

Working Paper

ADAPT
www.adapt.it

UNIVERSITY PRESS

Associazione per gli Studi Internazionali e Comparati sul Diritto del lavoro e sulle Relazioni industriali

Gli strumenti di gestione della crisi di impresa

Un quadro d'insieme

Domenico Garofalo

Professore ordinario di Diritto del lavoro

Working Paper n. 8

ABSTRACT

Gli strumenti di gestione della crisi di impresa, non ancora in stato di insolvenza, sono stati destinatari di recenti interventi legislativi, alcuni dei quali attuativi del PNRR. Si tratta di iniziative legislative poco o per nulla coordinate, col rischio di sovrapposizioni o di contraddizioni a livello applicativo, che rischiano di vanificarne le potenzialità. Il contributo mira a darne conto tentando una sistematizzazione, a partire dalle nozioni di “crisi”, simili ma non assimilabili, contenute nella normativa in materia di ammortizzatori sociali e nel Codice della crisi d’impresa. Il contributo esamina quindi gli strumenti di sostegno ai lavoratori delle imprese in crisi individuando quattro tipologie di misure.

Infine vengono messe in un quadro d’insieme tutte le più recenti riforme (dalla normativa in materia di licenziamenti collettivi fino alle misure anticrisi energetica per il conflitto russo-ucraino) e si interpreta il tentativo di effettuare un collegamento sistematico tra politiche passive e politiche attive. Collegamento che si trova dunque in una fase meramente embrionale e nel quale gioca un ruolo fondamentale l’efficientamento dei servizi al lavoro.

I PUNTI CHIAVE DEL PAPER

- La nozione di “crisi” contenuta nella normativa in tema di CIGS e quella enunciata nel codice della crisi e dell’insolvenza non sono sovrapponibili.
- Con le due nozioni di crisi concorre quella di insolvenza, venendosi a configurare nell’area della crisi di impresa una realtà a (tre) cerchi concentrici, assumendo come criterio ordinatore quello del “più che contiene il meno”.
- Il sostegno ai lavoratori delle imprese in crisi è affidato a quattro diverse tipologie di misure che si differenziano per l’obiettivo perseguito: percorsi formativi e di riqualificazione, sostegno al reddito, accompagnamento alla transizione occupazionale, incentivi all’uscita anticipata.
- Con la riforma del 2021 (entrata in vigore il 1° gennaio 2022) si è voluto promuovere il collegamento tra politiche passive e politiche attive, sempre auspicato e mai realizzato.

IL MESSAGGIO

La tesi che si intende sostenere e dimostrare è che, mettendo a confronto le due nozioni di “crisi” contenute nella normativa relativa alla CIGS e nel Codice della Crisi d’impresa con la nozione di insolvenza, ai fini dell’individuazione degli strumenti a sostegno dell’occupazione e del reddito dei lavoratori, non c’è alcuna differenza tra le tre ipotesi ai fini dell’utilizzo di tali strumenti, a condizione che tale utilizzo si qualifichi come obbligo e non come mera facoltà dell’organo che gestisce la procedura concorsuale.

La difficoltà dell’operazione di sistematizzazione che si va a compiere con la riforma del 2021 (entrata in vigore il 1° gennaio 2022), ossia il tentativo di collegamento tra politiche passive e politiche attive, sta tutta nella pluralità di strumenti (in alcuni casi ricollegabili al Fondo Nuove Competenze, in altri al programma GOL, ma ve ne sono anche altri) messi a disposizione delle aziende, con il rischio di sovrapposizioni e confusioni che forse sarebbe stato opportuno evitare. Senza un efficientamento dei servizi per l’impiego e una reale riforma del sistema di formazione professionale questo collegamento resterà una chimera.

