione delle risorse dei fondi. Il comitato ha infatti tutte le informazioni necessarie, specifiche e tecniche, per garantire l'equilibrio fra l'afflusso di risorse e l'erogazione delle prestazioni, provvedendo a determinare e ad adeguare le aliquote di contribuzione ai primi segnali di instabilità. È lo stesso comitato, infatti a proporre variazioni sull'importo delle prestazioni o sulla misura delle aliquote, successivamente adottate dai decreti direttoriali dei ministeri coinvolti, previa verifica delle compatibilità finanziarie del fondo²⁰⁰. In questo caso, quindi, l'obbligo del pareggio di bilancio comporta che tutte le prestazioni erogate dal fondo siano

²⁰⁰ Art. 35 co. 3 e 4, d.lgs. 148/2015: 3. I fondi istituiti ai sensi degli articoli 26 e 28 hanno obbligo di presentazione, sin dalla loro costituzione, di bilanci di previsione a otto anni basati sullo scenario macroeconomico coerente con il più recente Documento di economia e finanza e relativa Nota di aggiornamento. 4. Sulla base del bilancio di previsione di cui al comma 3, il comitato amministratore di cui all'articolo 36 ha facoltà di proporre modifiche in relazione all'importo delle prestazioni o alla misura dell'aliquota di contribuzione. Le modifiche sono adottate, anche in corso d'anno, con decreto direttoriale dei Ministeri del lavoro e delle politiche sociali e dell'economia e delle finanze, verificate le compatibilità finanziarie interne al fondo, sulla base della proposta del comitato amministratore.

subordinate alla sussistenza di risorse disponibili, sicché esso può ben considerarsi un requisito di carattere generale che riguarda tanto le prestazioni per cui i contributi sono correttamente versati, sia quelle per cui gli stessi siano stati omessi. Il principio della automaticità delle prestazioni, dunque è del tutto applicabile anche per tale decreto, anche in presenza di risorse disponibili²⁰¹, anche in caso di mancato versamento dei contributi fermo restando il limite della prescrizione. Il legislatore infatti non collega l'erogazione della prestazione al versamento dei relativi contributi da parte del datore di lavoro, non essendo alla prestazione caratterizzata la corrispettività con gli stessi, ma alla complessiva disponibilità di risorsa da parte del fondo.

Ragionamento diverso va fatto invece in caso di carenza di disponibilità di riserve finanziarie già acquisite, poiché è evidente che mentre per le prestazioni previdenziali erogate dall' INPS la applicazione del principio implica erogazione necessitata dalla prestazione, pur in presenza di un disavanzo nella gestione che viene integrato dalla fiscalità generale, nel caso di fondi la disponibilità concreta non può essere garantiti dall' INPS in via suppletiva²⁰². Il problema che si è cercato di risolvere, dunque è stata la scelta a monte di approntare una tutela che trova da se il proprio punto di equilibrio senza dover ricorrere a iniezioni di liquidità esterne alla stessa.

²⁰¹ FAIOLI M., *Il sostegno al reddito attuato mediante fondi bilaterali di solidarietà* in FAIOLI M. RAITANO M., *I fondi bilaterali di solidarietà del Jobs Act. Problemi giuridici ed analisi economica* in WP Fondazione G. Brondolini 2015

²⁰² Art. 35 co. 5, d.lgs. 148/2015: 5. In caso di necessità di assicurare il pareggio di bilancio ovvero di far fronte a prestazioni già deliberate o da deliberare, ovvero di inadempienza del comitato amministratore in relazione all'attività di cui al comma 4, l'aliquota contributiva può essere modificata con decreto direttoriale dei Ministeri del lavoro e delle politiche sociali e dell'economia e delle finanze, anche in mancanza di proposta del comitato amministratore. In ogni caso, in assenza dell'adeguamento contributivo di cui al comma 4, l'INPS è tenuto a non erogare le prestazioni in eccedenza.

A norma dell'art. 31, del d.lgs. 148/2015²⁰³, l'assegno di solidarietà è una prestazione garantita a seguito di un accordo collettivo aziendale, stipulato tra i datori di lavoro e le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, che stabilisca una riduzione di orario al fine di evitare o ridurre le eccedenze di personale nel corso della procedura di licenziamento collettivo di cui all'art. 24 della l. 223/91²⁰⁴, o al fine di evitare licenziamenti plurimi individuali per giustificato motivo oggettivo.

²⁰³ Art. 31, d.lgs. 148/2015: 1. A decorrere dal 1° gennaio 2016 il fondo di cui all'articolo 28, garantisce un assegno di solidarietà, in favore dei dipendenti di datori di lavoro che stipulano con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative accordi collettivi aziendali che stabiliscono una riduzione dell'orario di lavoro, al fine di evitare o ridurre le eccedenze di personale nel corso della procedura di cui all'articolo 24 della legge 23 luglio 1991, n. 223, o al fine di evitare licenziamenti plurimi individuali per giustificato motivo oggettivo. 2. L'assegno di solidarietà può essere corrisposto per un periodo massimo di 12 mesi in un biennio mobile. Ai fini della determinazione della misura dell'assegno di solidarietà per le ore di lavoro non prestate si applicano le disposizioni di cui all'articolo 3. 3. Gli accordi collettivi aziendali di cui al comma 1 individuano i lavoratori interessati dalla riduzione oraria. La riduzione media oraria non può essere superiore al 60 per cento dell'orario giornaliero, settimanale o mensile dei lavoratori interessati. Per ciascun lavoratore, la percentuale di riduzione complessiva dell'orario di lavoro non può essere superiore al 70 per cento nell'arco dell'intero periodo per il quale l'accordo di solidarietà è stipulato. 4. Gli accordi di cui al comma 1 devono specificare le modalità attraverso le quali, qualora sia necessario soddisfare temporanee esigenze di maggior lavoro, il datore di lavoro può modificare in aumento, nei limiti del normale orario di lavoro, l'orario ridotto. Il maggior lavoro prestato comporta una corrispondente riduzione dell'assegno di solidarietà. 5. Per l'ammissione all'assegno di solidarietà, il datore di lavoro presenta in via telematica all'INPS domanda di concessione, corredata dall'accordo sindacale, entro sette giorni dalla data di conclusione di questo. Nella domanda deve essere indicato l'elenco dei lavoratori interessati alla riduzione di orario, sottoscritto dalle organizzazioni sindacali di cui al comma 1 e dal datore di lavoro. Tali informazioni sono inviate dall'INPS alle Regioni e Province Autonome, per il tramite del sistema informativo unitario delle politiche del lavoro, ai fini delle attività e degli obblighi di cui all'articolo 8, comma 1. 6. La riduzione dell'attività lavorativa deve avere inizio entro il trentesimo giorno successivo alla data di presentazione della domanda. 7. All'assegno di solidarietà si applica, per quanto compatibile, la normativa in materia di integrazioni salariali ordinarie.

²⁰⁴ Art. 24, L. 223/91: Norme in materia di riduzione del personale 1. Le disposizioni di cui all'art. 4, commi da 2 a 12, e all'art. 5, commi da 1 a 5, si applicano alle imprese che occupino più di quindici dipendenti e che, in conseguenza di una riduzione o trasformazione di attività o di lavoro, intendano effettuare almeno cinque licenziamenti, nell'arco di centoventi giorni, in ciascuna unità produttiva, o in più unità produttive nell'ambito del territorio di una stessa provincia. Tali disposizioni si applicano per tutti i licenziamenti che, nello stesso arco di tempo e nello stesso ambito, siano comunque riconducibili alla medesima riduzione o trasformazione. 2. Le disposizioni richiamate nel comma 1 si applicano anche quando le imprese di cui al medesimo comma intendano cessare l'attività. 3. Quanto previsto all'art. 4, commi 3, ultimo periodo, e 10, e all'art. 5, commi 4 e 5, si applica solo alle imprese di cui all'art. 16, comma 1. 4. Le disposizioni di cui al presente articolo non si applicano nei casi di

La riduzione media oraria non può essere superiore al 60 per cento dell'orario giornaliero, settimanale o mensile dei lavoratori interessati. Per ciascun lavoratore, la percentuale di riduzione complessiva dell'orario non può essere superiore al 70 per cento nell'arco dell'intero periodo per il quale l'accordo di solidarietà è stipulato.

Nelle more dell'adozione dei decreti attuativi della nuova normativa, recanti i nuovi criteri per l'approvazione e la concessione dei trattamenti, gli stessi sono autorizzati, previo istruttoria, alla luce dei criteri individuati nel D.M. n. 46448/2009 in tema di contratti di solidarietà. A tal fine le istanze dovranno essere corredate dell'apposita scheda causale presente nell'area download della procedura di invio delle domande.

All'assegno di solidarietà si applica, per quanto compatibile, la normativa in materia di integrazioni salariali ordinarie.

L'assegno è garantito: per eventi di riduzione di attività lavorativa verificatisi dal 1° gennaio 2016, in favore dei lavoratori dipendenti di datori di lavoro che occupano mediamente più di quindici dipendenti; per eventi di riduzione di attività lavorativa verificatisi dal 1° luglio 2016, in favore dei lavoratori dipendenti di datori di lavoro che occupano mediamente più di cinque e sino a 15 dipendenti.

scadenza dei rapporti di lavoro a termine, di fine lavoro nelle costruzioni edili e nei casi di attività stagionali o saltuarie. 5. La materia dei licenziamenti collettivi per riduzione di personale di cui al primo comma dell'art. 11 della legge 15 luglio 1966, n. 604, come modificato dall'art. 6 della legge 11 maggio 1990, n. 108, è disciplinata dal presente articolo. 6. Il presente articolo non si applica ai licenziamenti intimati prima della data di entrata in vigore della presente legge.

Le istanze di accesso all'assegno di solidarietà devono essere inoltrate, sulla base dei criteri esposti nel successivo paragrafo 4, entro sette giorni dalla data di conclusione dell'accordo collettivo aziendale.

La riduzione di attività deve avere inizio entro il trentesimo giorno successivo alla data di presentazione della domanda.

L'assegno ordinario è garantito, quale ulteriore prestazione, per eventi di sospensione o riduzione di attività lavorativa verificatisi dal 1° gennaio 2016, in favore dei lavoratori dipendenti di datori di lavoro che occupano mediamente più di quindici dipendenti, in relazione alle causali di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa previste dalla normativa in materia di integrazioni salariali ordinarie, ad esclusione delle intemperie stagionali, e straordinarie, limitatamente alle causali per riorganizzazione aziendale e crisi aziendale.

Nelle more dell'uscita del decreto ministeriale, recante i nuovi criteri per l'approvazione e la concessione dei trattamenti, i trattamenti sono autorizzati sulla base dei criteri fino ad oggi utilizzati, in particolare per le causali della CIGS si farà riferimento ai seguenti D.M.: D.M. 31444/2002 per la causale di riorganizzazione aziendale; D.M. 31826/2002 per la causale di crisi aziendale.

La domanda di assegno ordinario deve essere presentata, sulla base dei criteri esposti nel successivo paragrafo 4, non prima di 30 giorni e non oltre il termine di 15 giorni dall'inizio della sospensione o riduzione di attività lavorativa.

Anche all'assegno ordinario si applica, per quanto compatibile, la normativa in materia di integrazioni salariali ordinarie.

In caso di presentazione tardiva della domanda, stante l'applicazione del disposto di cui all'art. 15, c. 3, del D.Lgs. 148/2015²⁰⁵, l'eventuale trattamento di integrazione salariale non potrà aver luogo per periodi anteriori di una settimana rispetto alla data di presentazione (cioè dal lunedì della settimana precedente), ai fini di una corretta rideterminazione delle ore di sospensione il datore di lavoro dovrà comunicare all'Istituto le ore di sospensione effettuate nei periodi non indennizzabili a causa della presentazione tardiva dell'istanza per il tramite del modello allegato alla circolare 201/2015 e anch'esso reperibile nell'area download della procedura.

In caso di domande presentate prima del termine iniziale di 30 giorni dalla data di inizio della sospensione o riduzione di attività lavorativa, la procedura non consentirà l'inoltro della domanda invitando l'utente a ripresentarla nei termini di legge.

Al fine di rendere fluida la transizione verso il fondo di integrazione salariale, garantendo alle aziende di inoltrare le domande senza soluzione di continuità, assicurando così continuità di reddito ai lavoratori beneficiari, in prima applicazione, ai soli fini della presentazione della domanda, il periodo intercorrente tra la data del 1 gennaio 2016 e la data di pubblicazione della

²⁰⁵ Art. 15, d.lgs. 148/2015: 1. Per l'ammissione al trattamento ordinario di integrazione salariale, l'impresa presenta in via telematica all'INPS domanda di concessione nella quale devono essere indicati la causa della sospensione o riduzione dell'orario di lavoro e la presumibile durata, i nominativi dei lavoratori interessati e le ore richieste. Tali informazioni sono inviate dall'INPS alle Regioni e Province Autonome, per il tramite del sistema informativo unitario delle politiche del lavoro, ai fini delle attività e degli obblighi di cui all'articolo 8, comma 1. 2. La domanda deve essere presentata entro il termine di 15 giorni dall'inizio della sospensione o riduzione dell'attività lavorativa. 3. Qualora la domanda venga presentata dopo il termine indicato nel comma 2, l'eventuale trattamento di integrazione salariale non potrà aver luogo per periodi anteriori di una settimana rispetto alla data di presentazione. 4. Qualora dalla omessa o tardiva presentazione della domanda derivi a danno dei lavoratori la perdita parziale o totale del diritto all'integrazione salariale, l'impresa è tenuta a corrispondere ai lavoratori stessi una somma di importo equivalente all'integrazione salariale non percepita.

circolare è neutralizzato. Conseguentemente, per gli eventi di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa intervenuti nel periodo c.d. neutralizzato, la decorrenza dei termini utili per la presentazione delle istanze di accesso all'assegno ordinario (15 giorni) è la data di pubblicazione della circolare.

Per gli eventi di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa verificatisi dal giorno successivo alla data di pubblicazione della circolare, sempre ai fini dei termini di presentazione della domanda, troverà applicazione l'ordinaria disciplina così come disposta dagli art. 30 e 31 del D.Lgs. 148/2015²⁰⁶.

²⁰⁶ Art. 30 e 31, d.lgs. 148/2015: 1. I fondi di cui all'articolo 26 assicurano, in relazione alle causali previste dalla normativa in materia di integrazioni salariali ordinarie o straordinarie, la prestazione di un assegno ordinario di importo almeno pari all'integrazione salariale. I fondi stabiliscono la durata massima della prestazione, non inferiore a 13 settimane in un biennio mobile e non superiore, a seconda della causale invocata, alle durate massime previste agli articoli 12 e 22, e comunque nel rispetto della durata massima complessiva prevista dall'articolo 4, comma 1. All'assegno ordinario si applica, per quanto compatibile, la normativa in materia di integrazioni salariali ordinarie. 2. La domanda di accesso all'assegno ordinario erogato dai fondi di cui agli articoli 26 e 28 deve essere presentata non prima di 30 giorni dall'inizio della sospensione o riduzione dell'attività lavorativa eventualmente programmata e non oltre il termine di 15 giorni dall'inizio della sospensione o riduzione dell'attività lavorativa.

Art. 31: 1. A decorrere dal 1° gennaio 2016 il fondo di cui all'articolo 28, garantisce un assegno di solidarietà, in favore dei dipendenti di datori di lavoro che stipulano con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative accordi collettivi aziendali che stabiliscono una riduzione dell'orario di lavoro, al fine di evitare o ridurre le eccedenze di personale nel corso della procedura di cui all'articolo 24 della legge 23 luglio 1991, n. 223, o al fine di evitare licenziamenti plurimi individuali per giustificato motivo oggettivo. 2. L'assegno di solidarietà può essere corrisposto per un periodo massimo di 12 mesi in un biennio mobile. Ai fini della determinazione della misura dell'assegno di solidarietà per le ore di lavoro non prestate si applicano le disposizioni di cui all'articolo 3. 3. Gli accordi collettivi aziendali di cui al comma 1 individuano i lavoratori interessati dalla riduzione oraria. La riduzione media oraria non può essere superiore al 60 per cento dell'orario giornaliero, settimanale o mensile dei lavoratori interessati. Per ciascun lavoratore, la percentuale di riduzione complessiva dell'orario di lavoro non può essere superiore al 70 per cento nell'arco dell'intero periodo per il quale l'accordo di solidarietà è stipulato. 4. Gli accordi di cui al comma 1 devono specificare le modalità attraverso le quali, qualora sia necessario soddisfare temporanee esigenze di maggior lavoro, il datore di lavoro può modificare in aumento, nei limiti del normale orario di lavoro, l'orario ridotto. Il maggior lavoro prestatore comporta una corrispondente riduzione dell'assegno di solidarietà. 5. Per l'ammissione all'assegno di solidarietà, il datore di lavoro presenta in via telematica all'INPS domanda di concessione, corredata dall'accordo sindacale, entro sette giorni dalla data di conclusione di questo. Nella domanda deve essere indicato l'elenco dei lavoratori interessati alla riduzione di orario, sottoscritto dalle organizzazioni sindacali di cui al comma 1 e dal datore di lavoro. Tali informazioni sono inviate dall'INPS alle Regioni e Province Autonome, per il tramite del sistema informativo unitario delle politiche del lavoro, ai fini delle attività e degli obblighi di cui all'articolo 8, comma 1.6. La riduzione dell'attività lavorativa deve avere inizio entro il trentesimo giorno successivo alla data di presentazione della domanda. 7. All'assegno di solidarietà si applica, per quanto compatibile, la normativa in materia di

Per l'assegno di solidarietà, i termini di presentazione delle domande decorreranno dalla data di pubblicazione del messaggio.

c) natura giuridica dei fondi e la loro amministrazione

I fondi in esame non hanno personalità giuridica e costituiscono gestioni dell'INPS e quindi pur avendo una certa autonomia di gestione non sono soggetti giuridici distinti dall'ente previdenziale, innanzitutto sul piano processuale. Sulla base del dettato normativo, tuttavia, in futuro non potranno più essere costituiti fondi su questo modello, stante il tenore letterale dell'art. 27, comma 1, secondo cui la norma è applicabile esclusivamente ai fondi bilaterali che risultano già adeguati alla disciplina vigente alla data di entrata in vigore del decreto n. 148/2015. Deve rilevarsi, infatti, come questi fondi siano gli unici ad essere costituiti in settori in cui la bilateralità rappresenta un sistema consolidato di gestione delle relazioni industriali, a partire dall'adeguamento di fondi bilaterali preesistenti alle nuove finalità. Essi divengono efficaci senza la necessità di ulteriore decretazione da parte del MLPS, che si limita a determinare, come previsto dalla legge, solo i requisiti di professionalità e onorabilità dei soggetti preposti alla loro gestione, nonché i criteri e i requisiti per gestire la contabilità. Stante la mancanza di espressa previsione al riguardo, gli stessi non rappresentano una gestione separata INPS.

integrazioni salariali ordinarie.

Guardando, quindi, alla loro natura giuridica, i dati che emergono sono principalmente due.

In primo luogo, tali fondi nascono a partire dalla contrattazione collettiva e si estrinsecano nell'adeguamento dell'atto costitutivo dell'associazione alle finalità perseguite dalla legge. Pertanto, i fondi basati sul modello alternativo, giuridicamente, sono inquadrabili nella categoria delle associazioni di fatto, *ex art. 36, cod. civ.*, di per sé prive di personalità giuridica.

In secondo luogo, è indubbio che la finalità perseguita da questo tipo di fondo sia del tutto analoga a quella ricercata dagli altri fondi di solidarietà e da ricondursi all'*art. 38, comma 2, Cost.* Questo dato fa propendere verso il riconoscimento, nei confronti dell'ente, dello svolgimento di una funzione pubblicistica.

