

Articolo 3, commi 4-46 – Fondi di solidarietà bilaterali

I fondi di solidarietà bilaterali: conferme e novità dopo il passaggio in Senato

di Enrica Carminati, Lilli Casano, Michele Tiraboschi

Con l'approvazione in prima lettura al Senato del disegno di legge n. 3249 è stata rafforzata l'intenzione di integrare, in chiave universalistica, l'attuale sistema di tutela del reddito in costanza del rapporto di lavoro in modo da porre fine all'utilizzo reiterato di strumenti per loro natura emergenziali, quali la cassa integrazione in deroga. Se da un lato, infatti, rispetto al testo licenziato lo scorso 4 aprile dal Consiglio dei Ministri, non si registra nessuna significativa modifica, spicca l'introduzione di un nuovo articolo dall'indicativo titolo *Fondi di solidarietà bilaterali: modello alternativo*.

I fondi di solidarietà bilaterali

Prima di analizzare nel dettaglio tale ultima novità, giova richiamare contenuti e finalità della previsione che introduce e disciplina i fondi di solidarietà bilaterali, entità paritetiche volte a garantire una integrazione salariale per i casi di riduzione o sospensione della attività produttiva ai lavoratori che operano in settori non coperti dalla normativa in materia di cassa integrazione ordinaria e straordinaria¹.

Oltre a tale necessaria e inderogabile funzione, i fondi potranno anche, eventualmente, assicurare ai lavoratori una tutela in caso di cessazione dal rapporto di lavoro, integrativa rispetto alla c.d. ASpl², prevedere assegni straordinari per il sostegno al reddito, 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, nonché contribuire al finanziamento di programmi formativi di riconversione

¹ Non si tratta di strumenti del tutto sconosciuti nel nostro ordinamento. Accanto ai fondi interprofessionali per la formazione continua che, nella legislazione anticrisi, hanno svolto anche un ruolo di sostegno al reddito, pare utile ricordare il fondo bilaterale per la formazione e il sostegno del reddito del settore della somministrazione (art. 12 del d.lgs. n. 276 del 2003 come modificato dall'art. 48, comma 4, legge n. 183/2010), nonché i fondi istituiti presso l'Inps, ai sensi dell'art. 2, comma 28, della legge n. 662/1996, come nel caso del settore assicurativo.

² Si segnala, a riguardo, che il comma 17 dell'art. 3 dell'oggi ddl 5256, in via sperimentale per gli anni 2013, 2014 e 2015 prevede che l'indennità di cui all'art. 2 comma 1 (c.d. AsPi) sia riconosciuta ai lavoratori sospesi per crisi aziendali o occupazionali che siano in possesso dei requisiti di cui al successivo art. 2 comma 4 e «subordinatamente» ad un intervento integrativo pari almeno al 20% dell'indennità stessa a carico dei fondi bilaterali ordinari o alternativi. Per un approfondimento sul punto si rinvia al contributo di S. Spattini, M. Squeglia, J. Tscholl, M. Tiraboschi e L. Vari che precede nel presente volume.

o riqualificazione professionale, anche in concorso con gli appositi fondi nazionali o comunitari. In simili ipotesi l'istituzione del fondo può avvenire anche in relazione a settori e classi di ampiezza già coperti dalla normativa in materia di integrazioni salariali, stante la diversa finalità e natura delle prestazioni riconosciute ai lavoratori.

La costituzione di tali fondi sarà obbligatoria per tutti i settori non coperti dalla normativa in materia di Cigo e Cigs, in relazione alle imprese che occupano mediamente più di 15 dipendenti – con la precisazione che le prestazioni e i relativi obblighi contributivi non si applicano al personale dirigente, se non espressamente previsto – limite dimensionale, questo, che certamente esclude dalla tutela, senza plausibile giustificazione, una ampia fascia di lavoratori occupati presso piccole o piccolissime imprese e che si immaginava sarebbe venuto meno proprio con il passaggio in Senato.

L'istituzione dei fondi, d'iniziativa delle parti sociali, avverrà poi, presso l'Inps, 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, anche intersettoriali, stipulati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative a livello nazionale³. La descritta procedura, ridimensionando il ruolo delle bilateralità, riconduce alla dimensione pubblicistica delle esperienze maturate negli anni passati in un logica di sussidiarietà; dalla dimensione promozionale del decreto legge n. 185/2008 si passa a quella statalista e centralista, che comprime una delle maggiori esperienze prodotte dal nostro sistema di relazioni industriali.