Indice

Premessa	4
1. La crisi d'impresa: tre nozioni a confronto	4
1.1. La crisi ai fini dell'intervento CIGS-FIS	4
1.2. La crisi secondo il CCI	5
1.3. L'insolvenza	6
2. La torsione degli ammortizzatori sociali verso la transizione occupazionale ad opera della l. n. 234/2021	6
3. Il sostegno ai lavoratori delle imprese in crisi	7
3.1. Misura n. 1 – Il mantenimento dell'occupazione tramite percorsi formativi di aggiornamento e riqualificazione professionale (in costanza di rapporto) – La riqualificazione professionale per il recupero	7
3.2. Misura n. 2 – Il sostegno al reddito	9
3.3. Misura n. 3 – I processi di riqualificazione professionale per favorire la transizione occupazionale – L'accompagnamento alla transizione occupazionale in pendenza di CIG	10
3.4. Misura n. 4 – Gli incentivi all'uscita anticipata dal lavoro (i pensionamenti anticipati)	13
4. Le procedure per la riduzione di personale	15
5. Il contributo (c.d. ticket) per i licenziamenti collettivi	15
6. Le misure anticrisi energetica e per il conflitto ucraino	17
7. La formazione per la riqualificazione professionale e la ricollocazione	17
7.1. Il Fondo nuove competenze (art. 88 d.l. n. 34/2020 – art. 11-ter d.l. n. 146/2021)	18
7.2. Il Fondo per il potenziamento delle competenze e la riqualificazione (art. 50-bis, co. 8 e 9, d.l. n. 73/2021)	19
7.4. Il Piano nazionale nuove competenze (adottato dal Governo il 28 dicembre 2021)	20
7.5. L'integrazione tra politiche attive del lavoro e politiche della formazione	20
7.6. I Patti Territoriali dell'Alta Formazione delle Imprese (art. 28, d.l. n. 50/2022)	21
7.7. Il credito d'Imposta per la Formazione 4.0 (art. 22, d.l. n. 50/2022)	21
7.8. Il piano di Potenziamento dei centri per l'impiego (d.m. 28 giugno 2019, n. 74, e d.m. 22 maggio 2020, n. 59)	21

Premessa

Gli strumenti di gestione della crisi di impresa, non ancora in stato di insolvenza ⁽¹⁾, sono stati destinatari di recenti interventi legislativi, alcuni dei quali attuativi del PNRR, dei quali si vuole dare conto in questa sede tentando una sistematizzazione degli stessi, frutto di iniziative legislative poco o per nulla coordinate, col rischio di sovrapposizioni o di contraddizioni a livello applicativo, che rischiano di depotenziarne le potenzialità.

1. La crisi d'impresa: tre nozioni a confronto

Dovendo occuparci della crisi d'impresa e delle sue ricadute sui rapporti di lavoro appare opportuno fissare la nozione di "crisi" onde perimetrare l'ambito di applicazione delle normative che la evocano [solo per fare un esempio l'intervento CIGS per crisi aziendale *ex art. 21, co. 1, lett. b), e co. 3, d.lgs. n. 148/2015*].

Allo stato possono individuarsi due nozioni di crisi aziendale:

- la prima è contenuta nella normativa in tema di CIGS, prima richiamata;
- la seconda è enunciata nel codice della crisi e dell'insolvenza (d'ora innanzi per brevità CCI), adottato col d.lgs. n. 14/2019 che -salvo ulteriori slittamenti- entrerà in vigore il 15 luglio 2022, quindi tra qualche giorno.

Le due nozioni hanno alcuni punti (*id est criteri*) in comune ma non sono sovrapponibili, con l'effetto che è da escludersi l'automatica applicabilità di entrambe le discipline che le enunciano.

A ciò si aggiunga che con le due nozioni di crisi concorre quella di insolvenza, anch'essa recata dal CCI, venendosi a configurare nell'area della crisi di impresa una realtà a (tre) cerchi concentrici, assumendo come criterio ordinatore quello del "più che contiene il meno":

- il cerchio interno è occupato dalle imprese insolventi;
- quello intermedio dalle imprese in crisi secondo il CCI;
- quello esterno dalle imprese in crisi secondo la normativa sulla CIGS e sul FIS.

1.1. La crisi ai fini dell'intervento CIGS-FIS

La nozione è enunciata nell'art. 21, co. 3, d.lgs. 148/2015, che richiama «squilibri di natura produttiva, finanziaria, gestionale o derivanti da condizionamenti esterni» ed è poi meglio precisata nell'art. 2 del d.m. n. 94033 del 21 gennaio 2016, che enuncia due requisiti concorrenti ai fini dell'intervento CIGS:

- a) andamento a carattere negativo ovvero involutivo degli indicatori economico-finanziari di bilancio (fatturato, risultato operativo, risultato d'impresa, indebitamento) del biennio precedente);
- b) ridimensionamento o quantomeno non incremento ("stabilità") dell'organico aziendale nel biennio precedente;

⁽¹⁾ Per la disamina degli strumenti di gestione della crisi d'impresa insolvente si rinvia al contributo *Procedure concorsuali, occupazione e sostegno del reddito: alla ricerca della tutela dei crediti sociali dei lavoratori*, in corso di pubblicazione su VTL 3/2022.

c) è poi previsto un terzo criterio, autonomo e distinto rispetto ai primi due, costituito dall'«evento improvviso ed imprevisto», esterno alla gestione aziendale (es. Conflitto Ucraino).