La questione non è di secondaria importanza. Se i fondi di solidarietà siano dotati o meno di personalità giuridica e, nel caso se essa sia di tipo pubblico o privato, è questione dibattuta, soprattutto per le possibili implicazioni e conseguenze pratiche che ne derivano.

In particolare, se ci si basa sul solo dato testuale, i fondi alternativi sono associazioni non riconosciute, prive di personalità giuridica, che, quindi, non godono di un'autonomia patrimoniale perfetta, cioè, sono prive di una separazione assoluta tra patrimonio dei membri e patrimonio dell'ente. Inoltre, l'obbligo di contribuzione al fondo e quello di erogazione delle prestazioni, con questo presupposto, rientrano nel campo dei rapporti privatistici tra associazione e associati, con limiti di esigibilità ben precisi per e nei confronti dei terzi. Tuttavia, questa natura giuridica permette anche di

conservare un'ampia autonomia decisionale e di autodeterminazione, fattori che, da sempre, hanno connotato il fenomeno bilaterale.

Di contro, guardando al dato funzionale, ai fondi viene demandata la tutela di diritti riservati, in prima battuta, allo Stato. L'art. 38, comma 2, Cost. non solo connota le funzioni assicurate dai fondi come di tipo pubblicistico, ma le riserva, in via di principio, alla sola competenza statale. Arrivare al riconoscimento di una natura giuridica pubblica per i fondi alternativi, ragionando per analogia a partire da quella che possiedono, per via interposta, le altre tipologie di fondo, significa, prima di tutto, garantire l'obbligatorietà *erga omnes* delle sue statuizioni e, quindi, tutelare la certezza dei rapporti giuridici che tale ente intrattiene. Tale ricostruzione comporta necessariamente dei vincoli maggiori per la bilateralità, cui corrisponde una perdita di autonomia decisionale e operativa.

Così facendo, però, il modello di sostegno al reddito in costanza di rapporto sembra finire per essere falsamente sussidiario. Alla sussidiarietà non vengono demandate scelte concrete in ordine alle modalità con cui attuare la tutela di diritti costituzionalmente garantiti, ma più semplicemente il ruolo di "esattore" rispetto alle risorse finanziarie necessarie per erogare i sussidi, in un momento di scarsità per le casse erariali.

Con l'ultimo intervento legislativo pare essere passati dall'introduzione di misure sperimentali, che chiedevano alla bilateralità di attivarsi per garantire, in settori produttivi in cui non erano ancora presenti, le tutele già offerte dall'ordinamento a parte dei lavoratori, ad una misura sistematica e stabile,

che permette una sorta di “deresponsabilizzazione” dell’ordinamento pubblico.

In particolare, con questo *escamotage*, l’obiettivo di estendere la tutela in un’ottica universalistica, è formalisticamente raggiunto e lasciato nell’orbita statale, anche se le risorse economiche che ne permettono il finanziamento hanno matrice esclusivamente privata, con netto risparmio delle risorse economiche pubbliche che sarebbero servite per assicurare, in modo uniforme, tali diritti a nuove fasce di lavoratori.

Probabilmente, la scelta di ricondurre gli strumenti pensati dalla bilateralità sotto lo “scudo” dell’ordinamento previdenziale ordinario è stata anche dettata dalla storica mancata attuazione dell’art. 39 comma 4 Cost. Tutto ciò, però, piuttosto che una valorizzazione, sembra comportare una svalutazione del ruolo riservato alla bilateralità rispetto alla funzione di sostegno al reddito, alla sua capacità di valutare la “salute” del settore di riferimento e, ancor più, di intervenire con scelte in grado di incidere sul presente, ma soprattutto sullo sviluppo futuro, della realtà produttiva. Forse la sussidiarietà senza personalità, non è ancora sussidiarietà.

CAPITOLO III

Il particolare sistema della bilateralità in edilizia: la ratio, le origini, il sostegno al settore oggi

1. Il particolare sistema delle Casse Edili, cenni storici. – 2. Le Casse Edili oggi alla luce delle più recenti intese contrattuali. -3. Le Casse Edili: a) struttura organizzativa; b) funzioni; c) cenni sui principali servizi previdenziali. -4. Fondi di previdenza complementare attivati dalle Casse Edili (APE e APES, lavori usuranti, PREVEDI). - 5. I fondi alternativi. -6. Il DURC e l'obbligatorietà del versamento contributivo da parte delle imprese edili: a) le caratteristiche dell'istituto; b) DURC e rottamazione, c) i controlli sul campo della regolarità.

1. Il particolare sistema delle Casse Edili, cenni storici.

La Cassa Edile è un ente paritetico fra le organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro, no profit²⁰⁷, scaturito dalla contrattazione collettiva per

²⁰⁷ Enti no profit: Una organizzazione non a scopo di lucro (denominazione legale) è una organizzazione che, non avendo scopi di lucro e, non essendo destinata alla realizzazione di profitti, reinveste gli utili interamente per gli scopi organizzativi. La nozione è cominciata a delinearsi nella seconda metà del XX secolo, principalmente nei paesi economicamente più progrediti, insieme ad una notabilmente accresciuta attenzione sociale per le attività di solidarietà, favorita sia dal miglioramento delle condizioni economiche generali (e, per riflesso, individuali), sia dalla diffusione dell'informazione, che ha agevolato la conoscenza di particolari situazioni di disagio, bisogno, sofferenza di natura economica, sanitaria, sociale, politica o di altri tipi di contingenze anche a distanza. Parallelamente, una percezione di inadeguatezza dei sistemi di solidarietà sociale provveduti dai grandi stati nazionali o il riscontro dell'assenza (o dell'impraticabilità) di strumenti di assistenza e solidarietà in paesi meno fortunati, ha indotto molti, in forma per lo più volontaristica, a perseguire operativamente obiettivi di soluzione (o più spesso, realisticamente, di attenuazione) di situazioni di bisogno di altri individui o categorie o gruppi sociali (diversi in genere dal proprio). Ciò ha dato luogo allo spontaneo e copioso proliferare di organizzazioni di natura originariamente privata che in genere perseguono obiettivi di solidarietà rivolti quando in patria a soddisfare bisogni di estrema specialità (ad esempio le numerose associazioni per l'assistenza ai malati di malattie rare) o quando all'estero al soddisfacimento di fabbisogni

gli addetti del settore edilizio, finalizzato all'erogazione di taluni benefici e/o provvidenze in favore dei lavoratori del settore edile. Giuridicamente è un'associazione di diritto privato, ricompresa nelle associazioni non riconosciute e disciplinate dagli art. 36²⁰⁸ e ss. del c.c.

La Cassa Edile ha una diffusione territoriale ed attualmente risultano costituite per ambito provinciale e/o regionale. Sono quindi enti territoriali provinciali/regionali a carattere bilaterale che vengono gestite su un piano di parità (gestione paritetica) dalle organizzazioni territoriali che rappresentano: da un lato datori di lavoro, dall'altro lavoratori.

Le Casse Edili hanno origine all'inizio del secolo scorso ed infatti si può far risalire al 1919, quando nel milanese fu stipulato il primo accordo sindacale per fornire prestazioni assistenziali ai lavoratori edili, il loro nucleo originale.

Tale accordo prevedeva l'erogazione di una indennità di disoccupazione. Il

primari (ad esempio, ma non solo, le altrettanto numerose organizzazioni per la fornitura di cibo e medicinali). La rilevanza del fenomeno, la cui crescita è stata accelerata dall'attenzione prestata dagli organi di informazione, ha in breve tempo raggiunto proporzioni tali da costituire una realtà della quale anche gli ordinamenti giuridici hanno presto dovuto prender atto, anche (e forse in primissima istanza) per poter consentire agevolazioni di natura fiscale a simili attività; in genere, la sottoposizione di organizzazioni *non profit* a regimi fiscali blandi, con ampie opportunità di esenzione, è vista con favore dall'opinione pubblica in ragione del solitamente elevato contenuto etico degli obiettivi perseguiti, quantunque un simile consenso sia nettamente inferiore per il caso di organizzazioni perseguitanti obiettivi a più marcata impronta giuridico-politica. In diritto, il problema affrontato dalla dottrina si è fondamentalmente incentrato sulla corretta definizione dell'ente *non profit*. Rispetto al tradizionale concetto di assenza di fini di lucro, già in rodato uso ad esempio per alcune persone giuridiche come la società cooperativa o l'associazione (casi nei quali residua, legittimamente, un almeno indiretto interesse personale dei soci o comunque dei sodali), la locuzione sottintende (nell'accezione più comune in Italia) che l'organizzazione abbia finalità vocatamente solidaristiche, che non vi sia distribuzione di utili ai soci, che anzi qualsiasi utilità prodotta (anche nella forma di beni o servizi) sia destinata con carattere di esclusività in favore di terzi, e che non svolga attività commerciali se non limitatamente ad azioni meramente strumentali al conseguimento degli scopi sociali.

²⁰⁸ Art. 36 c.c.: L'ordinamento interno e l'amministrazione delle associazioni non riconosciute come persone giuridiche sono regolati dagli accordi degli associati. Le dette associazioni possono stare in giudizio nella persona di coloro ai quali, secondo questi accordi, è conferita la presidenza o la direzione

principio ispiratore di questo accordo era infatti di garantire il godimento di prestazioni assistenziali ad una categoria di lavoratori che si caratterizzavano per periodi di disoccupazione legati a fenomeni contingenti per il passaggio frequente e repentino di cantiere.

Nel 1921 il Ministero del Lavoro e della previdenza sociale, in un proprio decreto, per la prima volta riconobbe per la prima volta la Cassa Edile come ente di sostegno ai lavoratori del comparto. Dopo il ventennio fascista, nel corso del quale l'attività delle Casse Edili segnò un lungo periodo di fermo, si riprese l'attività assistenziale ed a quelli già operativi si aggiunsero ben presto altri servizi, quali il cumulo delle ferie, le gratifiche natalizie, le colonie per i figli degli edili. Il tutto venne ripreso e confermato nel 1950, con la firma del contratto di categoria. La ratio degli accantonamenti relativi ai servizi in questione risiede nel riconoscimento ai lavoratori del comparto edile della disponibilità di risorse economiche anche per quei periodi dell'anno che, per motivi estranei alle volontà dell'azienda (cause naturali) non si era in grado di assicurare la continuità del lavoro.

Fu poi nel 1952 che si affermò il principio base delle Casse Edili moderne, ovvero che la loro gestione andasse affidata in forma paritetica ai rappresentanti dei datori di lavoro e a quelli dei lavoratori.

Tuttavia, il vero punto di svolta si ebbe nel 1959, ovvero nel momento in cui divenne obbligatoria l'iscrizione alle stesse da parte dei lavoratori e dei datori di lavoro.

Nel 1966 per la prima volta venne poi introdotto l'istituto dell'anzianità di mestiere, il cosiddetto A.P.E.²⁰⁹ che sancisce il diritto dei lavoratori del comparto a cumulare la contribuzione ai fini pensionistici presso più datori di lavoro. Il 1976 fu l'anno istitutivo del fondo per le erogazioni dei premi di professionalità edile che venne poi trasformato nel 198 nel fondo di anzianità professionale. Con il rinnovo del contratto nazionale, nello stesso anno, venne eliminata la disposizione che obbligava le Casse Edili ad effettuare le anticipazioni dei trattamenti di malattia ed infortuni, lasciando loro l'erogazione di tali trattenute integrative così come definite nei contratti.

Nel 1990 la legge antimafia sancì come obbligatoria l'iscrizione delle imprese edili alle Casse, al fine della partecipazione alle gare bandite per i lavori pubblici. Con tale ultima misura l'importanza delle Casse Edili è cresciuta notevolmente ed esse sono diventate il punto di riferimento per le contrattazioni collettive, ancor più nella fase attuale caratterizzata dalla crisi del settore.

2. Le Casse Edili oggi alla luce delle più recenti intese contrattuali

L'ANCE²¹⁰ e le organizzazioni sindacali di categoria con delega dei lavoratori hanno istituito in applicazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro, gli Enti Bilaterali di settore quali la Cassa Edile, il Comitato Paritetico Territoriale e l'Ente Scuola Edile, dove la pariteticità si traduce nella cogestione delle attività definite da consigli di amministrazione in cui, non possedendo nessuna

²⁰⁹ APE: Anzianità professionale edile

²¹⁰ ANCE: Associazione Nazionale Costruttori Edili

delle due parti la maggioranza, le decisioni vengono sempre prese in perfetto equilibrio. La Cassa Edile, secondo quanto disciplinato dall' art. 108 del Ccnl²¹¹ per i dipendenti delle imprese edili ed affinità, per l'ultima volta rinnovato nel 2010, è amministrata da un Comitato di Gestione nominato pariteticamente dall'Organizzazione territoriale dei lavoratori aderenti alla Associazioni nazionali contraenti. Le funzioni di indirizzo, controllo e coordinamento sono garantite dalla Commissione nazionale per le Casse Edili (CENCE). Infatti, in ciascuna circoscrizione territoriale è istituita una Cassa Edile e che è lo strumento per l'attuazione, per le materie indicate da alcune disposizioni successive, dei contratti e accordi collettivi stipulati fra l'ANCE e la Fe. N.E.A.L – U.I.L.²¹², la F.I.L.C.A.²¹³. – C.I.S.L. e la F.I.L.L.E.A – C.G.I.L.²¹⁴, nonché fra le organizzazioni territoriali ad esse rispettivamente aderenti²¹⁵.

²¹¹ Art. 108 Ccnl: a) La concessione di permessi retribuiti ai componenti della Rappresentanza sindacale unitaria è disciplinata dall'art. 23 della legge 20 maggio 1970, n. 300. b) Ai lavoratori che siano membri dei Comitati direttivi delle Confederazioni sindacali, dei Comitati direttivi delle Federazioni e dei Sindacati provinciali della categoria potranno essere concessi permessi retribuiti, fino a otto ore lavorative al mese, per la partecipazione alle riunioni degli Organi predetti quando l'assenza dal lavoro venga espressamente richiesta per iscritto dalle Organizzazioni predette e non ostino impedimenti di ordine tecnico- aziendale. Le cariche sopra menzionate e le variazioni relative dovranno essere comunicate per iscritto dalle Organizzazioni predette alle Organizzazioni territoriali dei datori di lavoro che provvederanno a comunicarle all'azienda da cui il lavoratore dipende. I permessi di cui alla presente lett. b) sono concessi ai singoli lavoratori aventi diritto con possibilità di cumulo trimestrale. c) Nei casi di cui alle lettere precedenti è dovuta la normale retribuzione, costituita per gli operai dagli elementi della retribuzione di cui al punto 3) dell'art. 27 del C.C.N.L., dalla percentuale di cui alla lett. B) dell'art. 6 del C.C.N.L. e dalla maggiorazione di cui all'art. 21 del C.C.N.L. d) Per il collocamento in aspettativa e per la concessione di permessi ai lavoratori chiamati a funzioni pubbliche elettive o a ricoprire cariche sindacali, nazionali e provinciali, si fa rinvio alle disposizioni di cui agli articoli 31 e 32 della legge 20 maggio 1970, n. 300.

²¹² Fe. N.E.A.L – U.I.L.: Federazione Nazionale Lavoratori Edili Affini e Legno

²¹³ F.I.L.C.A. – C.I.S.L.: Federazione Italiana Costruzioni e Affini

²¹⁴ F.I.L.L.E.A – C.G.I.L.: Federazione Italiana Lavoratori Legno e Affini

²¹⁵ Art. 36 Ccnl lavoratori edili e affini: Versamenti in Cassa Edile a) In ciascuna circoscrizione territoriale è istituita la Cassa Edile. Essa è lo strumento per l'attuazione, per le materie di cui appresso, dei contratti e accordi collettivi stipulati fra l'Ance e la Fe.N.E.A.L. – U.I.L. la F.I.L.C.A. – C.I.S.L. e la F.I.L.L.E.A. – C.G.I.L., nonché fra le Organizzazioni territoriali ad esse rispettivamente aderenti. I riferimenti alle Casse Edili contenuti nel presente contratto riguardano esclusivamente le Casse Edili costituite a norma del comma precedente. Eventuali pattuizioni assunte da una o più delle Organizzazioni predette, al di fuori della contrattazione collettiva di cui al primo comma, non determinano effetti nei confronti delle Casse Edili

Tali clausole si pongono come la carta fondamentale del sistema delle Casse Edili, che dipendono interamente, sia per la loro istituzione, sia per il loro funzionamento, dalla contrattazione collettiva nazionale, con la contrattazione

previste dalla presente disciplina. L'organizzazione, le funzioni, le contribuzioni e i versamenti alle Casse Edili sono definiti dai contratti e dagli accordi nazionali stipulati dalle Associazioni di cui al primo comma e, nell'ambito di questi, dagli accordi stipulati tra le Organizzazioni territoriali aderenti a quelle nazionali di cui sopra. Gli obblighi di contribuzione e di versamento alle Casse Edili stabiliti per le imprese e per i lavoratori dai contratti e dagli accordi di cui al precedente comma sono correlativi ed inscindibili fra loro e pertanto non ne è ammesso il parziale adempimento. Le Organizzazioni territoriali predette determinano la misura del contributo entro un massimo del 3%, sugli elementi della retribuzione di cui al punto 3) dell'art. 24. Il contributo può essere stabilito in misura superiore al 3% nel caso di specifiche esigenze finanziarie di singole Casse Edili accertate dalla Commissione nazionale paritetica per le Casse Edili (CNCE). Il contributo complessivo di cui sopra è ripartito per 5/6 a carico dei datori di lavoro e per 1/6 a carico dei lavoratori. La quota di contribuzione a carico dell'operaio deve essere trattenuta dal datore di lavoro sulla retribuzione di ogni singolo periodo di paga per il successivo versamento alla Cassa Edile. b) Con l'iscrizione alla Cassa Edile i datori di lavoro e gli operai sono vincolati al rispetto del presente contratto collettivo nazionale di lavoro, degli accordi locali adottati a norma del contratto medesimo, nonché dello Statuto e del Regolamento della Cassa stessa, con l'impegno di osservare integralmente, anche in applicazione di quanto previsto dall'art. 118, gli obblighi ed oneri derivanti dai contratti, accordi ed atti normativi medesimi. La Cassa Edile raccoglierà, nelle occasioni e con modalità stabilite localmente dalle Organizzazioni di cui al primo comma della lettera a), una dichiarazione scritta ricognitiva dei predetti obblighi. b)-bis Con l'iscrizione alla Cassa Edile i lavoratori conferiscono alla Cassa stessa il mandato ad agire per il recupero delle somme a titolo di versamenti dovuti dall'impresa e non versati dando atto e convenendo che la Cassa Edile non è tenuta, per esplicita volontà delle parti, ad effettuare il pagamento per i suddetti titoli in mancanza del relativo versamento da parte dell'azienda. c) Con l'iscrizione alla Cassa Edile i lavoratori e le imprese sono vincolati al versamento delle quote di adesione contrattuale di cui ai commi seguenti. Dal 1° ottobre 2000 a carico dei datori di lavoro e dei lavoratori è posta una quota nazionale di adesione contrattuale in misura pari allo 0,18% degli elementi della retribuzione di cui al punto 3) dell'art. 24, maggiorati del 18,5% e del 4,95%, per i datori di lavoro ed in egual misura a carico degli operai. L'importo della quota nazionale a carico degli operai è trattenuto dal datore di lavoro sulla retribuzione di ogni singolo periodo di paga ed è versato - unitamente all'importo a proprio carico - alla Cassa Edile con la periodicità e le altre modalità previste per il versamento del contributo di cui al sesto comma della lettera a) del presente articolo. Il gettito della quota nazionale di adesione contrattuale riscosso a carico dei datori di lavoro sarà attribuito all'ANCE; il gettito della quota nazionale di adesione contrattuale riscosso a carico dei lavoratori sarà attribuito alle Federazioni nazionali dei lavoratori. La Cassa Edile provvederà a rimettere direttamente alle Associazioni nazionali predette gli importi di rispettiva competenza. In conformità a quanto stabilito per le quote nazionali di adesione contrattuale, le Organizzazioni territoriali aderenti alle Associazioni nazionali di cui al primo comma della lettera a) possono prevedere l'istituzione di quote territoriali di adesione contrattuale a carico, in misura paritetica, dei datori di lavoro e degli operai. L'importo della quota a carico degli operai è trattenuto dal datore di lavoro sulla retribuzione di ogni singolo periodo di paga ed è versato, unitamente all'importo a carico del datore di lavoro stesso, alla Cassa Edile secondo le modalità e alle condizioni da concordarsi localmente dalle Organizzazioni predette. Il gettito della quota territoriale di adesione contrattuale riscosso a carico dei datori di lavoro sarà attribuito alla Associazione territoriale aderente all'ANCE; il gettito della quota territoriale di adesione contrattuale riscosso a carico dei lavoratori sarà attribuito alle Federazioni territoriali dei lavoratori.

territoriale che può intervenire nell'ambito della cornice disegnata dalla prima. Nessun ruolo è lasciato alla contrattazione interconfederale o di altri settori, né tantomeno alla legge che, pure, valorizza il ruolo attualmente acquisito dalle Casse ad altri fini. Si afferma poi che l'organizzazione, le funzioni, le contribuzioni e i versamenti alle Casse Edili sono definite dai contratti e dagli accordi nazionali stipulati dalle Associazioni stipulanti. A definire il perimetro sostanzialmente invalicabile, dagli accordi stipulati tra le organizzazioni territoriali e aderenti e alle nazionali. Le parti hanno voluto chiarire che le Casse Edili sono enti istituiti in applicazione della contrattazione collettiva nazionale del settore delle costruzioni e da questa dipendono sia gli aspetti organizzativi e funzionali che le eventuali vicende modificative degli assetti delineati nella fonte istitutiva di carattere generale.