La norma precisa testualmente che i fondi di solidarietà bilaterale «non hanno personalità giuridica e costituiscono gestioni dell'Inps». L'Inps, ulteriormente, si occuperà anche di determinare i criteri per definire gli oneri di amministrazione dei fondi, attività che svilisce, ulteriormente, la vocazione bilaterale dei fondi.

I meccanismi di funzionamento, gestione e di finanziamento dei suddetti fondi, nonché di erogazione delle relative prestazioni, sono regolati dai commi da 22 a 46 dell'art. 3 del ddl oggi all'esame della Camera, immutati in Senato rispetto all'originaria formulazione.

Il modello alternativo

L'impianto generale definito dal Consiglio dei Ministri, confermato in Senato, è stato arricchito con una nuova e importante previsione, declinata ora nei commi da 4 a 13 dell'art. 3, che certamente risponde alla sollecitazione di alcune parti sociali, volta a valorizzare le solide e proficue esperienze bilaterali già maturate da diversi settori, nonché, parallelamente, ad evitare inutili duplicazioni e frammentazioni. Il primo di tali commi, infatti, prevede che in alternativa al modello sopra descritto – istituzione di appositi fondi di solidarietà presso l'Inps, tramite decreto ministeriale, su iniziativa delle parti sociali – per i settori produttivi nei quali siano già operanti consolidati sistemi bilaterali, sia possibile adeguare le fonti istitutive di tali fondi, così da attribuire agli stessi le funzioni che la riforma affida ai fondi di solidarietà bilaterali "ordinari". Ovviamente, anche in questa ipotesi, resta fermo il riferimento ai soli settori non coperti dalla normativa in materia di cassa integrazione ordinaria e straordinaria, i cui lavoratori siano perciò allo stato privi di tutela per i casi di riduzione o sospensione della attività produttiva. Senza

³ Più nel dettaglio, Il disegno di legge prevede che siano le organizzazioni sindacali e imprenditoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale, a stipulare gli accordi necessari alla costituzione dei fondi medesimi; accordi che dovranno intervenire entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di riforma del mercato. Il passaggio successivo, da compiersi entro 90 giorni, sarà poi quello di istituire presso l'Inps il fondo così costituito, con decreto del Ministro del lavoro, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, che determinerà anche l'ambito di applicazione del fondo, con riferimento al settore di attività, alla natura giuridica dei datori di lavoro ed alla classe di ampiezza degli stessi. La medesima procedura opera anche nel caso in cui sorga la necessità di modificare o integrare gli atti istitutivi di ciascun fondo; mentre le modifiche aventi ad oggetto la disciplina delle prestazioni o la misura delle aliquote sono adottate con decreto direttoriale dei Ministeri del lavoro e dell'economia e delle finanze, sulla base di una proposta del comitato amministratore, organo di gestione del fondo.

incidere sulla natura e sull'entità della tutela che si intende riconoscere ai lavoratori, la norma dunque, in ottica di semplificazione e ottimizzazione delle risorse, ammette che laddove esistano già dei sistemi bilaterali strutturati e consolidati, siano questi a gestirla, ampliando la gamma delle proprie funzioni e prestazioni.

La scelta pare essere delegata alla responsabilità delle parti sociali; l'articolo, infatti, non fissa rigidi paletti per l'operatività del sistema alternativo, ma, con un'espressione elastica ed evanescente, pone come unica condizione che si tratti di settori in cui già operino «consolidati sistemi bilaterali e in considerazione delle peculiari esigenze dei predetti settori». Indicativo, al riguardo, l'espresso riferimento, in chiave esemplificativa, al settore artigiano che risultava fortemente penalizzato dalla precedente previsione normativa.

L'adeguamento degli atti costitutivi degli enti bilaterali dovrà avvenire entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della riforma. La disposizione in esame puntualizza, a tal riguardo, gli elementi che necessariamente dovranno essere definiti da accordi e contratti collettivi per realizzare le finalità di tutela rappresentate al primo comma: innanzitutto l'aliquota di contribuzione, in misura non inferiore allo 0,20%, poi le tipologie di prestazioni e i criteri e i requisiti per la gestione del fondo. Ulteriormente, la medesima fonte potrà prevedere un adeguamento dell'aliquota o delle prestazioni in funzione dell'andamento della gestione e, così come per i fondi di solidarietà istituiti secondo il modello ordinario, la confluenza di una quota parte del contributo previsto per l'eventuale fondo interprofessionale. Quest'ultimo punto, pur riconoscendo che si tratti di una possibilità e non di un'imposizione, solleva qualche perplessità. La prima, più generale e valida per tutti i fondi comunque costituiti, attiene alla scelta di "spostare" risorse destinate alla formazione e alla qualificazione professionale dei lavoratori, sminuendo sia il ruolo dei fondi interprofessionali, sia la funzione della formazione continua quale strumento di politica attiva del lavoro. La seconda, di carattere pratico/operativo, registra invece una differenza, priva di giustificazione, tra il modello "ordinario" e quello "alternativo": nel primo caso, infatti, la norma prevede che a confluire nel fondo di solidarietà sia «il fondo interprofessionale», mentre, nel secondo caso, una «quota parte del contributo previsto per l'eventuale fondo interprofessionale».