I criteri sono poi parzialmente diversi ove la crisi venga invocata ai fini dell'intervento del FIS, enunciati nell'art. 2, co. 2, d.m. n. 33/2022, che ha introdotto nel d.m. n. 94033/2016 l'art. 2-*bis*, allo scopo di adeguare la normativa ministeriale alle novità introdotte dalla l. n. 234/2021.

I criteri identificativi della crisi sono:

- co. 1 lett. a)
 - contrazione dell'attività (diminuzione degli ordini di lavoro o delle commesse, decremento delle vendite, contrazione dell'attività produttiva o di prestazione di servizi);
 - dati negativi relativi al bilancio e al fatturato dell'anno precedente;
- co. 1 lett. b)
 - ridimensionamento o non incremento dell'organico nel semestre precedente;
- co. 3
 - evento improvviso e imprevisto, esterno alla gestione del datore di lavoro.

1.2. La crisi secondo il CCI

La connotazione della crisi secondo il Codice è marcatamente economico-finanziaria, come è dato evincere dalla definizione datane dall'art. 2, co. 1, lett. a), «stato di squilibrio economico-finanziario» che rende probabile l'insolvenza del debitore e che per le imprese si manifesta come inadeguatezza dei flussi di cassa prospettici a far fronte regolarmente alle obbligazioni pianificate.

Il successivo art. 13 enuncia gli Indicatori e Indici della crisi, che si possono catalogare, come “tabellati” e “non tabellati”, mutando l'endiadi riguardante le malattie professionali.

Comma 1 – Indici tabellati

Costituiscono indicatori di crisi gli squilibri di carattere reddituale /patrimoniale o finanziario:

- 1) rapportati alle specifiche caratteristiche dell'impresa e dell'attività imprenditoriale svolta dal debitore;
- 2) tenuto conto della data di costituzione e di inizio dell'attività;
- 3) rilevabili attraverso appositi indici che diano evidenza della non sostenibilità dei debiti per almeno i sei mesi successivi e della assenza di prospettive di continuità aziendale per l'esercizio in corso, ovvero quando la durata residua dell'esercizio al momento della valutazione è inferiore a sei mesi, nei sei mesi successivi.

A questi fini sono indici significativi:

- la non sostenibilità degli oneri dell'indebitamento con i flussi di cassa che l'impresa è in grado di generare;
- l'inadeguatezza dei mezzi propri rispetto a quelli di terzi;
- ancora, i ritardi nei pagamenti reiterati e significativi [si rinvia per i ritardi all'art. 24].

Comma 2

Gli indici “tabellati” possono essere aggiornati con cadenza almeno triennale ad iniziativa del Consiglio Nazionale Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili (CNDCEC), che elabora per ogni tipologia di attività economica gli indici di cui al comma 1, poi approvati dal MISE.

Comma 3

Prevede gli indici “non tabellati” proposti dall’impresa in dissenso con quelli tabellati, attestati da un professionista indipendente.

Confronto tra le due nozioni

Confrontando le due nozioni di “crisi” si riscontra una sostanziale omogeneità in quanto, mettendo da parte l’indice dell’evento improvviso ed imprevisto, l’indicatore fondamentale è lo squilibrio di carattere reddituale /patrimoniale o finanziario, potendosi dare per scontato il ridimensionamento o il non incremento dell’organico pur se non evocato nel CCI, il che potrebbe suggerire l’opportunità di una *reductio ad unitatem*.

1.3. L’insolvenza

La terza nozione è quella di insolvenza, enunciata nell’art. 2, co. 2, lett. b), CCI e definita come «lo stato del debitore che si manifesta con inadempimenti od altri fatti esteriori, i quali dimostrino che il debitore non è più in grado di soddisfare regolarmente le proprie obbligazioni».