11. Le Casse Edili: a) struttura organizzativa; b) funzioni; c) cenni sui principali servizi previdenziali

a) struttura organizzativa

Sono organi della Cassa Edile: il Comitato di presidenza; il Comitato di gestione; il Consiglio generale; il Collegio sindacale.

Il Comitato di presidenza è costituito dal Presidente e dal Vicepresidente. Uno fra i membri nominati dall'Associazione territoriale dei datori di lavoro aderente all'ANCE assumerà la funzione di Presidente, su designazione dell'Associazione territoriale medesima. Uno fra i membri nominati dalle

Organizzazioni territoriali dei lavoratori assumerà, su designazione di queste, la funzione di Vicepresidente. Spetta al Comitato di presidenza di sovrintendere all'applicazione dello Statuto e dare esecuzione alle deliberazioni del Comitato di gestione. Qualsiasi atto concernente il prelievo, l'erogazione e il movimento dei fondi della Cassa Edile deve essere effettuato con firma abbinata del Presidente e del Vicepresidente. Il Presidente presiede il Comitato di gestione e il Consiglio generale, ha la firma sociale e rappresenta legalmente la Cassa di fronte ai terzi e in giudizio.

Il Comitato di gestione ha il compito di provvedere alla amministrazione e gestione della Cassa compiendo gli atti necessari allo scopo. In particolare il Comitato di gestione predispone il piano previsionale delle entrate e delle uscite – in attuazione agli accordi stipulati dalle Organizzazioni, relativi ai contributi e alle prestazioni – nonché il bilancio consuntivo. Il Comitato di gestione è nominato in misura paritetica dall'Associazione territoriale della circoscrizione aderente all'Ance e dalle Organizzazioni territoriali dei lavoratori della circoscrizione aderenti alle Associazioni nazionali. Il Comitato di gestione è costituito complessivamente da 12 componenti. In caso di necessità i rappresentanti nel Comitato di gestione sono nominati dalle Associazioni nazionali rispettive.

Il Consiglio generale è composto da: a) 12 componenti del Comitato di gestione; b) 3 componenti nominati dall'Associazione territoriale aderente all'ANCE; c) 3 componenti nominati dalle Organizzazioni territoriali dei

lavoratori rappresentate nel Comitato di gestione. Due dei posti di cui alle lettere b) e c) possono essere coperti da rappresentanti nominati da Organizzazioni diverse da quelle indicate nell'art... (Comitato di gestione) alle condizioni e con le modalità previste dagli accordi stipulati tra le Associazioni nazionali Spetta al Consiglio generale di: esaminare e valutare il piano previsionale delle entrate e delle uscite; approvare il bilancio consuntivo della Cassa; decidere gli eventuali ricorsi presentati dagli iscritti, datori di lavoro o lavoratori, in materia di contributi e di prestazioni. Il Consiglio generale delibera con la maggioranza di due terzi dei suoi componenti.

Il Collegio sindacale è composto di tre membri di cui due designati rispettivamente dall'Organizzazione territoriale dei datori di lavoro e dei lavoratori aderenti alle Associazioni nazionali. Il terzo membro, che presiede il Collegio, è scelto, di comune accordo, tra gli iscritti all'Albo dei revisori ufficiali dei conti. In mancanza dell'accordo, la designazione è fatta dal Presidente del Tribunale. I Sindaci esercitano le attribuzioni ed hanno i doveri di cui agli artt. 2403, 2404 e 2407 del codice civile, in quanto applicabili.

Scioglimento della Cassa Edile

La messa in liquidazione della Cassa Edile è disposta con accordo tra le Organizzazioni territoriali, su conforme decisione congiunta delle Associazioni nazionali. Nell'ipotesi di messa in liquidazione, le Organizzazioni territoriali provvederanno alla nomina di uno o di più liquidatori. Trascorso un determinato tempo dalla messa in liquidazione provvederà, in difetto, il Presidente del Tribunale competente per la circoscrizione territoriale. Le

Organizzazioni predette determinano, all'atto della messa in liquidazione della Cassa, i compiti dei liquidatori e successivamente ne ratificano l'operato.

b) funzioni

La Cassa Edile è lo strumento per l'attuazione, per le materie indicate nel presente Statuto, dei contratti ed accordi collettivi stipulati fra l'ANCE, l'INTERSIND e le Federazioni nazionali dei lavoratori (FeNEAL-UIL, FILCA-CISL e FILLEA-CGIL), che costituiscono la Federazione Lavoratori delle Costruzioni nonché fra l'Associazione e la FeNEAL-UIL, FILCA-CISL e FILLEA-CGIL della provincia di... Eventuali pattuizioni assunte da uno o più delle Organizzazioni predette, al di fuori della contrattazione collettiva di cui al comma precedente, non determinano effetti nei confronti della Cassa Edile.

c) cenni sui principali servizi previdenziali

La Cassa Edile provvede a: prestazioni di previdenza e di assistenza; gestione accantonamento per ferie, gratifica natalizia e festività; ogni altro compito congiuntamente affidato alle Associazioni nazionali e dello Statuto o, nell'ambito delle direttive di queste, congiuntamente alle organizzazioni territoriali della circoscrizione ad esse aderenti.

Le prestazioni della Cassa Edile sono stabilite dagli accordi nazionali stipulati dalle Associazioni nazionali del presente Statuto e dagli accordi locali stipulati, per le materie non disciplinate dagli accordi nazionali suddetti, dalle

organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori della circoscrizione aderenti alle richiamate Associazioni nazionali. Le prestazioni demandate agli accordi locali sono concordate dalle Organizzazioni territoriali di cui al comma precedente nei limiti delle disponibilità dell'esercizio accertate dal Comitato di gestione. La Cassa Edile dà automatica ed integrale applicazione alle regolamentazioni per le prestazioni, nazionali e territoriali, stipulate fra le Organizzazioni di cui ai commi precedenti.

Le contribuzioni e i versamenti alla Cassa Edile sono stabiliti dai contratti e dagli accordi nazionali stipulati dalle Associazioni e, nell'ambito di questi, dagli accordi stipulati tra le Organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori della circoscrizione ad esse aderenti. Gli obblighi contributivi delle imprese e dei lavoratori iscritti alla Cassa Edile sono inscindibili tra loro.

4. Fondi di previdenza complementare attivati dalle Casse Edili (APE, lavori usuranti, PREVEDI)

Hanno diritto alla prestazione per l'Anzianità Professionale Edile gli operai che possono far valere nel biennio precedente l'erogazione (*ad esempio per l'anno 2003 viene considerato il periodo 01/10/2000-30/09/2002*) almeno 2100 ore. Agli effetti dell'accertamento del requisito (2100 ore) la Cassa edile registra a favore di ciascun operaio, oltre alle ore ordinarie, anche le ore di assenza dal lavoro per malattia o infortunio indennizzate dall'I.N.P.S. e dall'I.N.A.I.L., 88 ore

di assenza per congedo matrimoniale effettivamente goduto e 88 ore per ogni mese intero di servizio di leva.

Per la registrazione di eventuali ore di assenza delle quali la Cassa edile non sia a conoscenza (servizio militare, congedo matrimoniale, ecc.) deve essere fatta specifica richiesta su appositi moduli entro tre mesi dalla scadenza del biennio valevole per la maturazione del diritto.

Qualora il lavoratore abbia prestato attività lavorativa in altre circoscrizioni territoriali deve darne immediata comunicazione alla Cassa edile la quale provvederà a trasmettere e a richiedere l'attestato delle ore alla Cassa edile competente.

In ogni caso di abbandono del settore dopo il raggiungimento dell'età prevista per il pensionamento di vecchiaia ovvero a seguito di invalidità permanente assoluta debitamente accertata dall'I.N.P.S. o di infortunio o di malattia professionale, i cui esiti non permettono la permanenza nel settore stesso, all'operaio che ne abbia maturato il requisito la prestazione è erogata dalla Cassa edile anticipatamente su richiesta dell'operaio medesimo.

In caso di morte o di invalidità permanente assoluta al lavoro di operai che abbiano percepito almeno una volta la prestazione o che comunque abbiano maturato il requisito previsto e per i quali nel biennio precedente l'evento siano stati effettuati presso la Cassa edile gli accantonamenti prescritti, la Cassa eroga, su richiesta dell'operaio o degli aventi causa, una prestazione pari a 300 volte la retribuzione oraria minima contrattuale in vigore al momento dell'evento.

La prestazione per l'Anzianità Professionale Edile è stabilita secondo importi crescenti, in relazione al numero degli anni nei quali l'operaio abbia percepito

la prestazione medesima ed è calcolata moltiplicando il numero delle ore di lavoro ordinario effettivamente prestate e denunciate alla Cassa edile nel 2° anno del biennio, per degli importi orari stabiliti dal Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro per ciascuna categoria.

La liquidazione del premio A.P.E. viene effettuata in occasione del 1° maggio di ogni anno, in automatico, sulla base delle denunce mensili inviate dalle imprese e regolarmente pagate.

Le riforme del sistema previdenziale di questi ultimi anni hanno comportato una notevole riduzione della pensione erogata dagli enti previdenziali pubblici (INPS): è perciò necessario costruirsi una pensione integrativa da affiancare a quella pubblica. Per questo motivo, in ogni settore produttivo, è stato costituito un apposito fondo pensione.

Prevedi è il Fondo Pensione per i lavoratori delle imprese industriali ed artigiane edili ed affini; opera senza scopo di lucro e ha come unica finalità quella di erogare ai lavoratori edili una pensione integrativa di quella pubblica, usufruendo delle contribuzioni aggiuntive del datore di lavoro e dei vantaggi fiscali appositamente previsti dalle leggi vigenti in materia.

Prevedi è stato costituito dalle organizzazioni nazionali sindacali Fillea-CGIL, Filca-CISL, Feneal-UIL e dalle associazioni nazionali imprenditoriali del settore edile industriale ed artigiano ANCE, ANAEPA-Confartigianato, ANSE-ASSOEDILI-CNA, FIAE-CASA, CLAAI.

Prevedi è soggetto alla disciplina del D.Lgs. n. 252 del 5 dicembre 2005 ("Disciplina delle forme pensionistiche complementari") ed è sottoposto al controllo della Commissione di Vigilanza sui Fondi Pensione (COVIP), che ne

ha autorizzato l'esercizio dell'attività in data 08/08/2002 e lo ha registrato nell'albo pubblico dei fondi pensione con il numero 136.

In ottemperanza a quanto previsto dalla Covip, Prevedi mette a disposizione dei suoi associati e dei potenziali aderenti il "Progetto esemplificativo standardizzato - Stima della pensione complementare", che consente di avere un'idea di quella che sarà la pensione integrativa al momento del pensionamento in alcune ipotesi standard.

I Contratti Collettivi di lavoro Edili-industria e Edili-artigianato hanno introdotto, a partire da gennaio 2015, un accantonamento previdenziale presso il Fondo Prevedi a favore di tutti i lavoratori edili soggetti agli stessi Contratti. Tale accantonamento viene effettuato tramite un contributo mensile a carico del solo datore di lavoro, denominato "contributo contrattuale". Il contributo contrattuale ha un importo variabile tra gli 8 e 16 euro mensili, a seconda della categoria e del livello di inquadramento del lavoratore.

Il contributo contrattuale maturando non può essere versato ad una forma pensionistica complementare diversa da Prevedi, perché solo Prevedi è il Fondo Pensione dei CCNL Edili-industria e Edili-artigianato e solo in Prevedi sono rappresentati tutti i lavoratori soggetti a tali Contratti e tutte le imprese che applicano questi Contratti.

Per i lavoratori già iscritti a Prevedi al 31 dicembre 2014, il contributo contrattuale si somma alle altre fonti contributive tradizionali (contributo azienda dell'1% della retribuzione, contributo lavoratore dell'1% della retribuzione, e/o TFR maturando).

Prevedi offre la possibilità di scegliere quanto versare nel Fondo Pensione e di variare questa scelta nel tempo. In aggiunta al contributo contrattuale, che ti viene accantonato per Contratto, puoi scegliere di versare a Prevedi l'1% della tua retribuzione lorda mensile e avrai così diritto ad un aumento retributivo dell'1% che il tuo datore di lavoro verserà direttamente sulla tua pensione integrativa in Prevedi. Inoltre, se vorrai, potrai decidere di versare a Prevedi il tuo TFR per integrare ulteriormente il tuo risparmio previdenziale (in alternativa il TFR rimane presso il datore di lavoro).

Se ad esempio il guadagno è 2.000 euro lordi al mese, in aggiunta al contributo contrattuale a carico del datore di lavoro si potrà versare ulteriori 20 euro mensili e si avrà così diritto ad un ulteriore contributo a carico del datore di lavoro anch'esso pari a 20 euro mensili: si tratta di un guadagno pari al 100% del tuo contributo. Si potrà sospendere il contributo dell'1% della retribuzione a tuo carico, con conseguente sospensione del contributo aziendale dell'1% (il contributo contrattuale a carico del datore di lavoro continuerà, invece, ad essere versato a Prevedi).

Dal 2015 anche gli imprenditori edili, gli amministratori delle imprese edili e i loro familiari e professionisti collaboratori possono iscriversi a Prevedi e godere dei benefici offerti dal Fondo per crearsi una pensione integrativa. Per tali categorie la misura della contribuzione viene scelta liberamente dall'interessato che dovrà solo comunicare all'indirizzo e-mail del Fondo l'importo che intende versare e quando vuole versarlo.

In aggiunta al contributo contrattuale previsto per tutti i lavoratori edili, sottoscrivendo il modulo di adesione a Prevedi otterrai un ulteriore contributo a carico del datore di lavoro pari all'1% della tua retribuzione. Per ottenere

tale contributo aggiuntivo dovrai semplicemente attivare il tuo contributo pari anch'esso all'1% della retribuzione: ad esempio, se sei un operaio di 3° livello con reddito annuo di 20.000 euro, tu versi al Fondo 200 euro all'anno e il tuo datore ti aggiunge altri 325 euro! tra contributo contrattuale e contributo datoriale aggiuntivo dell'1% della retribuzione. Per quanto riguarda il TFR, invece, potrai liberamente decidere se destinarlo a Prevedi oppure continuare a mantenerlo presso la tua azienda.

I contributi versati a Prevedi, anche quelli a carico del datore di lavoro, generano un notevole risparmio fiscale in busta paga. Se il datore di lavoro li liquidasse direttamente in busta paga, infatti, sarebbero ridotti dalle ritenute irpef: versandoli al Fondo Prevedi, invece, questi contributi sono esenti da tassazione, nella fase di versamento, fino al limite di 5.164,57 euro annui. Le prestazioni erogate dal Fondo, inoltre, hanno una tassazione fortemente agevolata (tassati da un minimo del 9% ad un massimo del 23%) rispetto ai redditi e al TFR erogati in busta paga (tassati da un minimo del 23% a un massimo del 43%).

Il bonus di 80 euro mensili introdotto dal Governo Renzi scatta quando il reddito del lavoratore è inferiore a 24.000 euro annui: contribuendo al Fondo Prevedi puoi soddisfare questo requisito in quanto l'importo delle contribuzioni versate dal lavoratore viene detratto dal reddito per calcolare la retribuzione netta che dà diritto al bonus Renzi. Esempio: Se hai un reddito complessivo pari a € 25.000 non hai diritto al bonus Renzi di 960 euro annui (cioè 80 euro mensili in busta paga): versando 1.000 euro annui al Fondo Prevedi riduci il reddito a 24.000 euro e quindi ottieni il bonus di 960 euro!

In tal modo risparmi 270 euro di imposte in busta paga (per la deduzione fiscale del 27% sul contributo a Prevedi) e hai anche il bonus di 960 euro che altrimenti non ti spetterebbe.

In caso dissesto finanziario dell'azienda opera il Fondo di Garanzia INPS che, su richiesta del lavoratore, versa al Fondo Prevedi le contribuzioni non ancora versate dal datore di lavoro.

Se è stato sottoscritto il modulo di adesione a Prevedi e la tua Cassa Edile applica la Edilcard, gli indennizzi previsti dalla stessa in caso di infortunio ti vengono raddoppiati.

Prevedi è un ente senza scopo di lucro. Per l'anno 2015 Prevedi non applicherà nessuna quota associativa ai propri iscritti, allo scopo di incentivare le adesioni al Fondo Pensione. Dall'anno 2016 la quota associativa annua per gli iscritti al Fondo è prevista nella misura di soli 15 euro all'anno

Tutti gli iscritti al Fondo Prevedi eleggono i propri rappresentanti nell'Assemblea dei Delegati, che è il massimo organo deliberativo del Fondo Pensione, la quale approva il bilancio annuale del Fondo, elegge i componenti del Consiglio di Amministrazione e del Collegio Sindacale, delibera le eventuali modifiche statutarie, ecc.

5. I fondi alternativi

Con il Decreto Legislativo n. 148/2015 in attuazione del Jobs Act è stata riscritta la normativa sui fondi di solidarietà bilaterale e alternativi, che

riguardano le imprese non soggette a cassa integrazione ordinaria e straordinaria che occupano più di cinque dipendenti.

I Fondi di solidarietà bilaterale e alternativi rappresentano un sistema inteso a garantire adeguate forme di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro per i lavoratori dei comparti ove non trova applicazione la normativa in materia di integrazione salariale (cassa integrazione ordinaria o straordinaria).

La normativa sui fondi di solidarietà è stata riscritta allargando la platea dei beneficiari, essendo previsto che l'ambito di applicazione riguardi le imprese non soggette a CIGO o CIGS che occupano più di 5 dipendenti (e non più 15 dipendenti).