Nella disciplina del modello alternativo si prevede poi che, «in considerazione delle finalità perseguite dai fondi», e forse per garantire un "controllo dall'alto" e così avvicinare tale modello a quello ordinario – caratterizzato dall'attribuzione di un importante ruolo di controllo e determinazione in capo alle autorità pubbliche – sia un decreto del Ministero del lavoro, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, sentite le parti sociali, a determinare i requisiti di onorabilità e professionalità dei soggetti preposti alla gestione dei fondi, i criteri per la contabilità e, ulteriormente, le modalità per rafforzare la funzione di controllo sulla gestione e di monitoraggio sull'andamento delle prestazioni. La sensazione, tuttavia, è che, in realtà, si tratti di controlli formalistici che di per sé non garantiscono l'ottimale uso delle risorse specie in chiave di raccordo con le politiche attive e i processi di ristrutturazione aziendale.

La procedura residuale

Il sistema così delineato è perfezionato dall'ulteriore previsione, originariamente già presente, di una procedura residuale, per l'ipotesi in cui non venga dato seguito, entro il 31 marzo 2013, a quanto fino ad ora rappresentato. In simili circostanze, in via suppletiva e con decreto non regolamentare, interverrà il Ministro del lavoro, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, istituendo un fondo di solidarietà denominato "residuale", cui contribuiranno i datori di lavoro dei settori identificati. Tuttavia, in questo caso, l'unica prestazione che potrà essere erogata ai lavoratori sarà l'assegno ordinario di integrazione salariale in relazione alle causali di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa previste dalla normativa in materia di cassa integrazione ordinaria e straordinaria.

Conclusioni

Nel complesso è sicuramente apprezzabile l'intento perseguito di universalizzare – stabilmente e non in via emergenziale – la tutela del reddito dei lavoratori in costanza di rapporto, attribuendo un ruolo importante alle parti sociali dei singoli settori. Permangono, tuttavia, alcune criticità, in parte già messe in luce nel corpo del commento, riconducibili: alla previsione di un limite dimensionale (15 dipendenti) che penalizza un numero importante di lavoratori; all'incertezza circa la natura pubblicistica o privatistica dei fondi ordinari e delle loro risorse (istituiti presso l'Inps con decreto, ma su iniziativa delle parti sociali); alla possibile disparità derivante dal fatto che per i fondi ordinari sarà un decreto ministeriale a definire le aliquote contributive, mentre per il modello alternativo saranno le parti sociali; alla confluenza totale o pro quota nei fondi che erogheranno la suddetta tutela al reddito delle risorse dei fondi interprofessionali, con tutte le incertezze pratico/operative che ne conseguono.

SCHEDA RIEPILOGATIVA

Articolo 3, commi 4-46 – Fondi di solidarietà bilaterali

- Il Legislatore della riforma dispone, innanzitutto, che le parti sociali più rappresentative a livello nazionale stipulano accordi e contratti collettivi per la costituzione di fondi di solidarietà bilaterali per assicurare, ai lavoratori che ne sono privi, una tutela in costanza di rapporto di lavoro nei casi di riduzione o sospensione dell'attività. Tali fondi dovranno essere costituiti entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della riforma.

I fondi non hanno personalità giuridica e costituiscono gestioni dell'Inps.

Tali fondi sono costituiti presso Inps con decreto ministeriale che determina:

- ambito di applicazione;
- aliquota contributiva (2/3 impresa; 1/3 lavoratore).

Con decreto ministeriale si determinano, sulla base degli accordi collettivi, 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. Il superamento dell'eventuale soglia dimensionale fissata per la partecipazione al fondo si verifica mensilmente

con riferimento alla media del semestre precedente.

Con le medesime modalità possono essere apportate modifiche agli atti istitutivi di ciascun fondo.

L'istituzione dei fondi è obbligatoria per tutti i settori non coperti dalla normativa in materia di integrazione salariale in relazione alle imprese che occupano mediamente più di 15 dipendenti.