Ai fini che ci occupano, cioè dell’individuazione degli strumenti a sostegno dell’occupazione e del reddito dei lavoratori dell’impresa in crisi la tesi che si intende sostenere e dimostrare è che, anche con riferimento alla limitazione del ricorso alla CIGS in caso di cessazione dell’attività, non c’è alcuna differenza tra le tre ipotesi sottostanti alle tre nozioni testé esaminate, a condizione che tale possibilità di utilizzo venga supportata dalla qualificazione di tale utilizzo come obbligo e non mera facoltà dell’organo che gestisce la procedura concorsuale, a tutela dei crediti sociali dei lavoratori, da affiancare alla tradizionale categoria dei crediti pecuniari ⁽²⁾.

2. La torsione degli ammortizzatori sociali verso la transizione occupazionale ad opera della l. n. 234/2021

La l. n. 234/2021 [commi 191-223] ha modificato in più punti la normativa in tema di CIG (soprattutto di CIGS) e di Fondi Bilaterali di sostegno al reddito, già profondamente riformata nel 2015 con il d.lgs. n. 148/2015, che aveva portato a compimento il processo riformatore avviato nel 2012 dalla l. n. 92: quindi ben 3 riforme nell’arco di un decennio. Se si volesse cogliere l’essenza della riforma del 2021 (entrata in vigore il 1° gennaio 2022) si potrebbe senz’altro affermare che si è dato il classico colpo di acceleratore sul collegamento tra politiche passive (Ammortizzatori Sociali) e politiche attive (in specie formazione professionale, ma non solo) sempre auspicato ma mai effettivamente realizzato.

Ma, anticipando una conclusione, senza un efficientamento dei servizi per l’impiego e una reale riforma del sistema di formazione professionale questo collegamento resterà una chimera, pur se si spera vivamente di essere smentiti.

⁽²⁾ La tesi è sostenuta nel contributo *Procedure concorsuali, occupazione e sostegno del reddito: alla ricerca della tutela dei crediti sociali dei lavoratori*, cit.

Nel tracciare il quadro normativo che supporta detto collegamento, si utilizza il criterio ordinatore del mantenere distinte da un lato le misure di politica attiva del lavoro (d'ora innanzi per brevità p.a.l.), in specie la formazione professionale, funzionali al recupero delle unità lavorative dichiarate temporaneamente in esubero, e quindi sospese con l'intervento della Cigs e dei Fondi, e dall'altro lato quelle funzionali ad agevolare la transizione occupazionale degli esuberanti in pendenza di CIG o di intervento dei Fondi. La difficoltà dell'operazione di sistematizzazione che si va a compiere sta tutta nella pluralità di strumenti (in alcuni casi ricollegabili al Fondo nuove competenze, in altri al programma GOL, ma ve ne sono anche altri) messi a disposizione delle aziende, con il rischio di sovrapposizioni e confusioni che forse sarebbe stato opportuno evitare.

3. Il sostegno ai lavoratori delle imprese in crisi

Il sostegno ai lavoratori delle imprese in crisi è affidato a quattro diverse tipologie di misure che si differenziano per l'obiettivo perseguito.

3.1. Misura n. 1 – Il mantenimento dell'occupazione tramite percorsi formativi di aggiornamento e riqualificazione professionale (in costanza di rapporto) – La riqualificazione professionale per il recupero

Varie sono le misure alle quali è affidato il recupero delle eccedenze attraverso percorsi di riqualificazione professionale.

La prima è recata dall'art. 21, co. 1, lett. a), e co. 2, d.lgs. 148/2015 ⁽³⁾.

Attingendo alla circ. Min. Lav. n. 6 del 18/3/2022 (punto 6), che fa un utile riepilogo del Programma di Riorganizzazione, l'azienda deve indicare, tra l'altro, le azioni di recupero occupazionale dei lavoratori coinvolti dal programma ed interessati alle sospensioni o riduzioni di orario, nella misura minima del 70% realizzabili oltre che con il rientro in azienda anche con il riassorbimento degli stessi all'interno di altre unità produttive della medesima azienda; devono, altresì, essere indicati i percorsi di formazione diretti alla riqualificazione professionale e al potenziamento delle competenze.