Il sistema dei Fondi di solidarietà prevede la costituzione di fondi di solidarietà bilaterali presso l'Inps, mediante decreto interministeriale a seguito di accordo tra le organizzazioni sindacali e imprenditoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale (articolo 3, comma 4, della legge 92/2012). Alternativamente al modello appena descritto per i settori nei quali siano operanti consolidati sistemi di bilateralità (ed in particolare nell'artigianato), la medesima finalità (di istituzione di un sistema di tutela in costanza di rapporto di lavoro) può essere raggiunta mediante l'adeguamento dei fondi esistenti. In tal caso con decreto interministeriale, sentite le parti interessate, sono definiti i requisiti di professionalità e onorabilità dei soggetti preposti alla gestione dei fondi medesimi, i criteri e requisiti per la contabilità dei fondi, il regime dei controlli sui fondi. Per i settori per i quali esistono già fondi operanti in base ad altre normative (credito, assicurazioni, servizi

esattoriali, poste, ferrovie, trasporto aereo) è previsto l'adeguamento dei fondi alla nuova normativa.

Per i settori, tipologie di datori di lavoro e classi dimensionali comunque superiori ai quindici dipendenti, non coperti dalla normativa in materia di integrazione salariale (cassa integrazione guadagni ordinaria e straordinaria), per i quali non siano stipulati accordi collettivi volti all'attivazione di un fondo è istituito, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, un fondo di solidarietà residuale ai sensi dell'articolo 3, comma 19, della legge 28 giugno 2012, n. 92. Lo schema di decreto legislativo, in attuazione della delega, ha rivisitato l'istituto dei fondi di solidarietà in parte confermando la disciplina di cui alla legge n. 92/2012 in parte inserendo nuove disposizioni normative che provvedono a rivedere l'ambito applicativo dell'istituto, e in ogni caso dando coerenza alla disciplina di settore.

A disciplinare i Fondi di solidarietà bilaterali è l'art. 26 del D. Lgs. 148/2015 nel quale viene confermata la normativa della legge n. 92/2012: “Le organizzazioni sindacali e imprenditoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale stipulano accordi e contratti collettivi, anche intersettoriali, aventi a oggetto la costituzione di fondi di solidarietà bilaterali per i settori che non rientrano nell'ambito di applicazione della cassa integrazione guadagni, con la finalità di assicurare ai lavoratori una tutela in costanza di rapporto di lavoro nei casi di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa per le cause previste dalle disposizioni di cui al predetto Titolo”, ossia nei casi di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa per le cause

previste dalle disposizioni in materia di cassa integrazione guadagni ordinaria e cassa integrazione guadagni straordinaria.

Come già previsto dalla normativa in materia, i Fondi di solidarietà bilaterali sono istituiti presso l'INPS (e non hanno personalità giuridica ma costituiscono gestioni dell'INPS), con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottarsi entro 90 giorni dagli accordi e i contratti stipulati dalle parti sociali. Il decreto determina, sulla base degli accordi, l'ambito di applicazione dei fondi, con riferimento al settore di attività, alla natura giuridica dei datori di lavoro ed alla classe di ampiezza dei datori di lavoro.

Nel perseguire l'intento di rispondere all'esigenza di ampliare la platea dei lavoratori tutelati dallo strumento dei fondi di solidarietà, viene introdotta una nuova previsione che stabilisce che l'istituzione dei fondi di solidarietà bilaterale è obbligatoria per tutti i settori che non rientrano nell'ambito di applicazione della cassa integrazione guadagni, in relazione alle imprese che occupano mediamente più di cinque dipendenti, innovando rispetto alla legge n. 92/2012 che indica una soglia di 15 lavoratori come obbligatoria per la costituzione dei Fondi.

Ai fini del raggiungimento della soglia dimensionale vengono computati anche gli apprendisti. Le prestazioni e i relativi obblighi contributivi non si applicano al personale dirigente se non espressamente previsto. Il superamento dell'eventuale soglia dimensionale fissata per la partecipazione al fondo si verifica mensilmente con riferimento alla media del semestre precedente. I fondi già costituiti si adeguano entro il 31 dicembre 2015. In mancanza, i datori di lavoro del relativo settore, che occupano mediamente più di cinque

dipendenti, confluiscono nel fondo di integrazione salariale a decorrere dal 1° gennaio 2016 e i contributi da questi già versati o comunque dovuti ai fondi vengono trasferiti al fondo di integrazione salariale.

I Fondi di solidarietà bilaterali oltre a perseguire la finalità di assicurare ai lavoratori una tutela in costanza di rapporto di lavoro nei casi di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa per le cause previste dalle disposizioni in materia di cassa integrazione guadagni ordinaria e straordinaria, possono assicurare anche altre finalità:

- a) assicurare ai lavoratori una tutela integrativa rispetto a prestazioni connesse alla perdita del posto di lavoro o a trattamenti di integrazione salariale previsti dalla normativa vigente;
- b) prevedere assegni straordinari per il sostegno al reddito, riconosciuti nel quadro dei processi di agevolazione all'esodo, a lavoratori che raggiungano i requisiti previsti per il pensionamento di vecchiaia o anticipato nei successivi cinque anni;
- c) contribuire al finanziamento di programmi formativi di riconversione o riqualificazione professionale, anche in concorso con gli appositi fondi nazionali o dell'Unione europea.

Al fine di assicurare le finalità di cui alle lettere da a) a c) i fondi di solidarietà bilaterali possono essere istituiti anche in relazione ai settori e classi di ampiezza che già rientrano nell'ambito di applicazione della normativa in materia di cassa integrazione guadagni,

Per le imprese nei confronti delle quali trovano applicazione le disposizioni in materia di indennità di mobilità (legge 223/1991), gli accordi e contratti

collettivi possono prevedere che il fondo di solidarietà sia finanziato, a decorrere dal 1° gennaio 2017, con un'aliquota contributiva nella misura dello 0,30 per cento delle retribuzioni imponibili ai fini previdenziali. Gli accordi e i contratti collettivi possono prevedere che nel fondo di solidarietà bilaterale confluisca anche l'eventuale fondo interprofessionale.

L'articolo 27 modifica la disciplina in materia di fondi di solidarietà bilaterali alternativi prima assicurata dall'articolo 3, comma 14 e seguenti, della legge 28 giugno 2012, n. 92.

Le finalità perseguite dai fondi di solidarietà bilaterali alternative sono volte a realizzare ovvero integrare il sistema, in chiave universalistica, di tutela del reddito in costanza di rapporto di lavoro e in caso di sua cessazione.

L'articolo 27 stabilisce una nuova disciplina per i fondi che, in alternativa al modello previsto dall'articolo 26 per i fondi di solidarietà bilaterali, in riferimento ai settori non rientranti nell'ambito di applicazione della cassa integrazione guadagni, nei quali operino consolidati sistemi di bilateralità e in ragione delle peculiari esigenze di tali settori (artigianato e somministrazione di lavoro), abbiano adeguato alla data di entrata in vigore del decreto le fonti normative ed istitutive dei rispettivi fondi bilaterali, ovvero dei fondi interprofessionali di cui all'articolo 118 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, alle finalità perseguite dall'articolo 26 di cui sopra, hanno previsto misure intese ad assicurare ai lavoratori una tutela reddituale in costanza di rapporto di lavoro, in caso di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa, correlate alle caratteristiche delle attività produttive interessate.

I fondi di solidarietà bilaterali alternativi dovranno assicurare almeno una delle seguenti prestazioni: un assegno di durata e misura pari all'assegno ordinario (pari all'integrazione salariale). I fondi stabiliscono la durata massima della prestazione, non inferiore a 13 settimane in un biennio mobile e non superiore, a seconda della causale invocata, alle durate massime previste agli articoli 12 (52 settimane) e 22 (24 mesi), e comunque nel rispetto della durata massima complessiva prevista dall'art. 4 del Decreto (24 mesi); l'assegno di solidarietà, eventualmente limitandone il periodo massimo previsto, prevedendo in ogni caso un periodo massimo non inferiore a 26 settimane in un biennio mobile. E massimo 12 mesi in un biennio mobile.

I fondi dovranno adeguarsi entro il 31 dicembre 2015. In mancanza, i datori di lavoro, che occupano mediamente più di 5 dipendenti, aderenti ai fondi suddetti, confluiscono nel fondo di integrazione salariale a decorrere dal 1° gennaio 2016 e possono richiedere le prestazioni previste dal fondo di integrazione salariale per gli eventi di sospensione o riduzione del lavoro verificatisi a decorrere dal 1 luglio 2016.

Per le finalità perseguite dai fondi di solidarietà bilaterali alternativi, gli accordi e i contratti collettivi sono obbligati a definire un'aliquota complessiva di contribuzione ordinaria di finanziamento non inferiore allo 0,45 per cento della retribuzione imponibile previdenziale a decorrere dal 1° gennaio 2016, ripartita fra datore di lavoro e lavoratore secondo criteri stabiliti dall'accordo tra le parti sociali istitutive del fondo entro il 31 dicembre 2015.

Se non vi è questo accordo, i datori di lavoro, che occupano mediamente più di 5 dipendenti, aderenti al fondo di solidarietà bilaterale, confluiscono nel fondo

di integrazione salariale a decorrere dal 1° gennaio 2016 e possono richiedere le prestazioni previste dal fondo di integrazione salariale per gli eventi di sospensione o riduzione del lavoro verificatisi a decorrere dal 1° luglio 2016. Sempre gli accordi e i contratti collettivi definiscono anche le tipologie di prestazioni in funzione delle disponibilità del fondo di solidarietà bilaterale, nonché l'adeguamento dell'aliquota in funzione dell'andamento della gestione ovvero la rideterminazione delle prestazioni in relazione alle erogazioni, tra l'altro tenendo presente in via previsionale gli andamenti del relativo settore in relazione anche a quello più generale dell'economia e l'esigenza dell'equilibrio finanziario del fondo medesimo.

È possibile anche far confluire al fondo di solidarietà quota parte del contributo previsto per l'eventuale fondo interprofessionale.

Il Fondo di solidarietà bilaterale Alternativo (FSBA) nell'artigianato, operativo dal 2014 a seguito degli accordi interconfederali del 31 ottobre 2013 e del 29 novembre 2013, cambia sulla base di quanto disposto dal D. Lgs. n. 148 del 2015.

È stato soppresso l'art. 3, comma 17 della legge n. 92 che prevedeva, fino a tutto il 2015, l'applicazione della Naspi per i casi di sospensione del lavoro a condizione che il fondo bilaterale alternativo (FSBA) dell'artigianato intervenisse nella misura del 20% del trattamento erogato dall'Inps. Il Fondo dovrà farsi carico dell'intero trattamento di integrazione salariale previsto dal Decreto, ossia l'assegno ordinario per almeno 13 settimane in un biennio mobile oppure l'assegno di solidarietà per almeno 26 settimane. In entrambi i casi l'importo è pari all'80% della retribuzione globale che sarebbe spettata al lavoratore per le ore di lavoro non prestate. Non solo, il Fondo deve

rimborsare al datore di lavoro la contribuzione figurativa in quanto la normativa prevede che l'obbligo di versamento è a carico del datore di lavoro ma con diritto di rivalsa sul Fondo.

I fondi alternativi mantengono sostanzialmente inalterata la loro struttura privatistica di enti bilaterali pur con qualche modifica da parte del legislatore tesa a rafforzare l'interesse pubblico che la funzione loro assegnata tende a perseguire. Il punto centrale del processo di adeguamento che li ha interessati sin dal 2012 è certamente quello della contribuzione obbligatoria, resa tale dalla legge secondo la ricostruzione prospettata, e ciò consente di collocare i fondi alternativi al pari di quelli ordinari.

6. Il DURC e l'obbligatorietà del versamento contributivo da parte delle imprese edili: a) le caratteristiche dell'istituto; b) DURC e rottamazione, c) i controlli sul campo della regolarità.

Il Documento Unico di Regolarità Contributiva (DURC) è il documento con il quale, in modalità telematica e in tempo reale, indicando esclusivamente il codice fiscale del soggetto da verificare, si dichiara la regolarità contributiva nei confronti di INPS, INAIL e, per le imprese tenute ad applicare i contratti del settore dell'edilizia, di Casse edili.

a) le caratteristiche dell'istituto

Sono abilitati a effettuare la verifica di regolarità tra gli altri anche le imprese o il lavoratore autonomo in relazione alla propria posizione contributiva o,

previa delega dell'impresa o del lavoratore autonomo medesimo, chiunque vi abbia interesse²¹⁶.

A decorrere dal 1° luglio 2015, con l'entrata in vigore del decreto ministeriale 30 gennaio 2015, emanato in attuazione dell'articolo 4 del decreto-legge 20 marzo 2014, n. 34, la verifica della regolarità contributiva avviene con modalità esclusivamente telematiche e in tempo reale. L'esito positivo della verifica di regolarità genera il Durc online con validità di 120 giorni dalla richiesta.

Se la procedura non fornisce in tempo reale un esito di regolarità, ciascuno degli enti provvede a trasmettere tramite PEC all'interessato o al soggetto da esso delegato l'invito a regolarizzare entro un termine non superiore a 15 giorni dalla notifica dell'invito medesimo.

La verifica è effettuata nei confronti dei soggetti ai quali è richiesto il possesso del Durc: datore di lavoro, con riguardo a tutte le tipologie di rapporti di lavoro subordinato e autonomo, compresi quelli relativi ai soggetti tenuti all'iscrizione obbligatoria alla Gestione Separata di cui all'articolo 2, comma 26 della legge 22 marzo 1995, n. 335; lavoratori autonomi.

²¹⁶ a) le amministrazioni aggiudicatrici, gli organismi di diritto pubblico, gli enti aggiudicatori e altri soggetti aggiudicatori, i soggetti aggiudicatori e le stazioni appaltanti; b) la Società Organismi Attestazione (SOA), di attestazione e qualificazione delle aziende con il compito istituzionale di accertare e attestare l'esistenza, per chi esegue lavori pubblici, dei necessari elementi di qualificazione, compresa la regolarità contributiva; c) le amministrazioni pubbliche concedenti, anche ai sensi dell'articolo 90, comma 9 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81; d) le amministrazioni pubbliche procedenti, i concessionari e i gestori di pubblici servizi che agiscono ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445; e) le banche o gli intermediari finanziari, previa delega da parte del soggetto titolare del credito, in relazione alle cessioni dei crediti certificati utilizzando la Piattaforma elettronica di certificazione dei crediti.

Nel caso in cui al codice fiscale per il quale è richiesta la verifica risulti associato un Durc online in corso di validità, il sistema rinvia allo stesso documento (articolo 6, comma 3, decreto ministeriale 30 gennaio 2015).

Il Durc online può essere utilizzato, entro il periodo di validità, in tutti i procedimenti in cui sia richiesto. Per tutto il medesimo periodo è inibita la possibilità di attivare una nuova interrogazione per lo stesso codice fiscale.

Il Durc online è liberamente consultabile oltre che dal soggetto che lo ha richiesto anche da chiunque vi abbia interesse.

Nell'ambito dell'elencazione tassativa dei requisiti di regolarità disciplinati all'art. 3 del decreto ministeriale 30 gennaio 2015, si colloca la previsione di cui all'art. 54 del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 convertito dalla legge 21 giugno 2017, n. 96 quale disciplina speciale che, in presenza di dichiarazione di adesione alla definizione agevolata dei carichi affidati agli Agenti della Riscossione ai sensi dell'art. 6 del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2016, n. 225, consente al contribuente di ottenere, rispetto ai predetti carichi, un esito di regolarità nel periodo intercorrente tra la data di presentazione della dichiarazione di adesione e quella di scadenza della prima o unica rata (comma 1), ferma restando la sussistenza di tutti gli altri requisiti previsti dal richiamato art. 3.

La regolamentazione di cui all'articolo 54, comma 1, del d. l. n. 50/2017, si applica anche alle ipotesi di definizione agevolata disciplinate dall'articolo 1, comma 4, lett. a) e b) del decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148, convertito con modificazioni dalla legge 4 dicembre 2017, n. 172.

L'intero procedimento di definizione agevolata si perfeziona esclusivamente con il versamento delle somme dovute in unica soluzione ovvero con il pagamento della prima rata nelle ipotesi di adempimento in modalità rateale. Pertanto, in caso di mancato ovvero di insufficiente o tardivo versamento dell'unica rata ovvero di una rata di quelle in cui è stato dilazionato il pagamento delle somme dovute, tutti i Durc rilasciati in virtù del comma 1 dell'articolo 54 sono annullati dagli Enti preposti alla verifica.

I Documenti annullati sono pubblicati in apposita sezione del servizio Durc online allo scopo di rendere disponibili i medesimi ai richiedenti e a chiunque, avendone interesse, abbia consultato il servizio.

In materia di DURC, quindi, fermo restando che ciascun dipendente è tenuto a recepire ed applicare per quanto di competenza il contenuto della normativa come sopra allegata sub 1, 2 e 3, si evidenziano i seguenti aspetti particolari ed innovativi allo stato emerse riferiti al nuovo prodotto D.O.L.: le causali di irregolarità consistono esclusivamente in a) mancanza iscrizione, b) mancanza denuncia mensile (ovvero sospensione) inclusiva degli elementi necessari, c) assenza versamento relativo (ovvero incompletezza dello stesso superiore ad € 150,00 complessivi, inclusi accessori ed interessi²¹⁷.

²¹⁷ Detto importo è < riferito a ciascun Istituto ed a ciascuna Cassa edile >. La sussistenza o meno di tali situazioni è riferita alle risultanze nei nostri archivi (conformemente trasmesse a cura del CED alla BNI) per i termini scaduti < all'ultimo giorno del secondo mese antecedente a quello in cui la verifica è effettuata > (es.: richiesta nel mese di luglio 2015 = status al 31/5/2015 = denuncia/versamento aprile 2015).

Con effetto sui D.O.L. richiesti a far tempo dal 1/7/2015 non è più previsto il rilascio di DURC per SAL o Stato finale, né dei c.d. DURC a data fissa.

Tutte le situazioni di non regolarità immediata sono sanabili, a seguito dell'obbligatorio invito da spedire a cura della Cassa edile esclusivamente a mezzo PEC alle Imprese inadempienti o ai loro formali delegati ai sensi dell'art. 1 della L. 12/1979.

In caso di scadenza del termine irrogato come al punto 4) senza che intervenga regolarizzazione, Cassa edile deve comunicare al circuito CNCE la specifica causale di non regolarità e l'eventuale credito noto <scoperto> (ai fini dell'avvio procedimento per l'intervento sostitutivo da parte della S.A. ex art. 4 DPR 207/2010 ed art. 31 D.L. 69/2013).

Per le Imprese iscritte nell'arco di tempo fra la richiesta D.O.L. e l'ultimo giorno del secondo mese antecedente quello in cui la <verifica> va effettuata, <l'interrogazione fornirà l'indicazione della data di decorrenza dell'iscrizione senza alcuna attestazione di regolarità>.

La validità dei D.O.L. è fissata in linea generale in 120 giorni dalla data di effettuazione della verifica (periodo nel quale non è consentito dar corso ad altre verifiche D.O.L.).

Per i D.O.L. richiesti da Imprese sottoposte a procedure concorsuali si rinvia ai criteri dettati da pag. 7 a 9 del doc. all. sub 3 alla presente).

I DURC richiesti secondo la normativa in vigore a tutto il 30/6/2015 sono utilizzabili nei limiti e termini già ivi previsti.

È prevista la continuazione della precedente gestione DURC solo per i 4 casi di cui all'allegato Le disposizioni di cui all'art. 3, commi 2 e 3, (requisiti regolarità e scostamento non grave sino ad € 150,00) e quelle di cui all'art. 5 (v. punto 8 qui sopra) sono immediatamente operative: pertanto vanno applicate nell'istruttoria e validazione di tutti i DURC in carico alla data del 1/6/2015 e

per tutti i DURC richiesti sino al 30/6/2015. Conseguentemente il Servizio CED è tenuto ad effettuare tutti i connessi adempimenti a carattere di urgenza.

b) DURC e rottamazione

Il Documento Unico di regolarità contributiva, così come risulta dalle varie manovre, può essere ottenuto dal momento della presentazione della dichiarazione di adesione alla rottamazione delle cartelle esattoriali, redatta su modulo conferme denominato "DA1", sempre che ricorrano tutti gli altri requisiti di regolarità previsti dalla normativa per il rilascio del documento.