I fondi possono svolgere le seguenti ulteriori funzioni:

- finanziare assegni per la disoccupazione integrativi rispetto all'ASPI;
- finanziare assegni per la disoccupazione in situazioni di esodo;
- finanziare programmi formativi.

Per queste finalità i fondi possono essere costituiti anche in relazione a settori e classi di ampiezza già coperti dalla normativa in materia di integrazioni salariali.

Gli accordi istitutivi possono prevedere che nel fondo confluisca l'eventuale fondo interprofessionale istituito dalle medesime parti firmatarie.

In questo caso il gettito contributivo dello 0,30 che finanzia il fondo Interprofessionale passa al fondo di solidarietà, con riferimento ai soli datori di lavoro coperti da quest'ultimo.

- Successivamente disciplina un modello alternativo rispetto a quello sopra descritto, in particolare, ammette che nei settori in cui esistono consolidati sistemi di bilateralità, le Parti sociali possono adeguare le fonti istitutive degli enti bilaterali già esistenti alle finalità sopra descritte, nel termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della riforma. I settori di riferimento e le classi di ampiezza coincidono con quelli del modello ordinario.

In queste ipotesi gli accordi ed contratti collettivi definiscono:

- l' aliquota contributiva (non < 0,20%)
- le prestazioni;
- l'adeguamento aliquota e prestazioni in funzione dell'andamento della gestione;
- i criteri e i requisiti per la gestione;
- la possibile convergenza quota parte del contributo previsto per l'eventuale fondo interprofessionale.

In considerazione delle finalità perseguite dai fondi, con Decreto interministeriale saranno definiti:

- i requisiti di professionalità e onorabilità dei soggetti preposti alla gestione;
- i criteri e i requisiti per la contabilità;
- le modalità volte a rafforzare la funzione di controllo sulla gestione e di monitoraggio sull'andamento delle prestazioni.

- Ulteriormente prevede che, in caso di mancata attivazione entro 31 marzo 2013 dei fondi ordinari e/o alternativi, sia istituito dai Ministeri competenti un fondo residuale gestito da un comitato amministrativo paritetico. La partecipazione al comitato è gratuita e non dà diritto ad alcun compenso nè ad alcun rimborso spese

Tale fondo residuale, che sarà finanziato con i contributi dei datori di lavoro e dei lavoratori dei settori coperti, garantirà esclusivamente la prestazione di tutela al reddito in costanza di lavoro in caso di riduzione o sospensione dell'attività, per una durata non superiore a un ottavo delle ore complessivamente lavorabili da computare in un biennio mobile.

- L'aliquota contributiva (fondi modello ordinario) è stabilita con decreto dei Ministeri competenti.

Se il fondo eroga prestazioni aggiuntive sono previsti contributi integrativi da parte dei datori interessati.

- In tema di risorse finanziarie, si precisa che i fondi (tutti) hanno obbligo di bilancio in pareggio ed erogano le prestazioni previa costituzione di una riserva.

I fondi (modello ordinario e residuale) presentano bilancio di previsione a 8 anni, sulla base del quale il comitato di amministrazione può proporre modifiche in relazione all'importo delle prestazioni o alla misura dell'aliquota di contribuzione, da adottare con decreto interministeriale.

- I fondi (modello ordinario) erogano le seguenti prestazioni:
 - assegno ordinario di importo pari all'integrazione salariale;
 - prestazioni integrative rispetto all'Aspi;
 - contributi a programmi formativi.

Rispetto alle prestazioni di integrazione salariale ed alle prestazioni integrative in caso di disoccupazione, i fondi (modello ordinario e residuale) versare la contribuzione alla gestione di iscrizione del lavoratore interessato.

- La gestione dei fondi (modello ordinario), cui provvede un comitato amministratore, svolge i

compiti elencati dalla norma.

Il comitato amministratore è composto da esperti designati dalle Parti sociali stipulanti l'accordo o il contratto collettivo, in numero complessivamente non superiore a dieci, nonché da due funzionari dei Ministeri.

Il Presidente è eletto dai membri del comitato.




Le decisioni sono assunte a maggioranza.








Il Direttore generale dell'Inps partecipa alle riunioni del comitato e può sospendere l'esecuzione delle decisioni del comitato ritenute illegittime.


- Si prevede che siano adeguate alle norme sopra citate, con decreto interministeriale, sulla base di accordi collettivi tra le parti sociali più rappresentative a livello nazionale, le discipline dei fondi di solidarietà istituiti ai sensi:
 - dell'articolo 2, comma 28, della legge 23 dicembre 1996, n. 662;
 - dell' articolo 1- ter del decreto-legge 5 ottobre 2004, n. 249, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 dicembre 2004, n. 291 (settore aeroportuale);
 - articolo 59, comma 6, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (settore ferroviario).
- Sono disposte le necessarie abrogazioni.