Funzionale alla realizzazione del programma di riorganizzazione è altresì l'eventuale proroga dell'intervento CIGS *ex art. 22-bis*, d.lgs. n. 148/2015, in deroga alla durata massima, per non oltre 12 mesi, purché il programma presenti piani di recupero occupazionale e preveda azioni di riqualificazione. L'intervento originariamente previsto per il triennio 2018-2020 è stato prorogato per il biennio 2021 -2022 dalla l. n. 178/2020 (art. 1 co. 285) e per il biennio 2023-2024 dalla l. n. 234/2021 (art. 1 co. 129).

Riguarda le aziende con rilevanza economica strategica, anche a livello regionale, che presentino rilevanti problematiche occupazionali con esuberanti significativi nel contesto territoriale, previo accordo stipulato in sede Governativa, con la presenza della/e Regione/i interessata/e.

⁽³⁾ Vedi d.m. n. 33/2022 (artt. 1 e 2), che modifica il d.m. n. 94033/2016; circ. INPS n. 18/2022, punto 3.2; circ. Min. Lav. n. 6/2022, punto 6.

Per poter accedere alla proroga l'impresa deve presentare piani di gestione volti alla salvaguardia occupazionale, che prevedano specifiche azioni di politiche attive concordati con la /le Regione/i interessata/e.

La terza misura è prevista dall'art. 25-ter d.lgs. n. 148/2015 ⁽⁴⁾, nel quale è stato, si ritiene opportunamente, travasato l'abrogato art. 22 del d.lgs. n. 150/2015, decisamente fuori contesto in quest'ultimo decreto occupandosi della formazione e degli obblighi di condizionalità dei cassintegrati. La norma introdotta dalla l. 234 (comma 202) è stata subito dopo modificata dal d.l. n. 4/2022 [art. 23, co. 1, lett. h)], estendendone l'applicazione anche ai beneficiari dei trattamenti a carico dei Fondi bilaterali o del FIS.

Si prevede, in sintesi, la partecipazione dei lavoratori sospesi a iniziative di carattere formativo o di riqualificazione, anche mediante i Fondi interprofessionali e col possibile cofinanziamento regionale, «allo scopo di mantenere o sviluppare le competenze in vista della conclusione della sospensione o riduzione dell'attività lavorativa e in connessione con la domanda di lavoro espressa dal territorio».

Chi non partecipa a tali iniziative senza giustificato motivo subisce una riduzione del trattamento di integrazione salariale fino alla perdita totale.

Sono previsti due decreti ministeriali per regolamentare sia le attività formative sia la condizionalità, allo stato, per quanto consta, non ancora emanati.

Passando, ora, al contratto di espansione *ex* art. 41, d.lgs. n. 148/2015, giova ricordare che tale strumento ha sostituito il contratto di solidarietà espansivo “resuscitato” dopo trent'anni di coma dal d.lgs. n. 148 ma soppresso in via definitiva nel 2019 con l'art. 26-*quater*, co. 1, d.l. n. 34/2019, conv. in l. n. 58/2019, a mio giudizio troppo frettolosamente, anche perché il contratto di espansione è una misura sperimentale (allo stato valido fino al 2023) e con un ambito di applicazione limitato.

Tale nuovo strumento ruota intorno a tre possibili misure: 1) riqualificazione dei lavoratori in organico, con un intervento in deroga della CIGS per massimo 18 mesi, anche non continuativi; 2) assunzione di nuove professionalità; 3) esodo incentivato dei lavoratori anziani (per tali intendendosi quelli ai quali mancano non più di 60 mesi per il conseguimento del diritto alla pensione di vecchiaia).

Restrungendo in questa sede l'analisi alla prima misura, (per le altre vedi *infra*), si consente alle aziende interessate da processi di reindustrializzazione e riorganizzazione, a condizione che per il biennio 2022-2023 abbiano almeno 50 dipendenti (anche facenti capo a più imprese stabilmente aggregate con un'unica finalità produttiva o di servizi) di stipulare un contratto, avente natura gestionale, che preveda un intervento di CIGS in deroga per massimo 18 mesi con un progetto di riqualificazione dei lavoratori in vista della reindustrializzazione e della riorganizzazione.

A tal fine (comma 8) l'impresa deve presentare un progetto formativo, essendo consentita anche la formazione *on the job*, che preveda l'acquisizione di nuove competenze. È utilizzabile l'assegno di ricollocazione (d'ora innanzi per brevità A.d.R.); è da verificare l'utilizzabilità del Fondo nuove competenze (d'ora innanzi per brevità F.N.C.) (vedi *infra*).