Si è cercato, con la manovra correttiva del 2017 di risolvere la vicenda legata all'impossibilità di ottenere la regolarità contributiva da parte dei soggetti che aderiscono alla sanatoria prevista per azzerare i debiti con l'agente di riscossione.

La nuova previsione legislativa supera quindi il precedente orientamento espresso dall' INPS²¹⁸.

secondo cui il soggetto che chiede la rottamazione di cartelle esattoriali contenenti anche somme dovute all' INPS non riacquista la qualifica di "adempiente" sino a che, dopo aver ottenuto l'ammissione alla definizione agevolata, non paga tutto il debito o la prima rata in caso di regolarizzazione dilazionata.

Con la nuova disposizione, cioè, la semplice espressione di volontà di adesione fa sorgere il diritto a ottenere il DURC. Iniziare quindi il percorso di rottamazione, contribuisce a far tornare positiva la situazione del soggetto,

²¹⁸ Circolare n. 824/2017

perché sta a tutti gli effetti onorando il debito. Tal comportamento virtuoso deve, tuttavia, andare oltre la prima fase e mantenersi per il prosieguo della sanatoria. La norma, infatti, prevede che in caso di mancato, insufficiente o tardivo versamento dell'unica rata o di una delle rate previste dal piano di definizione agevolata, il DURC sia annullato.

Per monitorare il buon andamento della rottamazione, l'agente della riscossione ha l'obbligo di comunicare agli Enti il regolare versamento delle rate previste. I DURC annullati saranno memorizzati in un'apposita sezione del servizio. Nella norma si specifica che i soggetti che hanno richiesto il DURC successivamente annullato per soggiunta insolvenza, utilizzano le informazioni rese disponibili nella speciale sezione, nell'ambito dei procedimenti per cui il DURC è stato richiesto.

La problematica, che si è generata dopo l'entrata in vigore del d.l. 193/2016²¹⁹, riguardava il periodo che la dalla presentazione della domanda, sino alla risposta dell'agente della riscossione che, per espressa previsione del comma 3, dell'articolo 6, può arrivare anche diversi mesi dopo. Successivamente all'entrata in vigore del D.l. 8/2017²²⁰ la problematica si era accentuata perché il provvedimento ha spostato in avanti i termini per la presentazione della domanda.

La previsione contenuta nel correttivo, quindi, coloro che avevano in corso una rateazione di una cartella esattoriale, pur interrompendo il pagamento, non subiva alcun nocimento; il soggetto che richiedeva l'accesso alla

²¹⁹ Convertito nella l. n. 225 del 2016.

²²⁰ Convertito nella l. n. 45 del 2017.

definizione agevolata per cartelle contenenti somme dovute all' INPS si vedeva compromesso il rilascio del DURC.

c) i controlli sul campo della regolarità.

Anche se il procedimento di definizione agevolata, << ... si perfeziona con il pagamento integrale e tempestivo delle somme dovute >> e pertanto, << fino a tale momento permane l'esposizione debitoria nei confronti degli istituti previdenziali>>²²¹. La regolarità può essere riconosciuta anche alle imprese di cui si accerti la dichiarazione di adesione alla definizione agevolata, salvo verificare il puntuale pagamento di tutti i versamenti dovuti²²².

Il datore di lavoro per fruire dei benefici normativi e contributivi previsti dalla normativa in materia di lavoro e legislazione sociale, fermi restando gli altri obblighi ed il rispetto della normativa contrattuale, anche aziendale, deve essere in possesso del DURC.

Ciò è stato ribadito anche dall' Ispettorato Nazionale del Lavoro²²³ che ha dettato le linee operative agli uffici periferici in merito all'esatta applicazione della normativa che regola la materia.

La regolarità contributiva può essere accertata anche in sede ispettiva, costituendo una delle cause di irregolarità così come avviene per le altre eventuali irregolarità già accertate nei confronti del datore di lavoro che impediscono il rilascio del DURC.

Pertanto, tali violazioni comportano il recupero dei benefici fruiti, ma limitatamente al lavoratore cui le stesse violazioni si riferiscono e per tutto il

²²¹ Art. 6 d.l. 193/2016.

²²² Circolare INAIL n. 18 del 28 aprile 2018 e Circolare INPS n. 80 del 2017.

²²³ Circolare n. 255 del 2017.

periodo in cui si siano protratte anche se sia avvenuta una successiva regolarizzazione. In tal caso il versamento della contribuzione trativa relativa al lavoratore oggetto dell'accertamento inciderà in senso positivo ai fini del rilascio del DURC. Le violazioni, tuttavia, sono da ritenersi irrilevanti ai fini del rilascio del DURC qualora la loro regolarizzazione avvenga prima dell'avvio di un qualsiasi accertamento ispettivo. Per le altre violazioni si individuano: l'omessa presentazione all'INPS delle denunce retributive per l'autoliquidazione annuale del premio assicurativo dovuto all'INAIL, l'omesso versamento delle scadenze legali dei contributi mensili e dei premi assicurativi scaduti entro la fine del secondo mese antecedente la data in cui è effettuata la richiesta del DURC, omissioni riguardanti l'ambito della sicurezza sul lavoro. Oggi, la commissione paritetica delle Casse Edili ha completato e messo in distribuzione la guida pratica all'applicazione.

La guida segue l'ordinanza del commissario di Governo alla ricostruzione del 4 luglio e rende operativo l'accordo ratificato da tutte le parti sociali nel maggio 2017.

Il DURC di congruità va richiesto per tutti i cantieri della ricostruzione privata coperti con un contributo pubblico da 50mila euro, i cui progetti siano stati depositati dopo l'8 agosto 2018.

Va richiesto altresì per i cantieri della ricostruzione pubblica, i cui progetti esecutivi siano stati acquistati dall'ente appaltante dopo il 5 agosto 2018.

Per rispettare la "congruità" l'intervento di ricostruzione deve impiegare solo addetti con contratti nazionale dell'edilizia, deve effettuare i relativi versamenti alla cassa edile competente territorialmente e, infine, deve impiegare in cantiere un numero di maestranze congruo al valore dell'opera.

In mancanza di uno di questi elementi, la Cassa Edile invita l'impresa a regolarizzare la sua posizione entro 30 giorni. In caso positivo segue il rilascio del DURC (entro 10 giorni) in caso negativo la Cassa Edile rinuncia al RUP o al direttore dei lavori.

CAPITOLO IV.

Bilateralità e mercato del lavoro dopo il “decreto dignità”

A. Le novità della bilateralità in generale: 1. Le ultime novità introdotte dalla legge di bilancio 2019: a) l'art. 22 del d.l. 4/2019: caratteri e modalità di accesso; - 2. Gli altri ammortizzatori sociali di nuova introduzione: la “quota 100”: a) i destinatari della norma; b) il cumulo dei periodi assicurativi; c) l'incumulabilità della pensione con redditi da lavoro; d) disposizioni in materia di pensione anticipata di cui all'articolo 24, comma 10, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, della legge 22 dicembre 2011, n. 214; e) pensione anticipata c.d. opzione donna; f) pensione anticipata per i lavoratori c.d. precoci; - 3. I rapporti tra i vari ammortizzatori sociali: fondi di bilateralità e “quota 100”: a) l'indennità di disoccupazione NASpI e pensione quota 100; b) le altre prestazioni a sostegno del reddito e pensione quota 100; c) l'indennità di disoccupazione NASpI e pensione anticipata; d) l'indennità di disoccupazione NASpI in caso di raggiungimento dei requisiti per il trattamento pensionistico anticipato “opzione donna”; e) l'indennità di disoccupazione NASpI in caso di raggiungimento dei requisiti per il trattamento pensionistico anticipato in favore dei lavoratori c.d. precoci; f) l'indennità di disoccupazione NASpI e assegno ordinario di invalidità.

B. Nuove prospettive per il settore edile: 1. Il protocollo per il rilancio del settore.

A. Le novità della bilateralità in generale

1. Le ultime novità introdotte dalla legge di bilancio 2019.

La legge di bilancio del 2019 ha apportato delle modifiche anche nel campo del modello pensionistico e dei fondi di solidarietà.

In particolare, il decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, entrato in vigore il 29 gennaio 2019, introduce, dal 1° gennaio 2019, nuove disposizioni in materia di requisiti di accesso e di regime delle decorrenze della pensione anticipata, per determinate categorie di soggetti.

Segnatamente, gli articoli da 14 a 17 del citato decreto attribuiscono, a determinate categorie di soggetti, la facoltà di conseguire il diritto alla pensione anticipata al ricorrere delle seguenti condizioni: **a)** al perfezionamento, nel periodo compreso tra il 2019 ed il 2021, di un'età anagrafica non inferiore a 62 anni e di un'anzianità contributiva non inferiore a 38 anni, anche cumulando i periodi assicurativi non coincidenti presenti in due o più gestioni tra quelle indicate dalla norma e amministrate dall'Inps, conseguendo il diritto alla decorrenza del trattamento pensionistico trascorso il periodo previsto per l'apertura della c.d. finestra, diversificata in base al datore di lavoro ovvero alla gestione previdenziale a carico della quale è liquidato il trattamento pensionistico (cfr. articolo 14); **b)** al perfezionamento, nel periodo compreso tra il 2019 ed il 2026, di un'anzianità contributiva non inferiore a 42 anni e 10 mesi per gli uomini e 41 anni e 10 mesi per le donne, conseguendo il diritto alla decorrenza del trattamento pensionistico trascorsi tre mesi dalla maturazione del predetto requisito, c.d. finestra (cfr. articolo

15); **c)** al perfezionamento, entro il 31 dicembre 2018, di un'anzianità contributiva non inferiore a 35 anni ed un'età anagrafica non inferiore a 58 anni se lavoratrici dipendenti, ed a 59 anni se lavoratrici autonome, con il sistema di calcolo contributivo, conseguendo il diritto alla decorrenza del trattamento pensionistico trascorsi 12 mesi, per le lavoratrici dipendenti, e 18 mesi, per le lavoratrici autonome, dalla maturazione dei prescritti requisiti, c.d. finestra (cfr. articolo 16); **d)** al perfezionamento, nel periodo compreso tra il 2019 ed il 2026, per i lavoratori c.d. precoci, di un'anzianità contributiva non inferiore a 41 anni, conseguendo il diritto alla decorrenza del trattamento pensionistico trascorsi tre mesi dalla maturazione del prescritto requisito, c.d. finestra (cfr. articolo 17).

L'indagine, dunque, si concentra sulle modalità di intersecazione di questi obiettivi con l'argomento di principale interesse: i fondi di solidarietà.

a) l'art. 22 del d.l. 4/2019: caratteri e modalità di accesso.

L'art. 22, collegandosi con richiamo espresso al d.lgs. 148 del 2015, si prefissa << ... *l'obiettivo di risolvere esigenze di innovazione delle organizzazioni aziendali e favorire percorsi di ricambio generazionale, anche mediante l'erogazione di prestazioni previdenziali integrative finanziate con i fondi interprofessionali.*>>

Oltre alla prestazione di cui al primo ed al secondo comma, di cui si dirà *funditus*, fondamentale, in materia sono gli ultimi commi dell'art. 22, il quale

determina le caratteristiche, i destinatari e le modalità di accesso alle prestazioni²²⁴.

Certamente la formulazione della norma non è chiara ed ha destato parecchi dubbi che gli enti operanti nel settore hanno cercato di sciogliere²²⁵.

L'articolo 22, comma 3, del D.L. n. 4/2019, convertito dalla legge n. 26/2109, ha previsto che i Fondi di solidarietà bilaterali provvedano al versamento degli oneri correlati a periodi, utili per il conseguimento del diritto alla pensione

²²⁴ 3. Nell'ambito delle ulteriori prestazioni di cui all'articolo 32 del decreto legislativo n. 148 del 2015, i Fondi di solidarietà provvedono, a loro carico e previo il versamento agli stessi Fondi della relativa provvista finanziaria da parte dei datori di lavoro, anche al versamento della contribuzione correlata a periodi utili per il conseguimento di qualunque diritto alla pensione anticipata o di vecchiaia, riscattabili o ricongiungibili precedenti all'accesso ai Fondi di solidarietà. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano ai lavoratori che maturano i requisiti per fruire della prestazione straordinaria senza ricorrere ad operazioni di riscatto o ricongiunzione, ovvero a coloro che raggiungono i requisiti di accesso alla prestazione straordinaria per effetto del riscatto o della ricongiunzione. Le relative risorse sono versate ai Fondi di solidarietà dal datore di lavoro interessato e costituiscono specifica fonte di finanziamento riservata alle finalità di cui al presente comma. I predetti versamenti sono deducibili ai sensi della normativa vigente.

4. Per le prestazioni di cui all'articolo 4, commi 1 e 2, della legge 28 giugno 2012, n. 92, e all'articolo 26, comma 9, lettera b), e all'articolo 27, comma 5, lettera f), del decreto legislativo n. 148 del 2015, con decorrenze successive al 1° gennaio 2019, il datore di lavoro interessato ha l'obbligo di provvedere al pagamento della prestazione ai lavoratori fino alla prima decorrenza utile del trattamento pensionistico e, ove prevista dagli accordi istitutivi, al versamento della contribuzione correlata fino al raggiungimento dei requisiti minimi previsti.

5. Gli accordi previsti dal presente articolo, ai fini della loro efficacia, devono essere depositati entro trenta giorni dalla sottoscrizione con le modalità individuate in attuazione dell'articolo 14 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 151. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche ai fondi bilaterali già costituiti o in corso di costituzione.

6. Il Fondo di solidarietà per il lavoro in somministrazione, di cui all'articolo 27 del decreto legislativo n. 148 del 2015, istituito presso il Fondo di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, è autorizzato a versare all'INPS, per periodi non coperti da contribuzione obbligatoria o figurativa, contributi pari all'aliquota di finanziamento prevista per il Fondo lavoratori dipendenti, secondo quanto stabilito dal contratto collettivo nazionale delle imprese di somministrazione di lavoro. Le modalità di determinazione della contribuzione e di versamento del contributo sono stabilite con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali sentito il Ministro dell'economia e delle finanze ((da adottare entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto)). Rientrano altresì tra le competenze del Fondo ((di solidarietà)) di cui al presente comma, a valere sulle risorse appositamente previste dalla contrattazione collettiva di settore, i programmi formativi di riconversione o riqualificazione professionale, nonché le altre misure di politica attiva stabilite dalla contrattazione collettiva stessa.

²²⁵ Circolare INPS n. 105 del 2019.

anticipata o di vecchiaia, riscattabili o ricongiungibili precedenti all'accesso ai Fondi di solidarietà.

Gli oneri corrispondenti ai periodi riscattabili o ricongiungibili sono versati ai predetti fondi dai datori di lavoro e costituiscono specifica fonte di finanziamento con destinazione riservata alle finalità di cui al comma 3 in esame. I predetti versamenti sono deducibili ai sensi della normativa vigente.

La disposizione di cui all'articolo 22, comma 3, si inserisce nel quadro dei processi di agevolazione all'esodo ed è finalizzata all'accesso alla prestazione straordinaria di cui all'articolo 26, comma 9, lettera b), del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148. Destinatari dell'intervento sono quindi, sia coloro che si trovino a maturare i requisiti per fruire della prestazione straordinaria senza ricorrere ad operazioni di riscatto e/o ricongiunzione (in tale ipotesi il riscatto e/o la ricongiunzione, aumentando l'anzianità assicurativa in capo al titolare, avranno l'effetto di ridurre il periodo massimo individuale di permanenza nel Fondo di solidarietà), sia coloro che raggiungano i requisiti di accesso alla predetta prestazione straordinaria per effetto del riscatto o della ricongiunzione. Il riscatto e/o la ricongiunzione potrebbero pertanto avere anche l'effetto di far acquisire il diritto immediato alla prestazione pensionistica, escludendo in tal modo la corresponsione dell'assegno straordinario.

I datori di lavoro avranno cura di presentare le domande con un congruo anticipo rispetto alla data di risoluzione del rapporto di lavoro (almeno quattro mesi prima), al fine di consentire alle Strutture territoriali competenti di definire con tempestività l'istanza.

L'esercizio da parte dei datori di lavoro della facoltà di riscatto o ricongiunzione, generalmente riservata al diretto interessato, è comunque finalizzato all'esodo del lavoratore; l'efficacia dell'operazione è, pertanto, subordinata alla sottoscrizione dell'accordo di esodo per l'erogazione dell'assegno straordinario di sostegno al reddito e alla risoluzione del rapporto di lavoro, che deve intervenire in prossimità del pagamento, in unica soluzione, degli oneri di riscatto e/o ricongiunzione.

In caso di mancato perfezionamento delle predette condizioni, o nel caso in cui la facoltà sia esercitata nei confronti di lavoratori che non raggiungano i requisiti per il pensionamento di vecchiaia o anticipato entro il periodo massimo di fruizione della prestazione straordinaria di sostegno al reddito, l'operazione sarà annullata e i corrispondenti oneri restituiti senza interessi ai datori di lavoro; in tale ipotesi, apposita comunicazione sarà inviata anche al lavoratore.

Si fa riserva di successive istruzioni operative per la restituzione degli importi divenuti indebiti a seguito dell'annullamento delle operazioni in argomento.

Le disposizioni esaminate si applicano ai fondi bilaterali adeguati, costituiti o in corso di costituzione, ai sensi del d.lgs n. 148/2015 e che prevedano l'erogazione di assegni straordinari per il sostegno al reddito.

Stante la formulazione generica della norma in esame, i datori di lavoro interessati potranno attivare tutte le possibili tipologie di riscatto e di ricongiunzione previste per legge e utili ai fini del diritto a pensione anticipata o di vecchiaia, in base alla posizione previdenziale del lavoratore; a tal fine il datore di lavoro esodante, nell'accertare i requisiti di accesso all'assegno

straordinario, acquisisce le informazioni e la documentazione a supporto direttamente dai lavoratori. Le domande saranno poi definite secondo le consuete modalità, previa verifica della sussistenza di tutti requisiti previsti dalla disciplina normativa di riferimento.

La Struttura territoriale Inps competente, ricevuta la documentazione relativa agli accordi aziendali di esodo, procede alla fase istruttoria avendo cura di controllare che al datore di lavoro richiedente il riscatto e/o la ricongiunzione per i propri lavoratori dipendenti sia stato attribuito il previsto codice di autorizzazione. La medesima Struttura acquisisce, inoltre, la lettera di adesione del lavoratore alle previsioni dell'accordo per l'erogazione dell'assegno straordinario di sostegno al reddito.

Sono invece esclusi, poiché non richiamati dalla disposizione, i riscatti utili ai soli fini della misura del trattamento pensionistico (ad esempio, riscatti del periodo di part-time di tipo orizzontale, già interamente valutabili ai fini del diritto a pensione).

In attesa dell'implementazione della procedura per l'invio telematico, le domande devono essere presentate dai datori di lavoro presso la Struttura territoriale Inps di residenza del lavoratore beneficiario utilizzando il modulo predisposto.

Ai fini della tempestiva definizione delle domande è importante che già in questa fase sia allegata l'eventuale documentazione a supporto richiesta dalla normativa di riferimento, evitando in tal modo successive attività di integrazione istruttoria.

Il datore di lavoro deve dichiarare di aver acquisito il consenso del lavoratore interessato, previamente edotto delle condizioni cui è subordinata

l'operazione, e di presentare la domanda di riscatto/ricongiunzione ai sensi e per gli effetti di quanto previsto dall'articolo 22, comma 3, del D.L. n. 4/2019, convertito dalla legge n. 26/2019. Alla domanda deve essere allegata la dichiarazione di consenso del lavoratore, debitamente sottoscritta.