SCHEDA DI VALUTAZIONE

Fondi di solidarietà bilaterali

contenuto	potenzialità/criticità	valutazione
Le parti sociali più rappresentative a livello nazionale stipulano accordi e contratti collettivi per la costituzione di fondi di solidarietà bilaterali per assicurare ai lavoratori che ne sono privi una tutela in costanza di rapporto di lavoro nei casi di riduzione o sospensione dell'attività.	Volontà di universalizzare la tutela del reddito dei lavoratori in costanza di rapporto.	
L'istituzione dei fondi avviene in relazione alle imprese che occupano mediamente più di quindici dipendenti.	Esclusione delle imprese con meno di 15 dipendenti.	
I fondi sono costituiti presso Inps con decreto ministeriale che determina: - ambito di applicazione; - aliquota contributiva (2/3	Ridimensionamento del ruolo delle bilateralità e centralizzazione. Riconduzione alla dimensione pubblicistica delle esperienze maturate negli anni passati in un logica di sussidiarietà. Dalla logica promozionale del decreto legge n. 185/2008 si	

<p>impresa; 1/3 lavoratore).</p> <p>L'istituzione dei fondi è obbligatoria.</p>	<p>passa a una dimensione statalista e centralista che comprime una delle maggiori esperienze prodotte dal nostro sistema di relazioni industriali.</p> <p>Generalizzazione delle tutele.</p>	
<p>Ulteriori funzioni fondi: - assegni per la disoccupazione integrativi rispetto all'ASPI; - assegni per la disoccupazione in situazioni di esodo; - programmi formativi.</p> <p>Gli accordi istitutivi possono prevedere che nel fondo confluisca l'eventuale fondo interprofessionale istituito dalle medesime parti firmatarie.</p> <p>In questo caso il gettito contributivo dello 0,30 che finanzia il fondo Interprofessionale passa al fondo di solidarietà, con riferimento ai soli datori di lavoro coperti da quest'ultimo.</p>	<p>Innalzamento dei livelli di tutela con riferimento alla protezione del reddito.</p> <p>Riduzione risorse per la formazione continua degli adulti e svilimento del ruolo fondi interprofessionali.</p> <p><i>Disomogeneità</i> Non tutti i FPI sarebbero interessati dalla trasformazione, non tutti i datori di lavoro aderenti.</p> <p><i>Redistribuzione iniqua delle risorse</i> Le risorse versate dai lavoratori dipendenti, con finalità formative, andrebbero ad altre categorie, escludendo i lavoratori delle piccole imprese che però versano lo 0,30.</p>	  
<p>Nei settori in cui esistono consolidati sistemi di bilateralità, le Parti sociali possono adeguare le fonti istitutive degli enti bilaterali già esistenti alle finalità dei fondi istituiti secondo modello ordinario.</p>	<p>Riconoscimento esperienze di bilateralità di successo già avviate.</p>	
<p>Accordi ed contratti collettivi definiscono: - aliquota contributiva (non < 0,20%) - prestazioni; - adeguamento aliquota e prestazioni in funzione dell'andamento della gestione; - criteri e requisiti per la gestione;</p> <p>- possibile convergenza quota parte del contributo previsto per l'eventuale fondo</p>	<p>Responsabilizzazione e valorizzazione Parti sociali.</p> <p>Riduzione risorse per la formazione continua e disomogeneità rispetto al modello ordinario (<i>quantum</i>).</p>	 

interprofessionale.		
Decreto interministeriale definirà: - requisiti di professionalità e onorabilità dei soggetti preposti alla gestione; - criteri e requisiti per la contabilità; - modalità volte a rafforzare la funzione di controllo sulla gestione e di monitoraggio sull'andamento delle prestazioni.	Maggiore controllo su gestione e risultati e ricerca di standard e parametri omogenei, anche se si tratta di controlli formalistici che di per sé non garantiscono l'ottimale uso delle risorse specie in chiave di raccordo con le politiche attive e i processi di ristrutturazione aziendale.	
In caso di mancata attivazione entro 31 marzo 2013 dei fondi secondo il modello ordinario o alternativo viene istituito dai Ministeri competenti un fondo residuale gestito da un comitato amministrativo paritetico.	Assicura l'uguaglianza tra settori, ma non risolve il problema della disuguaglianza tra imprese di diverse classi dimensionali	