A sostegno dei processi di riorganizzazione aziendale tra le disposizioni transitorie del d.lgs. n. 148/2015 – passandosi così ad esaminare la quinta misura - è stato inserito nell'art. 44 il comma 11-*ter* che prevede un ulteriore intervento di CIGS in deroga per massimo 52 settimane fruibili entro il 31/12/2023 ⁽⁵⁾.

⁽⁴⁾ Vedi circ. Min. Lav. n. 6/2022, punto 8.

⁽⁵⁾ Vedi circ. Min. Lav. n. 6/2022, punto 9, nonché msg. INPS 1459 del 31 marzo 2022.

Non si tratta di una misura con valenza formativa, ma è utile averla presente sotto il profilo del sostegno al reddito.

Per il recupero occupazionale un ruolo importante può giocare il concorso dei fondi paritetici interprofessionali, previsto dall'art. 1, commi 241 e 242, l. n. 234/2021

La prima disposizione, modificando l'art. 118, co. 1, l. n. 388/00, prevede la possibilità che i Fondi finanzino i piani formativi aziendali di incremento delle competenze dei lavoratori cassintegrati.

Inoltre, per incentivare tale intervento finanziario dei Fondi per il biennio 2022-2023 è previsto il rimborso da parte del Ministero del lavoro ai Fondi stessi del contributo *ex art.* 1, co. 772, l. n. 190/2014.

La settima misura è rappresentata dagli accordi territoriali per la formazione professionale nei settori della transizione ecologica e digitale, disciplinati nei commi 249-250 della l. n. 234/2021.

Nell'ambito del programma GOL (su cui v. *infra*) Autonomie Locali – soggetti pubblici e privati – ETS – Associazioni Sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale possono sottoscrivere Accordi per realizzare progetti formativi e di inserimento lavorativo nei settori della transizione ecologica e digitale diretti a inserire o reinserire con adeguata formazione disoccupati-inoccupati-inattivi ovvero a riqualificare lavoratori già occupati e potenziare le loro conoscenze (comma 250).

Nell'ambito di questi accordi imprese anche in rete possono realizzare la formazione dei lavoratori nei settori dell'ecologia e del digitale al fine di fare acquisire ai soggetti del primo tipo conoscenze specialistiche tecniche e professionali, anche tramite apprendistato dei tre tipi, o di garantire ai lavoratori del secondo tipo una formazione continua, istituendo conti individuali di apprendimento anche per mobilità tra imprese.

3.2. Misura n. 2 – Il sostegno al reddito

Per il sostegno al reddito dei lavoratori colpiti dalla crisi dell'impresa dalla quale dipendono occorre far riferimento al d.lgs. n. 148/2015 che, come già detto, ha completato l'opera di riforma avviata nel 2012 con la l. n. 92, ma è stato poi incisivamente modificato in più punti dalla l. n. 234/2021 (art. unico, commi da 191 a 223). Alcune disposizioni della l. n. 234 sono state già modificate con il d.l. n. 4/2022, anche se si tratta di correttivi più terminologici che non di sostanza.

Le novità introdotte dalla l. n. 234 si applicano alle sospensioni/riduzione dell'orario di lavoro decorrenti dall'1 gennaio 2022 (salvo il *bonus* contributivo per i datori di lavoro virtuosi che decorrerà dal 1 gennaio 2025), con l'effetto che la vecchia disciplina continuerà ad applicarsi alle sospensioni/riduzioni dell'orario di lavoro attuate fino al 31.12.2021 ⁽⁶⁾.

Con la riforma del 2021, sia pure a certe condizioni e soprattutto entro certi limiti, è stata realizzata la universalizzazione delle tutele, vero mantra di tutte le riforme in atto per dare attuazione al PNRR, ed infatti con la l. n. 234 l'iscrizione ai fondi bilaterali e in mancanza al FIS è divenuta obbligatoria anche per chi abbia un solo dipendente, viceversa confermandosi per la CIGO il campo di applicazione tradizionale e per la CIGS quello collegato al numero dei dipendenti (mediamente più di 15), ma ormai generalizzato per qualsiasi settore produttivo.

⁽⁶⁾ Vedi circ. Min. Lav. nn. 1 e 6/2022, nonché INPS n. 18/2022.