Nel caso di domande di riscatto e/o ricongiunzione esercitate in una delle gestioni dei dipendenti privati, gli operatori acquisiscono la domanda in procedura "NPIGPA" inserendo i dati anagrafici del lavoratore beneficiario e, attivando la funzionalità "Associa Azienda", la matricola relativa al datore di lavoro che presenta la domanda. Si richiama l'attenzione sull'importanza di tale adempimento affinché le tipologie di domande di cui alla presente circolare siano gestite correttamente. Le ulteriori fasi del procedimento seguono le modalità già in uso.

Nel caso di domande di riscatto e/o ricongiunzione esercitate in una delle gestioni dei dipendenti pubblici, gli operatori acquisiscono in procedura "SIN", tramite la funzione di protocollo web, la domanda cartacea inserendo, in fase di acquisizione della stessa, nel campo "Mittente", il datore di lavoro interessato e nel campo "Titolare", i dati relativi al lavoratore. La pratica è poi definita secondo le consuete modalità fino alla determinazione dell'onere da versare. Con successivo messaggio saranno fornite le istruzioni di dettaglio per la gestione delle ulteriori fasi del procedimento.

2. Gli altri ammortizzatori sociali di nuova introduzione: la “quota 100”:
a) i destinatari della norma; b) il cumulo dei periodi assicurativi; c) l’incumulabilità della pensione con redditi da lavoro; d) disposizioni in materia di pensione anticipata di cui all’articolo 24, comma 10, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, della legge 22 dicembre 2011, n. 214; e) pensione anticipata c.d. opzione donna; f) pensione anticipata per i lavoratori c.d. precoci.

La misura opzionale, denominata “quota 100” e prevista nella finanziaria 2019, sarà in vigore per il triennio 2019 – 2021 ed interesserà un gran numero di beneficiari²²⁶. Il decreto in oggetto reca una disciplina diversificata in materia di conseguimento del diritto alla decorrenza del trattamento pensionistico a seconda del datore di lavoro, pubblico o privato, ovvero della gestione previdenziale a carico della quale è liquidato il trattamento pensionistico²²⁷.

a) i destinatari della norma

Secondo quanto stabilito dall’ art. 14, gli iscritti all’assicurazione generale obbligatoria e alle forme esclusive e sostitutive della medesima, gestite dall’INPS, nonché alla Gestione separata di cui all’articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, che perfezionano, nel periodo compreso tra il 2019 ed il 2021, un’età anagrafica non inferiore a 62 anni e un’anzianità contributiva non inferiore a 38 anni possono conseguire il diritto alla “pensione quota 100”.

²²⁶ Stando ad i numeri del Governo circa 290.000 soggetti nel 2019 e circa 700.000 alla fine del triennio.

²²⁷ Delucidante in materia, la Circolare INPS n. 11 del 2019.

Il suddetto requisito anagrafico non è adeguato agli incrementi alla speranza di vita di cui all'articolo 12 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

Ai fini del perfezionamento del requisito contributivo è valutabile la contribuzione a qualsiasi titolo versata o accreditata in favore dell'assicurato, fermo restando il contestuale perfezionamento del requisito di 35 anni di contribuzione utile per il diritto alla pensione di anzianità, ove richiesto dalla gestione a carico della quale è liquidato il trattamento pensionistico.

Nel determinare l'anzianità contributiva posseduta dall'assicurato, la gestione a carico della quale è liquidato il trattamento pensionistico tiene conto delle regole del proprio ordinamento vigenti alla data di presentazione della domanda di pensione.

Ai fini del conseguimento del trattamento pensionistico è richiesta la cessazione del rapporto di lavoro dipendente.

I lavoratori che perfezionano i prescritti requisiti nel periodo compreso tra il 2019 ed il 2021 possono conseguire il trattamento pensionistico in qualsiasi momento successivo all'apertura della c.d. finestra.

Restano ferme le speciali disposizioni di settore che prevedono requisiti anagrafici e contributivi più favorevoli per l'accesso al pensionamento. Dette disposizioni, di settore e speciali, non trovano applicazione ai fini del perfezionamento dei requisiti prescritti per il conseguimento della "pensione quota 100"²²⁸.

²²⁸ Alla predetta prestazione non può accedere il personale appartenente alle Forze armate, il personale delle Forze di Polizia e di Polizia penitenziaria, il personale operativo del Corpo nazionale dei vigili del fuoco ed il personale della Guardia di finanza.

b) il cumulo dei periodi assicurativi

Il requisito contributivo richiesto per la “pensione quota 100” può essere perfezionato, su domanda dell’interessato, anche cumulando, ai sensi del comma 2 dell’articolo 14, tutti e per intero i periodi assicurativi versati o accreditati presso due o più forme di assicurazione obbligatoria, gestite dall’INPS.

I periodi assicurativi coincidenti devono essere considerati una sola volta ai fini del diritto e valorizzati tutti ai fini della misura del trattamento pensionistico. In caso di coincidenza

dei periodi contributivi, ai fini del diritto, vanno neutralizzati quelli versati o accreditati presso la gestione nella quale risultino presenti il maggior numero di contributi.

Le gestioni interessate, ciascuna per la parte di propria competenza, determinano il trattamento pensionistico pro quota in rapporto ai rispettivi periodi di iscrizione maturati, secondo le regole di calcolo previste da ciascun ordinamento e sulla base delle rispettive retribuzioni di riferimento.

Per la determinazione del sistema di calcolo, l’accertamento dell’anzianità contributiva maturata al 31 dicembre 1995 deve essere effettuato considerando l’anzianità contributiva complessivamente maturata nelle diverse gestioni interessate dal cumulo in argomento. Nel determinare l’anzianità contributiva posseduta dall’assicurato, ciascuna gestione tiene conto delle regole del proprio ordinamento vigenti alla data di presentazione della domanda di pensione.

Nel caso in cui tra le gestioni interessate al cumulo ve ne sia almeno una che prevede il requisito contributivo dei 35 anni al netto dei periodi di malattia, disoccupazione e/o prestazioni equivalenti, il predetto requisito deve essere verificato tenendo conto dell'anzianità contributiva complessivamente maturata nelle gestioni interessate al cumulo.

c) l'incumulabilità della pensione con redditi da lavoro.

L'articolo 14, comma 3, del decreto-legge in parola prevede l'incumulabilità della "pensione quota 100" con i redditi da lavoro dipendente o autonomo, ad eccezione di quelli derivanti da lavoro autonomo occasionale nel limite di 5.000 euro lordi annui.

Tale incumulabilità si applica per il periodo intercorrente tra la data di decorrenza della pensione e la data di maturazione del requisito anagrafico per la pensione di vecchiaia.

I redditi derivanti da qualsiasi attività lavorativa svolta, anche all'estero, successivamente alla decorrenza della pensione e fino alla data di perfezionamento della pensione di vecchiaia prevista nella gestione a carico della quale è stata liquidata la "pensione quota 100", comportano la sospensione dell'erogazione del trattamento pensionistico nell'anno di produzione dei predetti redditi.

Nel caso di redditi prodotti nei mesi dell'anno precedenti il perfezionamento del requisito anagrafico per la pensione di vecchiaia, l'erogazione del trattamento pensionistico è sospesa nel predetto periodo.

Per l'individuazione del requisito anagrafico della pensione di vecchiaia, rilevanti ai fini dell'incumulabilità, deve farsi riferimento a quello previsto

dalla gestione a carico della quale è liquidato il trattamento pensionistico, adeguato agli incrementi della speranza di vita di cui all'articolo 12 del decreto-legge n. 78/2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122/2010.

In caso di trattamento pensionistico conseguito con il cumulo dei periodi assicurativi, ai sensi del comma 2 dell'articolo 14, si deve tener conto del requisito anagrafico per la pensione di vecchiaia previsto dalla gestione interessata al cumulo nella quale risulta maturato il relativo requisito contributivo, considerando la sola contribuzione versata nella medesima gestione. Nell'ipotesi di maturazione dei requisiti anagrafico e contributivo, in più gestioni interessate al cumulo, si deve tener conto del requisito anagrafico meno elevato.

Qualora non risulti maturato il requisito contributivo per la pensione di vecchiaia in alcuna gestione interessata al cumulo, si deve tener conto del requisito anagrafico più elevato tra quelli previsti dalle gestioni interessate al cumulo.

Il trattamento pensionistico è cumulabile con la produzione di redditi derivanti dallo svolgimento di lavoro autonomo occasionale nel limite di 5.000 euro lordi annui. Il superamento di tale limite reddituale annuo comporta la sospensione del trattamento pensionistico per l'intero anno di produzione del suddetto reddito.

Nel caso di superamento del citato limite reddituale nell'anno di perfezionamento del requisito anagrafico per la pensione di vecchiaia, l'erogazione del trattamento pensionistico è sospesa fino al perfezionamento del predetto requisito.

Si specifica che il lavoratore autonomo occasionale, ai sensi dell'articolo 2222 del codice civile, è colui il quale si obbliga a compiere verso un corrispettivo un'opera o un servizio, con lavoro prevalentemente proprio, senza vincolo di subordinazione e senza alcun coordinamento con il committente; l'esercizio dell'attività, peraltro, deve essere del tutto occasionale, senza i requisiti dell'abitudine e della professionalità.

I titolari di pensione devono dare immediata comunicazione all'INPS dello svolgimento di qualsiasi attività lavorativa diversa da quella autonoma occasionale dalla quale derivi un reddito inferiore a 5.000 Euro lordi annui. L'Istituto provvede alla sospensione del trattamento pensionistico secondo i criteri sopra esposti.

I titolari del trattamento pensionistico che svolgano attività lavorativa autonoma occasionale da cui derivino, anche in via presuntiva, redditi superiori al limite di 5.000 Euro lordi annui, sono tenuti a darne immediata comunicazione all'INPS che provvede alla sospensione del trattamento pensionistico secondo i criteri sopra esposti.

Le rate di pensione indebitamente corrisposte devono essere recuperate ai sensi dell'articolo 2033 del codice civile.

d) disposizioni in materia di pensione anticipata di cui all'articolo 24, comma 10, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, della legge 22 dicembre 2011, n. 214

L'articolo 15 del decreto-legge n. 4/2019 sostituisce l'articolo 24, comma 10, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, prevedendo che nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2019 ed

il 31 dicembre 2026, il requisito contributivo per conseguire il diritto alla pensione anticipata è fissato a 42 anni e 10 mesi per gli uomini e 41 anni e 10 mesi per le donne, per effetto della disapplicazione, nel predetto periodo, degli adeguamenti alla speranza di vita di cui all'articolo 12 del decreto-legge n. 78/2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122/2010.

A decorrere dal 1° gennaio 2027 il requisito contributivo è adeguato agli incrementi della speranza di vita di cui all'articolo 12 del decreto-legge n. 78/2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122/2010.

I soggetti che maturano il predetto requisito contributivo, anche cumulando i periodi assicurativi ai sensi della legge 24 dicembre 2012, n. 228, dal 1° al 29 gennaio 2019, data di entrata in vigore del decreto-legge in oggetto (articolo 15, comma 3) conseguono il diritto alla decorrenza del trattamento pensionistico dal 1° aprile 2019.

I soggetti che maturano il predetto requisito contributivo, cumulando i periodi assicurativi ai sensi della legge n. 228 del 2012, dal 30 gennaio 2019, conseguono il diritto alla decorrenza del trattamento pensionistico dal primo giorno del mese successivo all'apertura della relativa c.d. finestra.

Per il personale del comparto Scuola ed AFAM continuano a trovare applicazione le disposizioni di cui all'articolo 59, comma 9, della legge n. 449 del 1997.

Ai soggetti che hanno maturato entro il 31 dicembre 2018 il requisito contributivo tempo per tempo vigente non si applica la c.d. finestra.

Si chiarisce che ai requisiti contributivi per l'accesso alla pensione indipendentemente dall'età anagrafica, diversi da quelli previsti dall'articolo 24, comma 10, in argomento, (es. pensione in totalizzazione) continuano a

trovare applicazione gli adeguamenti agli incrementi della speranza di vita di cui all'articolo 12 del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

e) pensione anticipata c.d. opzione donna

L'articolo 16 del decreto-legge in oggetto prevede che le lavoratrici che hanno maturato, entro il 31 dicembre 2018, un'anzianità contributiva minima di 35 anni e un'età anagrafica minima di 58 anni se lavoratrici dipendenti, e di 59 anni se lavoratrici autonome, possono accedere alla pensione anticipata secondo le regole di calcolo del sistema contributivo previste dal decreto legislativo del 30 aprile 1997, n. 180.

Al predetto requisito anagrafico non si applicano gli adeguamenti alla speranza di vita di cui all'articolo 12 del decreto-legge n. 78/2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122/2010.

Ai fini del perfezionamento del requisito contributivo è valutabile la contribuzione a qualsiasi titolo versata o accreditata in favore dell'assicurata, fermo restando il contestuale perfezionamento del requisito di 35 anni di contribuzione utile per il diritto alla pensione di anzianità, ove richiesto dalla gestione a carico della quale è liquidato il trattamento pensionistico.

Alle lavoratrici madri che accedono al predetto trattamento non si applicano le disposizioni previste dal comma 40, dell'articolo 1 della legge n. 335 del 1995.

Le lavoratrici di cui al presente paragrafo conseguono il diritto alla decorrenza del trattamento pensionistico trascorsi: **a)** dodici mesi dalla data di maturazione dei previsti requisiti, nel caso in cui il trattamento pensionistico

sia liquidato a carico delle forme di previdenza dei lavoratori dipendenti; **b)** diciotto mesi dalla data di maturazione dei previsti requisiti, nel caso in cui il trattamento sia liquidato a carico delle gestioni previdenziali dei lavoratori autonomi.

Le lavoratrici del comparto scuola e AFAM, al ricorrere dei prescritti requisiti, possono conseguire il trattamento pensionistico rispettivamente a decorrere dal 1° settembre e dal 1° novembre 2019.

Le lavoratrici che hanno perfezionato i prescritti requisiti entro il 31 dicembre 2018 possono conseguire il trattamento pensionistico anche successivamente alla prima decorrenza utile.

La decorrenza del trattamento pensionistico non può essere comunque anteriore al giorno successivo al 30 gennaio 2019, giorno successivo alla data di entrata in vigore del decreto- legge in oggetto.

f) pensione anticipata per i lavoratori c.d. precoci

I lavoratori di cui all'articolo 1, comma 199, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, c.d. precoci, possono conseguire la pensione anticipata se in possesso del requisito contributivo di 41 anni entro il 31 dicembre 2026.

A decorrere dal 1° gennaio 2027 il requisito contributivo è adeguato agli incrementi della speranza di vita di cui all'articolo 12 del decreto-legge n. 78/2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122/2010.

I lavoratori che perfezionano il prescritto requisito dal 1° gennaio 2019, conseguono il diritto alla decorrenza del trattamento pensionistico decorsi tre mesi dalla maturazione del predetto requisito, secondo le disposizioni previste nei rispettivi ordinamenti.

I lavoratori che perfezionano il prescritto requisito dal 1° gennaio 2019, anche cumulando i periodi assicurativi ai sensi della legge n. 228/2012, conseguono il diritto alla decorrenza del trattamento pensionistico dal primo giorno del mese successivo all'apertura della relativa c.d. finestra.

3. I rapporti tra i vari ammortizzatori sociali: fondi di bilateralità e “quota 100”: a) indennità di disoccupazione NASpI e pensione quota 100; b) altre prestazioni a sostegno del reddito e pensione quota 100; c) Indennità di disoccupazione NASpI e pensione anticipata; d) Indennità di disoccupazione NASpI in caso di raggiungimento dei requisiti per il trattamento pensionistico anticipato “opzione donna”; e) Indennità di disoccupazione NASpI in caso di raggiungimento dei requisiti per il trattamento pensionistico anticipato in favore dei lavoratori c.d. precoci; f) Indennità di disoccupazione NASpI e assegno ordinario di invalidità.

a) indennità di disoccupazione NASpI e pensione quota 100

L'articolo 14 del decreto-legge n. 4/2019 ha attribuito, in via sperimentale, ai soggetti che perfezionano un'età anagrafica non inferiore a 62 anni e un'anzianità contributiva non inferiore a 38 anni, nel periodo compreso tra il 2019 e il 2021, la facoltà di conseguire il diritto alla pensione quota 100.

Il citato decreto-legge prevede altresì il conseguimento del diritto alla decorrenza del trattamento pensionistico trascorso il periodo previsto per l'apertura della c.d. finestra, diversificata in base al datore di lavoro ovvero alla gestione previdenziale a carico della quale è liquidato il trattamento pensionistico.

Il sistema introdotto dal decreto-legge n. 4/2019 rende necessario un suo raccordo, in particolare, con l'impianto normativo in materia di indennità di disoccupazione NASpI, di cui al decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 22.

L'articolo 11 del richiamato decreto legislativo, infatti, prevede, tra le ipotesi di decadenza dalla fruizione dell'indennità NASpI, il "raggiungimento dei requisiti per il pensionamento di vecchiaia o anticipato".

Si è reso necessario, quindi, coniugare la citata disciplina, con particolare riguardo al riconoscimento e al mantenimento della NASpI, con l'innovato quadro normativo introdotto dal decreto-legge n. 4/2019.

Le domande di indennità di disoccupazione NASpI riferite a soggetti che, pur perfezionando nel triennio 2019-2021 i requisiti per il pensionamento ai sensi dell'articolo 14 del decreto-legge n. 4/2019 (pensione quota 100), non si avvalgono di detta facoltà, devono essere accolte, ricorrendo i presupposti declinati dal D.lgs n. 22/2015.

Parimenti, i medesimi soggetti, che si trovino in corso di fruizione della indennità di disoccupazione NASpI, non decadono da detta prestazione.

In relazione alla richiamata disciplina delle decorrenze della prestazione pensionistica e al suo raccordo con la previsione di cui all'articolo 11 del D.lgs n. 22/2015, si precisa che, per i soggetti che siano stati ammessi al trattamento di pensione quota 100, la decadenza dalla NASpI opera dalla prima decorrenza utile successiva alla domanda di accesso al trattamento pensionistico.

L'applicazione di detto criterio comporta la reiezione delle domande di NASpI per le quali la fruizione dell'indennità dovrebbe decorrere contemporaneamente o successivamente alla prima decorrenza utile della richiesta prestazione di pensione quota 100.

b) altre prestazioni a sostegno del reddito e pensione quota 100

L'articolo 6, comma 7, del decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236, prevede l'incompatibilità dell'indennità di mobilità con i trattamenti pensionistici diretti a carico dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti dei lavoratori dipendenti, degli ordinamenti sostitutivi, esonerativi ed esclusivi dell'assicurazione medesima, nonché delle gestioni speciali dei lavoratori autonomi.

Conseguentemente, coloro che, pur perfezionando i requisiti per il pensionamento ai sensi dell'articolo 14 del decreto-legge n. 4/2019, non accedono al trattamento di pensione quota 100, possono continuare a fruire delle prestazioni di mobilità ordinaria o in deroga.

Di contro, i soggetti che, a seguito di richiesta di accesso, sono ammessi al trattamento di pensione quota 100, decadono dalle prestazioni in argomento a far tempo dal primo giorno del mese in cui decorre tale trattamento.

In analogia a quanto già precisato con riferimento alla NASpI, non potranno essere accolte le domande di indennità di mobilità in deroga per le quali la relativa fruizione dovrebbe decorrere contemporaneamente o successivamente alla prima decorrenza utile della prestazione di pensione quota 100.

Le medesime indicazioni trovano applicazione anche con riferimento alle prestazioni integrative di durata dell'indennità di mobilità e della NASpI previste dal Fondo di solidarietà per il settore del trasporto aereo (FTA), all'assegno emergenziale e alle altre prestazioni integrative di durata della

disoccupazione, ove previste dai regolamenti dei fondi di solidarietà di cui al D.lgs n. 148/2015.

c) Indennità di disoccupazione NASpI e pensione anticipata

L'articolo 15, comma 1, del decreto-legge n. 4/2019, sostituendo il comma 10 dell'articolo 24 del decreto-legge n. 201/2011, convertito dalla legge n. 214/2011, ha previsto che i soggetti che maturano i requisiti contributivi per la pensione anticipata conseguono il diritto al trattamento trascorsi tre mesi dalla maturazione dei predetti requisiti (c.d. finestra).

In relazione a tale innovazione normativa, si precisa che è possibile fruire dell'indennità di disoccupazione NASpI fino alla prima decorrenza utile del trattamento pensionistico.

d) Indennità di disoccupazione NASpI in caso di raggiungimento dei requisiti per il trattamento pensionistico anticipato "opzione donna"

L'articolo 16 del decreto-legge n. 4/2019 dispone che le lavoratrici che hanno maturato, entro il 31 dicembre 2018, un'anzianità contributiva minima di 35 anni e un'età anagrafica minima di 58 anni, se dipendenti, e di 59 anni, se autonome, possono accedere alla pensione anticipata secondo le regole di calcolo del sistema contributivo previste dal D.lgs 30 aprile 1997, n. 180, trascorsi:

dodici mesi dalla data di maturazione dei previsti requisiti, nel caso in cui il trattamento pensionistico sia liquidato a carico delle forme di previdenza dei lavoratori dipendenti; diciotto mesi dalla data di maturazione dei previsti

requisiti, nel caso in cui il trattamento sia liquidato a carico delle gestioni previdenziali dei lavoratori autonomi.

In merito alla fruizione dell'indennità di disoccupazione NASpI in caso di raggiungimento dei requisiti per il diritto a pensione, si richiamano le indicazioni fornite nella circolare n. 142/2015, paragrafo 11.

Conseguentemente, è possibile fruire della NASpI fino alla prima decorrenza utile successiva alla presentazione della domanda di trattamento pensionistico.

e) Indennità di disoccupazione NASpI in caso di raggiungimento dei requisiti per il trattamento pensionistico anticipato in favore dei lavoratori c.d. precoci.

L'articolo 1, comma 199, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, ha ridotto il requisito per l'accesso alla pensione anticipata in favore dei lavoratori c.d. precoci, che si trovino nelle particolari condizioni fissate dalla norma.

L'articolo 17 del decreto-legge n. 4/2019 ha previsto che i lavoratori c.d. precoci, che perfezionano i requisiti dal 1° gennaio 2019, conseguono il diritto alla decorrenza del trattamento pensionistico secondo le disposizioni previste nei rispettivi ordinamenti, decorsi tre mesi dalla maturazione dei predetti requisiti.

Tenuto conto delle particolari modalità procedurali per l'accesso al trattamento pensionistico in favore dei lavoratori c.d. precoci, che prevedono una fase di riconoscimento dei requisiti distinta dall'accesso al beneficio, si precisa quanto segue in relazione all'ipotesi di decadenza dalla NASpI.

Qualora i soggetti in questione, nelle more del completamento e della definizione dell'iter di riconoscimento delle condizioni per l'accesso al beneficio, risultino fruitori del trattamento di disoccupazione NASpI, la decadenza dalla suddetta prestazione opera dalla prima decorrenza utile del trattamento pensionistico anticipato.

Nel caso in cui tale decorrenza, indicata nella comunicazione di riconoscimento delle condizioni per l'accesso al beneficio, sia antecedente alla data di invio della comunicazione stessa e, alla medesima data, il beneficio pensionistico non sia stato ancora richiesto, la decadenza dalla suddetta prestazione opera dal primo giorno del mese successivo a quello in cui viene inviata,

dall'Istituto, la comunicazione di riconoscimento delle condizioni di accesso al beneficio.

Resta fermo che l'avvenuta erogazione del trattamento pensionistico rende, in ogni caso, incompatibile la percezione della NASpI.

f) Indennità di disoccupazione NASpI e assegno ordinario di invalidità

Come già illustrato, l'articolo 6, comma 7, del decreto-legge n. 148/1993, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 236/1993, prevede l'incompatibilità dell'indennità di disoccupazione con i trattamenti pensionistici diretti a carico dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti dei lavoratori dipendenti, degli ordinamenti sostitutivi, esonerativi ed esclusivi dell'assicurazione medesima, nonché delle gestioni speciali dei lavoratori autonomi.

Con la sentenza della Corte Costituzionale 19-22 luglio 2011, n. 234, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale della suddetta disposizione, nella parte in cui la norma non prevede il diritto di optare tra i trattamenti di disoccupazione e quelli di invalidità limitatamente al periodo di disoccupazione indennizzato.

Con la circolare n. 138/2011 sono state fornite le istruzioni operative per l'attuazione della citata pronuncia della Corte Costituzionale ed è stato inoltre precisato che, in caso di opzione a favore dell'indennità di disoccupazione, l'erogazione dell'assegno ordinario di invalidità resta sospesa per tutto il periodo di fruizione della predetta indennità.

In tale contesto, si chiarisce in quali termini opera la disciplina della decadenza dalla NASpI ai sensi dell'articolo 11 del D.lgs n. 22/2015.

La titolarità dell'assegno ordinario di invalidità, ancorché sospeso per opzione in favore della NASpI, non consente l'accesso alla pensione anticipata.

Pertanto, in tale caso non ricorre la condizione per la decadenza dalla NASpI prevista dall'articolo 11, comma 1, lett. d), del D.lgs n. 22/2015 (raggiungimento dei requisiti per il pensionamento anticipato), considerato che il titolare di assegno ordinario di invalidità non perfeziona i requisiti per la pensione anticipata.

Viceversa, in caso di raggiungimento del requisito per la pensione di vecchiaia, trova applicazione il regime decadenziale di cui al menzionato articolo 11.

B. Nuove prospettive per il settore edile

1. Il protocollo per il rilancio del settore: a) il protocollo sugli Enti Bilaterali; b) le Casse Edili; c) l'Ente Unificato Territoriale.

Per far fronte alle diverse problematiche del settore edile e nell'auspicio di restituire allo stesso il compito di motore trainante dell'economia del Paese, le parti sociali dell'edilizia, nell'ambito del rinnovo del Ccnl sottoscritto lo scorso 18 luglio, hanno rappresentato in un apposito protocollo di intesa, una dichiarazione di intenti al fine di condividere azioni unitarie per il rilancio del settore²²⁹.

Nel protocollo, dopo aver evidenziato i numeri relativi alla crisi del comparto, c'è un'elencazione delle azioni necessarie, anche di modifica di istituti già esistenti, come la notifica preliminare e la creazione di un'apposita Anagrafe di cantiere per registrare, presso la Cassa Edile di competenza territoriale, tutti i lavoratori che transitano nel cantiere a titolo diverso, o come il ripristino del DURC nei sensi in cui si è in precedenza detto.

La ripresa del settore non può prescindere, inoltre, da misure volte ad adattare l'attuale normativa sugli ammortizzatori sociali alle dinamiche del settore edile (equiparazione dei criteri di conteggio della Cassa integrazione tra i diversi settori produttivi, una interpretazione autentica per il settore edile in relazione ai criteri di computo dell'anzianità di effettivo lavoro di almeno 90 giorni), senza trascurare ovviamente la riduzione della contribuzione e, conseguentemente, del costo del lavoro, anche attraverso un riallineamento delle aliquote contributive tra lavoro autonomo e lavoro subordinato.

Tra i punti dell'intesa si evidenzia, inoltre, la volontà di ottenere una maggior premialità per le imprese virtuose, tanto più se asseverate, ovvero che

²²⁹ Ccnl Edile del 18 luglio 2018.

investono in sicurezza e prevenzione, sia in termini di riduzione dei costi, sia in termini di vantaggi competitivi nei lavori pubblici.

Fermo restando quanto sopra, le azioni che le parti sociali intendono perseguire riguarderanno ulteriori aspetti da portare, anch'essi, all'attenzione degli interlocutori istituzionali.

A tal fine saranno poste in essere azioni per: **a)** una imminente revisione del codice degli appalti, al fine di garantire un'accelerazione della cantierizzazione di tutte le opere e la spesa efficiente delle risorse pubbliche già allocate, nonché per favorire gli ulteriori investimenti pubblici e privati nel settore; **b)** un sistema di qualificazione delle imprese, responsabilità sociale, legalità e trasparenza; **c)** un forte investimento sulla qualificazione delle stazioni appaltanti che spesso non riescono a spendere quanto stanziato; **d)** una soluzione in merito all'annosa problematica dei tempi di pagamento delle P.A., che rappresenta uno dei principali problemi del settore; **e)** la realizzazione di programmi su dissesto idrogeologico, sicurezza sismica ed efficientamento energetico del patrimonio edilizio pubblico.

a) il protocollo sugli Enti Bilaterali;

Nell'ottica di perseguire l'efficientamento e la razionalizzazione dei costi, nonché di incrementare la qualità dei servizi del sistema bilaterale dell'edilizia, è prevista la costituzione di un unico Ente Nazionale per la Formazione e la Sicurezza²³⁰²³¹.

²³⁰ Protocollo per il rilancio del settore 2018.

²³¹ Protocollo sugli Enti Bilaterali 2018.

L'accorpamento dei citati Enti nazionali, ferme restando, in una logica di sistema bilaterale unico, le specificità delle diverse missioni istituzionali, avverrà attraverso l'incorporazione della Cncpt nel Formedil, al fine di accedere ai finanziamenti previsti dalle normative vigenti, e comporterà la condivisione dell'attività amministrativa e gestionale, del sistema informatico, dell'archivio anagrafico imprese e lavoratori, nonché la messa in rete delle banche dati.

Nel ribadire che le attività inerenti la formazione e la sicurezza sul lavoro saranno espletate dall'Ente unificato sulla base dei parametri specifici individuati con il Protocollo sugli Enti Bilaterali del Ccnl del 1° luglio 2014, viene confermata la centralità delle attività di coordinamento e monitoraggio dell'operato degli Enti paritetici territoriali, di supporto tecnico, normativo e contrattuale agli stessi, con la relativa messa in rete. In particolare, dovrà poi essere incentivata l'attività per il rilascio dell'asseverazione, nonché la sottoscrizione di accordi locali relativi alla sorveglianza sanitaria per garantire ai lavoratori l'effettività delle visite di controllo e per una maggiore sostenibilità dei relativi costi da parte delle imprese.

Il contributo per il finanziamento dell'Ente unico, a carico dei rispettivi organismi paritetici territoriali, anche unificati, è pari, complessivamente, allo 0,04% di cui il 50% da destinarsi alla funzione formativa e il 50% alla funzione sicurezza. Qualora a livello territoriale non sia ancora realizzata l'unificazione degli enti, il contributo sarà pertanto pari, per ciascuna scuola Edile e Cpt, allo 0,02%.

Il cda dell'ente sarà composto da 18 membri, il Presidente sarà designato dall'Ance e il Vice presidente dalle Associazioni sindacali.

Lo statuto del nuovo Ente nazionale formazione e sicurezza dovrà essere definito da un'apposita Commissione paritetica entro 90 giorni dalla sottoscrizione del vigente Ccnl, ossia entro il 17 ottobre 2019 al fine di procedere all'unificazione del Formedil e Cncpt entro i successivi 30 giorni, ossia entro il 16 novembre 2019.

È previsto, inoltre, con riferimento anche alle Casse Edili, che la certificazione dei bilanci degli Enti territoriali sia demandata agli Enti paritetici nazionali, ovvero Ente unico formazione e sicurezza Cnce, che dovranno avvalersi a tal fine di una o più Società di certificazione tra quelle individuate nell'apposito Albo nazionale approvato dalla parti sociali nazionale.

Un'ulteriore novità concerne l'approvazione dei bilanci consuntivi degli Enti nazionali, compresa quindi la Cnce, che dovrà avvenire entro il 31 dicembre dell'anno in cui si è chiuso l'esercizio, anziché, come in precedenza, il 31 marzo di ogni anno.

b) le Casse Edili

Con la finalità di garantire le prestazioni stabilite per imprese e lavoratori, compatibilmente con i costi di gestione degli enti, il contributo Cassa Edile, obbligatorio per tutte le imprese iscritte, indipendentemente dal Ccnl applicato ai propri dipendenti, è stabilito, con decorrenza 1° ottobre 2018, nella misura del 2,25%, ferma restando l'aliquota destinata alle prestazioni sanitarie dal Ccnl 1° luglio 2014 dello 0,25%, sino a tutto il dicembre 2018.

Dal 1° gennaio 2019 la suddetta aliquota dello 0,25% decadrà, poiché sarà assorbita nel contributo dello 0,60% destinato al fondo sanitario.

I costi di gestione di ogni singola Cassa Edile, incluso il costo del personale, dovranno essere contenuti nel limite dello 0,75% del complessivo contributo Cassa Edile (2,25%).

La restante aliquota dell' 1,05%, fermo restando i rimborsi alle imprese per malattia e infortunio, sarà destinata a forme di premialità per le imprese.

Dal 1° gennaio 2019, l'insieme delle prestazioni agli operai diverse da quelle sanitarie saranno erogate dalle Casse Edili nella misura dello 0,45% del contributo del 2,25% alla Cassa Edile,

Laddove sorgessero criticità a livello territoriale sull'osservanza del dettato contrattuale, saranno effettuati i dovuti approfondimenti delle parti sociali nazionale.

È prevista la costituzione di una commissione della bilateralità paritetica, supportata dalla Cnce, alla quale sarà demandato il compito di esaminare in via preliminare le situazioni critiche già in essere nelle Casse Edili che presentino bilanci in perdita negli ultimi due esercizi e nelle quali la massa salari comporti una verifica della sostenibilità finanziaria, con la finalità di favorire l'osservanza delle previsioni contrattuali.

Qualora non si pervenga ad una risoluzione delle criticità esistenti, tale Commissione dovrà supportare il processo di aggregazione delle Casse Edili interessate con altre della stessa regione. Laddove non sia realizzabile l'aggregazione, al fine di garantire le prestazioni a imprese e lavoratori, tutti i servizi saranno erogati attraverso uno sportello territoriale da altra Cassa,

individuata dalla Commissione, alla quale saranno devolute le contribuzioni delle imprese iscritte alla Cassa insolvente²³².

²³² Nel confermare l'urgenza di attuare sull'intero territorio nazionale l'accorpamento tra Scuola Edile e Cpt, al fine di razionalizzare i costi, il protocollo sancisce che eventuali accorpamenti anche con la Cassa Edile dovranno essere oggetto, sulla base delle esigenze locali, di una proposta unitaria delle parti territoriali. Tale processo dovrà attuarsi secondo le previsioni del protocollo sugli Enti Bilaterali di cui al Ccnl 1° luglio 2014 e, su richiesta delle Organizzazioni territoriali, previa condivisione delle parti nazionali, entro 60 giorni dalla richiesta stessa.

Conclusioni

Pur con un *retrievement* nell'ultimo periodo, già dopo la metà degli anni '90, il tema degli ammortizzatori sociali e delle tutele previdenziali conseguenti la mancanza di lavoro poteva dirsi assestato nel settore industriale poteva dirsi ormai assestato. Pur con gravi difetti di un sistema magmatico ed asistemico, formatosi per lo più a seguito di situazioni contingenti, il settore ha beneficiato del lungo rodaggio subito dagli strumenti tradizionali di tutela del reddito (Cassa Integrazione Guadagni e indennità di mobilità) e dei tentativi di razionalizzazione che hanno consentito un'estensione sempre maggiore della tutela previdenziale contro l'occupazione.

Le recenti e profonde trasformazioni del sistema produttivo italiano, hanno contribuito ad evidenziare i limiti di un modello di protezione sociale che non ha potuto soddisfare le richieste di tutela provenienti da settori storicamente immuni da crisi occupazionali e sottratti all'ambito di applicazione della cassa integrazione guadagni. Un simile scenario appariva come naturale preludio di un'ormai improcrastinabile riforma del sistema degli ammortizzatori sociali che si orientasse verso il superamento del dualismo tra lavoratori ed imprese interessati da interventi di integrazione salariale e lavoratori ed imprese, viceversa, esclusi dagli stessi, anche in forza dell'espansione economica verso il terziario avanzato. Per ridurre il gap che c'era dunque con i settori deboli, quali appunto l'edilizia o l'artigianato, ben ha funzionato la scelta del legislatore di consentire una protezione adeguata mediante un rinvio alla contrattazione collettiva, in modo da provvedere al bisogno previdenziale della garanzia di un reddito sostitutivo di quello del lavoro perduto a seguito

dell'impossibilità di recepire temporaneamente o definitivamente una nuova occupazione nel mercato del lavoro.

Ma un quasi totale slittamento, che ha spinto il legislatore stesso, verso la bilateralità di natura privato-collettiva, per cercare di compensare le mancanze del sistema previdenziale pubblico, può convincere?

La tutela della disoccupazione trova il suo fondamento nell'art. 38 della Costituzione, il quale prevede che l'intervento del sistema di sicurezza sociale si attivi quando c'è una carenza di lavoro nel mercato, condizionando dunque l'intervento pubblico alla presenza di una situazione di disoccupazione involontaria. Gli articoli 4 e 35 della Costituzione invece riconoscono il diritto al lavoro a tutti i cittadini e dunque completano il fondamentale articolo 38. La situazione di disoccupazione è cagionata dall'inattuazione del diritto al lavoro e lo scopo principale del sistema di sicurezza sociale consiste nella rimozione della causa, oltreché degli effetti, dello stato di bisogno. Così analizzato, appare chiaro che il Costituente abbia voluto concepire un sistema per garantire ai lavoratori una tutela di tipo sia economico sia occupazionale. Il tutto è poi da coordinare con l'articolo 3 della Carta Costituzionale che stabilisce che sia compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale. Per rifondare il sistema di tutela, dunque, si dovrebbe partire dall'evento protetto che deve avere la caratteristica dell'unicità, laddove per unicità si deve intendere la possibilità di dare definizione dello stato di disoccupazione valida tanto per le attivazioni delle politiche del lavoro, quanto ai fini dell'erogazione di tutte le prestazioni previdenziali previste per la disoccupazione. Eventuali disuguaglianze dovrebbero essere risolte

dall'obbligo imposto di comunicazione all'INPS del verificarsi degli eventi cui è riconnessa la perdita delle prestazioni. L'evento protetto, poi deve essere capace di contenere anche i concetti di sottoccupazione e discontinuità lavorativa. In ogni caso, il tassello fondamentale è rappresentato dalla involontarietà e dovrà essere ogni volta, in base ai parametri stabiliti dall'art. 4 della L. 92/2012 e dal d.lgs 150 del 2019, la disponibilità al lavoro. Data questa cornice istituzionale ci si può convincere che la protezione sociale in ipotesi di mancanza di lavoro dovrebbe articolarsi su tre tipologie di prestazioni: l'integrazione salariale, estesa a tutti i settori, per le sospensioni e riduzioni di lavoro, e cioè per la tutela in costanza di rapporto di lavoro; il trattamento di disoccupazione per i lavoratori dipendenti e parasubordinati condizionato alla maturazione dei requisiti contributivi richiesti; il reddito minimo di inserimento, per chi non abbia fatto ingresso nel mondo del lavoro e stia attivamente cercando un'occupazione o non abbiano raggiunto i requisiti richiesti per accedere all'indennità di disoccupazione o non siano stati ricollocati. L'assenza nel nostro sistema di un reddito minimo di inserimento riflette la mancata universalizzazione delle tutele e la debolezza delle nostre politiche di inclusione sociale rispetto al resto di Europa. L'universalità, infatti non può essere raggiunta con il principio assicurativo, che geneticamente esclude dalla tutela coloro che non hanno un numero di contributi sufficienti, ovvero gli inoccupati e i lavoratori saltuari. Alla scarsa *civiness* del nostro paese si potrebbero porre dei rimedi, il più importante dei quali è appunto quello di creare una efficiente rete di servizi dell'impiego, la cui inesistenza non è più costituzionalmente accettabile. La falla che tutte queste politiche di welfare, anche a livello europeo, lasciano aperte rimane

sempre quella della redistribuzione del reddito, della riduzione dei livelli relativi di povertà tra la popolazione attiva. Vi è infatti la necessità di ricalibrare interventi di redistribuzione e azioni positive di *social investment*, tenendo conto della nuova stratificazione dei rischi sociali oltre che delle ristrettezze di budget. Il perseguimento di politiche sociali di sicurezza attiva dal lato dell'offerta può coadiuvare, mai sostituire, nemmeno parzialmente le politiche redistributive ex post. Non vi è dunque spazio per deleghe di natura sostitutiva del sistema pubblico all'autonomia privato – collettiva o per provvedimenti discrezionali non improntati a canoni di universalità e alla parità delle condizioni di trattamento a fronte del medesimo stato di bisogno. La prestazione adeguata deve quindi continuare ad essere garantita dal sistema pubblico. La competenza statale deve diventare garanzia di obbligatorietà dei contributi, di certezza dei finanziamenti e di applicazione del principio di automaticità delle prestazioni. Il sistema statale dovrebbe essere omogeneo e garantire diritti a fronte di una situazione di bisogno derivante da mancanza di lavoro e non da posizioni giuridiche affievolite da discrezionalità, scarsi finanziamenti o iscrizioni ai sindacati. La bilateralità è un congegno delicato che ben funziona nei settori consolidati, ma l'efficacia circoscritta degli accordi, sottolinea appunto che essa possa essere soltanto integrativa. Dunque, specialmente a seguito della riforma Fornero ci si deve chiedere se, dato questo intervento eteronomo così capillare, possa ancora parlarsi di una vera e propria bilateralità integrativa così come dovrebbe essere intesa.