Ne consegue che l'universalizzazione è affidata a risorse private e non pubbliche.

I punti salienti della riforma del 2021 sono i seguenti:

- a) Ampliamento dei beneficiari della tutela, oggi estesa a tutti i lavoratori subordinati con unica eccezione dei dirigenti (commi 191-192-193);
- b) Eliminazione del doppio massimale, con generalizzazione di quello più elevato (comma 194);
- c) Introduzione di un *bonus* a partire dall'1 gennaio 2025 per i datori lavoro virtuosi che godranno di una riduzione del contributo addizionale (commi 195-220);
- d) Generalizzazione per il pagamento diretto degli obblighi di comunicazione introdotti per la CIG covid 19 (comma 196);
- e) Compatibilità della CIG con lo svolgimento di lavoro subordinato o autonomo (comma 197 che modifica l'art. 8, d.lgs. n. 148);
- f) Immutata la disciplina in tema di CIGO, viene generalizzato il campo di intervento della CIGS che è utilizzabile dai datori di lavoro che occupano mediamente più di 15 dipendenti ove «non coperti dai Fondi ex artt. 26, 27, 40» (comma 198);
- g) Confermate le causali per crisi e contratto di solidarietà, viene modificata la causale per le riorganizzazioni (comma 199);
- h) A supporto della CIGS viene introdotto l'Accordo di Transizione Occupazionale (d'ora innanzi per brevità A.T.O) che si affianca all'A.d.R. (comma 200);
- i) Viene trasportata nel d.lgs. n. 148 la norma già contenuta nell'art. 22 del Decreto 150/2015 (commi 202-203), che viene abrogato);
- j) In tema di fondi bilaterali le modifiche più rilevanti sono l'abbassamento dell'obbligo di iscrizione per i datori che non rientrano nel campo di intervento della CIGO, con almeno 1 dipendente; in mancanza dal 1/1/2023 confluiranno nel FIS;
- k) viene meno il limite del pareggio di bilancio e del tetto pari a dieci volte i contributi versati;
- l) viene rimodulata la contribuzione al FIS e introdotto l'Assegno di Integrazione Salariale (d'ora innanzi per brevità A.I.S.) che sostituisce l'assegno ordinario, parificato alla CIGO ed erogabile per le causali CIGO /CIGS;
- m) infine, v'è l'estensione del DURC alla contribuzione dovuta ai Fondi (commi 204-214);
- n) Va aggiunto che per gli anni 2022 2023 è previsto un finanziamento statale (comma 255).

3.3. Misura n. 3 – I processi di riqualificazione professionale per favorire la transizione occupazionale – L'accompagnamento alla transizione occupazionale in pendenza di CIG

All'interno del programma di riorganizzazione ex art. 21, co. 1, lett. a), e co. 2, d.lgs. n. 148/2015, l'azienda deve esplicitamente indicare le azioni di transizione (digitali, tecnologiche, ecologiche ed energetiche), se del caso condividendole con le Regioni interessate o col MISE.

Per gli eventuali esuberi residui va previsto un dettagliato piano di gestione, da collegare al Programma GOL (sul quale vedi *infra*) ⁽⁷⁾.

(7) Vedi d.m. n. 33/2022 (artt. 1 e 2), che modifica il d.m. n. 94033/2016; circ. INPS n. 18/2022, punto 3.2; circ. Min. Lav. n. 6/2022, punto 6.

Funzionale alla realizzazione del programma di riorganizzazione è l'eventuale proroga dell'intervento CIGS, *ex art. 22-bis*, d.lgs. n. 148/2015, in deroga alla durata massima, per massimo 12 mesi purché il programma presenti piani di recupero occupazionale per la ricollocazione delle risorse umane.

L'intervento originariamente previsto per il triennio 2018-2020 è stato prorogato per il biennio 2021 -2022 dalla l. n. 178/2020 (art. 1, co. 285) e per il biennio 2023-2024 dalla l. n. 234/2021 (art. 1, co. 129).

Riguarda le aziende con rilevanza economica strategica, anche a livello regionale, che presentino rilevanti problematiche occupazionali con esuberi significativi nel contesto territoriale, previo accordo stipulato in sede Governativa, con la presenza della/e Regione/i interessata/e.

Per poter accedere alla proroga l'impresa deve presentare un piano di gestione volto alla salvaguardia occupazionale che preveda specifiche azioni di politiche attive concordati con la /le Regione/i interessata/e.