Dagli irrisolti della riforma Fornero, il legislatore del 2015 ha voluto optare per un preciso assetto di sistema degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto basato esclusivamente sul pilastro della cassa integrazione e quello dei fondi di solidarietà. L'universalizzazione delle tutele dovrà da oggi essere perseguita attraverso una loro combinazione.

Dall'apparato regolativo dei fondi di solidarietà bilaterali, come strutturato dal d.lgs. 148/2015, traspare chiaramente come il modello ad essi sotteso si collochi lontano dalle tradizionali manifestazioni della bilateralità. Il legislatore infatti sembra aver voluto innestarsi nel percorso evolutivo del bilateralismo, ma averne anche deviato il cammino. Per un verso l'istituzione legale dei fondi di solidarietà bilaterali rappresenta un tentativo di assorbimento dei sistemi bilaterali esistenti o nascenti nell'ambito funzionale del sostegno al reddito di sua prima vocazione. Il regime vincolistico a cui vengono sottoposti e la loro trasfigurazione genetica in organo interno all'ente pubblico portano i fondi di sostegno al reddito della riforma assai lontano dalle espressioni della bilateralità. Per altro verso il fondo sussidiario ha una capacità assorbente in relazione a tutti quei settori in cui le organizzazioni sindacali non intendono partecipare al sistema dei fondi di solidarietà. Il prelievo contributivo in favore dei fondi sottrae risorse ai sistemi bilaterali contrattuali. Di fronte al tendenziale aumento del costo del lavoro seguito all'approvazione della riforma, le parti sociali incontreranno maggiori resistenze nell'introduzione nei contratti collettivi di ulteriori obbligazioni contributive necessarie per finanziare la bilateralità contrattuale. Questo comporta la mortificazione del ruolo dell'autonomia nella costruzione dei sistemi privatistici di welfare.

Sembra di fatto muoversi nella direzione esattamente opposta a quella della riforma Fornero.

Oltre all'incompatibilità strutturale, anche sotto il profilo dei principi, pare che il legislatore non si preoccupi affatto di organizzare il modello dei fondi bilaterali con la stessa logica che regge l'attività degli enti bilaterali storici. Nessun riferimento, infatti, viene fatto nel testo di legge al principio della pariteticità nella composizione del comitato amministratore, un principio la cui salvaguardia viene affidata alle fonti istitutive del fondo. Viene parimenti tradita la logica della corresponsabilità, poiché i processi decisionali potrebbero anche non essere codeterminati, a causa della regola della maggioranza e della possibilità di voto accordata ai due funzionari ministeriali, che consente che le deliberazioni siano adottate anche con il completo dissenso di una parte. Nella prospettiva relazionale, la collocazione del fondo al di fuori del sistema contrattuale, può generare effetti negativi sul grado di dinamicità delle relazioni industriali. Una volta stipulato il contratto costitutivo del fondo, le associazioni datoriali e sindacali potrebbero non sentirsi stimolate al mantenimento di sedi di confronto stabile per la gestione del sistema di ammortizzatori sociali. Dopo l'istituzione a organo dell' INPS, l'esistenza del fondo ed il suo funzionamento potrebbe anche non dipendere più dalla volontà dei soggetti collettivi, a differenza dei sistemi bilaterali contrattuali tradizionali che la riforma rischia di azzoppare, non contribuirà allo stato di salute delle relazioni industriali.

La rilevanza assunta dal fenomeno del bilateralismo e le sue ricadute benefiche sul mercato del lavoro e sulla qualità delle relazioni sindacali

avrebbe dovuto suggerire al legislatore maggiore cautela nell'approntare una disciplina idonea a sottrarre ai soggetti collettivi spazi di operatività.

Con il D.l. 4 del 2019 sono state aggiunte ed offerte varie ulteriori occasioni, quelle dei paragrafi precedenti, il cui scivolo, sarebbe garantito proprio dal meccanismo dei fondi di solidarietà che prevedono un accordo tra aziende e parti sociali.

Specificamente, le aziende, versando al fondo la provvista finanziaria per l'operazione, potrebbero erogare un assegno straordinario di importo pari alla pensione con quota 100 spettante al lavoratore da "pre pensionare", quando egli abbia raggiunto i requisiti di età (59 anni) o di contribuzione (35 anni) – cioè tre anni prima del raggiungimento della quota 100.

Le aziende, inoltre, potrebbero intervenire anche per favorire la maturazione da parte del lavoratore dei 35 anni di contribuzione utili allo scivolo, riscattando con le risorse del fondo i periodi di contribuzione figurativa del lavoratore.

Certamente non tutti i lavoratori potrebbero fruire di questa possibilità offerta dal decreto. Il lavoratore, in primo luogo dovrà essere in attività in un settore che sia munito di un fondo di solidarietà bilaterale e datori di lavoro e parti sociali si dovranno accordare per finalizzare il ricambio generazionale di cui l'azienda necessita. Il costo dell'operazione sarebbe totalmente a carico delle aziende, ma con la possibilità di utilizzare le deduzioni fiscali.

INDICE BIBLIOGRAFICO

AA.VV. *Studi in onore di Tiziano Treu*, JOVENE 2011

BAVARO V. Pubblico e privato nei fondi bilaterali di solidarietà in CHIECO P.
Flessibilità e tutele nel lavoro CACUCCI 2013

BELLARDI L. *Contrattazione territoriale ed enti bilaterali: alcune osservazioni*
in *Lav. Inf*, 1997

BALLETTI E. *I trattamenti di tutela della disoccupazione: esigenze di*
cambiamento e recenti svolgimenti normativi in DML I 2014

BESSONE M. *Previdenza complementare*, Torino 2000

BOLEGO G. *Conferme e innovazioni nel processo di attuazione dell'art. 3 comma*
14 della L. 92/2012 in NOGLER L. *Gli enti bilaterali nell'artigianato tra*
neocentralismo ed esigenze di sviluppo FRANCO ANGELI 2014

BONARDI O. *Dal cavallo di Troia a leva di Archimede. Previdenza*
complementare e diritto antidiscriminatorio

BOZZAO P. *Enti bilaterali e ammortizzatori sociali* in FAIOLI M. *Indagine sulla*
bilateralità nel terziario GIAPPICHELLI 2010

BOZZAO P. *Reddito minimo e welfare multilivello: percorsi normativi e*
giurisprudenziali in *Giornale di diritto del Lavoro e Relazioni Industriali* 2011

BRIGNONE A. *Parere espresso per l' Ance per conto dello Studio legale Salonia*
e Associati, 21 Aprile 2011

BRONZINI G. *Il reddito di cittadinanza, una proposta per l'Italia e per l'Europa*,
EDIZIONI GRUPPO ABELE

BRUNI R. *La governance delle forme pensionistiche complementari in La nuova disciplina della previdenza complementare* TURSI A.

CARABELLI U. *Dagli ammortizzatori sociali alla rete integrata di tutele sociali: alcuni spunti per una riforma del welfare*

CECCONI S. – NICCOLAI A. *La gestione degli esuberanti nel settore del credito* in Riv. It. Dir. Lav. 2001

CINELLI M. *Gli ammortizzatori sociali* GIAPPICHELLI 2008

CINELLI M. *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro* CSD.L.E.LEX.UNICT.IT

CINELLI M. *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro* GIAPPICHELLI 2012

CINELLI M. – FERRARO G. - MAZZOTTA O. *il nuovo mercato del lavoro dalla riforma Fornero, alla legge di stabilità 2013* G. GIAPPICHELLI EDITORE TORINO 2014

CURZIO P. *Ammortizzatori sociali. Regole, deroghe, prospettive*, BARI 2009

DEL PRATO E. *Inquadramento privatistico dei fondi pensione* in CINELLI M. *La previdenza complementare* GIUFFRÈ EDITORE 2010

DEL PUNTA R. *I criteri di scelta dei lavoratori nei licenziamenti collettivi e nella cassa integrazione guadagni*

EMILIANI S.P. *La portabilità dei fondi di previdenza complementare come “vantaggio sociale”* in Riv. Dri. Soc. 2011

FAIOLI M. *Il sostegno al reddito attuato mediante fondi bilaterali di solidarietà* in ZILIO GRANDI G. – BIASI M. *Commentario breve alla riforma “Jobs Act”* CEDAM 2016

FAIOLI M. *Il sostegno al reddito attuato mediante fondi bilaterali di solidarietà*
in FAIOLI M. RAITANO M. *I fondi bilaterali di solidarietà del Jobs Act. Problemi
giuridici ed analisi economica* in WP Fondazione G. Brondolini 2015

FERRANTE V. *Recenti evoluzioni nella disciplina degli ammortizzatori
sociali: fra sostegno alla riduzione dell'orario e generalizzazione delle tutele* in
Diritto delle relazioni industriali 2009

FERRARO G. *Ammortizzatori sociali e licenziamenti collettivi nella riforma del
mercato del lavoro* in MGL 2012

FERRARO G. – MAZZIOTTI F. – SANTONI F. *Integrazioni salariali, eccedenze di
personale e mercato del lavoro*, Napoli 1992

GAROFALO D. *Gli ammortizzatori sociali* in CARINCI F. – MISCIONE M.
Commentario alla riforma Fornero (legge n. 92/2012 e legge n. 134/2012)
IPSOA 2012

GAROFALO D. *Gli ammortizzatori sociali in deroga Ipsoa*

GAROFALO D. *Gli ammortizzatori sociali per la Riforma Fornero*, in Lavoro nella
Giurisprudenza, 2012

GAROFALO D. *Il fondo di rotazione per la formazione professionale alla luce del
collegato lavoro*, 2010

GAROFALO D. *La tutela della disoccupazione e incentivo alla ricollocazione* in
M. BROLLO *Mercato del lavoro CEDAM* 2012

GIUBBONI S. *La previdenza complementare tra libertà individuale ed interesse
collettivo*, BARI 2009

GRAGNOLI E. *Gli strumenti di tutela del reddito di fronte alla crisi finanziaria
relazione XVII Congresso nazionale Aid.l.ass, Pisa, 7-9- Giugno 2012*
Il Corriere della sera 19/10/2015 Riproduzione riservata

LAI M. *I fondi bilaterali di solidarietà* in *Bollettino ADAPT*, UNIVERSITY PRESS

Modena, 12 Luglio 2012

LAMBERTUCCI P. *La disciplina delle eccedenze di personale tra legge e contrattazione collettiva: prime riflessioni sull'art. 2, ventottesimo comma , Legge 23 Dicembre 1996, n. 662* in *Arg. Dir. Lav.* 1997

Lavoro nella Giurisprudenza, 1996 - Sent. Cass. 5505/1995

LEONARDI S. *Gli enti bilaterali tra autonomia e sostegno normativo* in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali* 2004

LEONE G. *I fondi di solidarietà bilaterali nella terra di mezzo fra diritto privato e diritto pubblico* in *La riforma della Cassa Integrazione Guadagni nel Jobs Act 2*

Commento al decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183 E. BALLETTI - D.GAROFALO CACUCCI EDITORE

2015

LISO F. *Appunti per una lettura degli articoli 2 e 3 della riforma Fornero* in

FIORILLO L. - PERULLI A. *La riforma del mercato del lavoro* GIAPPICHELLI

2014

LISO F. *Gli ammortizzatori sociali. Percorsi evolutivi e incerte prospettive di riforma* in *La riforma del mercato del lavoro* UTET 2012

LISO F. *I fondi bilaterali alternativi* in *Il nuovo mercato del lavoro* CINELLI M.-

FERRARO G. MAZZOTTA O. GIAPPICHELLI 2013

MAGNANI M. - TIRABOSCHI M. *La nuova riforma del lavoro*

MARTINENGO G. *Enti bilaterali*

Massimario Giurisprudenza del lavoro, 2012 L. MARIUCCI *Ammortizzatori sociali e licenziamenti collettivi nella riforma del mercato del lavoro*

MISCIONE *Gli ammortizzatori sociali per l'occupabilità* in *Diritto del lavoro e delle Relazioni industriali*

MISCIONE M. – D. GAROFALO *Il collegato lavoro 2010* ?????

MONTALDI V. *La concezione unitaria del sistema di vigilanza* in GALANTI E. *Diritto delle banche e degli intermediari finanziari* CEDAM 2005

NAPOLI M. *Gli enti bilaterali nella prospettiva di riforma del mercato del lavoro* in *Ius* 2003 NAPOLI M. *La cassa edile nella struttura di collocazione di settore* in *Prosp. Sind.*, 1983

NAPOLI M. *Riflessioni sul ruolo degli enti bilaterali nel decreto legislativo 10 settembre 2003 n. 276* in *Ius* 2005

NOGLER R. *Enti bilaterali regionali dell'artigianato: verso la fine di una "best practice"?* in *Diritto del Lavoro e Relazioni Industriali* 2014

PANDOLFO A. MARIMPIETRI M. *Ammortizzatori sociali fai da te: il caso del settore del credito* in *Rivista della previdenza pubblica e privata* 2001 I

PASSALACQUA P. *Una nuova tipologia di ammortizzatori sociali nelle disposizioni della legge finanziaria per il 1997* in *D.L.* I 1997

PERSIANI M. *Il rischio professionale* in *Atti del V congresso dell'Associazione italiana del diritto del lavoro e della previdenza sociale*

PERULLI P. *Le relazioni industriali nella piccola impresa*, FRANCO ANGELI 2006

REGINELLI A. *Gli enti bilaterali nella riforma del mercato del lavoro* in *Diritto delle relazioni industriali* 2006

RENGA S. *Bilateralità e sostegno del reddito tra autonomia ed eteronomia* CEDAM 2013

RENGA S. *Gli ammortizzatori sociali: una riforma virtuale che strizza l'occhio al privato* in FIORILLO L. PERULLI A. *La riforma del mercato del lavoro* GIAPPICHELLI 2014

RENGA S. *La "riforma" degli ammortizzatori sociali ????*

RENGA S. *La tutela sociale dei lavoratori*, Monografie RDSS, GIAPPICHELLI 2006

Risparmio, 1992 – Sent. Cass. 4237/1992

ROMAGNOLI U. *Natura giuridica dei fondi di previdenza* in *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile* 1960

SANDULLI P. *Il ruolo degli enti bilaterali nel sostegno al reddito degli apprendisti* in *DML* 2013

SANDULLI P. *L'esodo incentivato* in CINELLI M. – FERRARO G. – MAZZOTTA M. *Il nuovo mercato del lavoro dalla Riforma Fornero alla legge di stabilità 2013* GIAPPICHELLI 2013

SANDULLI P. nota a Sent. Corte Cost. 421/1995 in *Mass. Giu. Lav.*

SANTONI F. "Ammortizzatori sociali in deroga e canale bilaterale" in *Diritto del mercato del lavoro* 1-2/2010

SANTONI F. *La tutela dei lavoratori nella crisi dell'Alitalia* in *Diritto del Mercato del Lavoro* I 2009

SIGILLÒ MASSARA G. *Ammortizzatori sociali di fonte collettiva e fondi di solidarietà nella riforma del welfare* CEDAM 2008

SIGILLÒ MASSARA G. *Fondi di solidarietà e sistema previdenziale* in *Informazione previdenziale* 2008

SIGILLÒ MASSARA *Le tutele previdenziali in costanza di rapporto di lavoro* in VALLEBONA A. *La riforma del lavoro 2012* GIAPPICHELLI 2012

SIMI V. *Il pluralismo previdenziale secondo la Costituzione* FRANCO ANGELI
1986

SQUEGLIA M. *Previdenza contrattuale e fondi di solidarietà in DRI* 2012 III

TIRABOSCHI M. *Ebinter, bilateralità sempre più utile per garantire tutele e diritti* Convegno dell'ente bilaterale nazionale del terziario Roma, febbraio
2011

TOZZOLI S. *Le prestazioni di previdenza complementare in* TURSÌ A. *La nuova disciplina della previdenza complementare in Nuove Leggi cov. Comm.* 2007

TREU T. *Manuale di welfare aziendale*, Torino 2012

TREU T. *Politiche del lavoro. Insegnamenti di un decennio* IL MULINO 2001

TREU T. *Riequilibrio delle tutele e flexicurity in Bollettino ADAPT* 2012

TULLINI P. *In attesa di una riforma: il modello di solidarietà dei bancari in*
Diritto e Lavoro 1999, pag. 375

TURSÌ A. *Ammortizzatori sociali e contrattuali e previdenza complementare in*
RID.L. II 2008

TURSÌ A. *La natura giuridica e la disciplina legale dell'obbligazione contributiva*
in Prev. Ass. Pubbl. 2008

TURSÌ A. *La nuova disciplina della previdenza complementare in Nuove Leggi*
civ. Comm. 2007

TURSÌ A. *La previdenza complementare nel sistema* GIAPPICHELLI 2008

VALLEBONA A. *La riforma del lavoro 2012*, Torino 2012

VARESI P. A. *La protezione sociale dei lavoratori al tempo della "grande crisi"*
(2008-2010) in *Studi in onore di Tiziano Treu* JOVENE 2011

VENDITTI L. *Banche e licenziamenti collettivi in DML* 2005

VENDITTI L. *Gli ammortizzatori "privati" in La riforma della Cassa Integrazione Guadagni nel Jobs Act 2. Commento al decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183* CACUCCI EDITORE 2015

VENDITTI L. *Licenziamento collettivo e tecniche di tutela* ESI 2012

VISENTIN G. *La competitività del mercato finanziario italiano, gli obiettivi e le riforme oggi*, Relazione al convegno "Competitività dei mercati finanziari e interessi protetti"

ZAMPINI G. *Enti bilaterali e previdenza, appunti sulle istituzioni del nuovo stato sociale* ILLeJ vol. 1 n. 1-2-3, 1999