Specificatamente destinato alla transizione occupazionale è l'A.T.O. disciplinato dall'art. 22-*ter*, d.lgs. n. 148/2015, introdotto dalla l. 234/2021 (art. 1, co. 200) ⁽⁸⁾.

Il Ministero del lavoro nella circ. 6/2022 parla di una «nuova misura di integrazione salariale», pur se si tratta dell'ennesima deroga ai limiti di durata dell'intervento CIGS previsti dagli artt. 4 e 22.

La durata non a termine della previsione corrobora tale qualificazione dell'ATO che si può considerare, quindi, come strumento a regime.

Come detto, si tratta sostanzialmente di una proroga (ma il Ministero ha opportunamente precisato che potrebbe esserci soluzione di continuità con l'intervento *standard*) della durata massima di 12 mesi (allo stato non prorogabili ma dubitare è lecito) ove definite, con accordo sindacale *ex art. 24*, d.lgs. n. 148, azioni finalizzate alla rioccupazione, all'autoimpiego, quali formazione e riqualificazione professionale.

Vanno individuati i lavoratori a rischio di esubero ai quali è rivolta la misura, e la mancata partecipazione da parte degli stessi alle iniziative comporta la decadenza dalla prestazione. Sono ammessi finanziamenti regionali e dei fondi *ex art. 118*, l. n. 388/2000.

Gli esuberanti accedono al programma GOL – Percorso 5: ricollocazione collettiva.

Alle misure di politica attiva, onde incentivare la ricollocazione degli esuberanti in ATO si accompagnano i benefici assunzionali previsti dalla l. n. 234 (commi 243-248) che sono di tre tipi:

- contributo mensile (premio di assunzione) pari al 50% della CIGS fruibile dal lavoratore in ATO. A tale incentivo si applicano limiti e condizioni di carattere generale ed occorre l'autorizzazione UE [commi 244-245-247];
- stesso contributo liquidato direttamente ai lavoratori che costituiscano una cooperativa *ex art. 23*, co. 3-*quater* d.l. n. 83/2012 (comma 246);
- assunzione in apprendistato professionalizzante senza limiti di età.

Nell'ambito delle misure di accompagnamento alla transizione occupazionale va inserita la possibile fruizione in costanza di CIG dall'A.d.R.

L'assegno di ricollocazione, che configura una ipotesi di «ricollocazione lavorativa assistita», grazie alla l. n. 205/2017 (art. 1, co. 136, che ha inserito nel d.lgs. n. 148 l'art. 24-*bis*), approda nell'area dei lavoratori sospesi e collocati in CIGS, così completando un *iter*, molto travagliato a livello normativo, iniziato nel 2015.

⁽⁸⁾ Vedi circ. Min. Lav. n. 6/2022, punto 7.

Si è assistito al progressivo ampliamento della platea dei soggetti ammissibili, completatosi nel 2020 con la l. n. 178.

Queste le tappe di tale evoluzione

- art. 17, d.lgs. n. 22/2015, poi travasato nell'art. 23 d.lgs. n. 150/2015, per i soli percettori di NASpI;

- art. 24-*bis* d.lgs. n. 148/2015, introdotto dall'art. 1, co. 136, l. n. 205/2017, per i lavoratori in CIGS;

- art. 9, co. 7, d.l. n. 4/2019, per i percettori di RdC, con esclusione degli altri nel triennio 2019-2021, previsione poi abrogata, visto l'esito fallimentare, dalla l. n. 178/2020;

- art. 1, commi 325-328, l. n. 178/2020.

In arrivo il programma GOL, per l'anno 2021 l'A.d.R. viene utilizzato come "ponte".

In sintesi, la disciplina da ultimo introdotta nel 2020.

Destinatari sono i cassintegrati non aventi i requisiti per l'accesso alla pensione; i cassintegrati per cessazione di attività (*ex art.* 44 d.lgs. n. 148/2015); i percettori NASpI da oltre 4 mesi (co. 325).

Oltre al bilancio delle competenze e all'analisi di eventuali bisogni formativi, in considerazione della transizione tecnologica ed ecologia del mercato del lavoro, la misura deve tendere alla riqualificazione del percettore (co. 326).

Al finanziamento si provvede con risorse del programma *React – Eu*, con approvazione da parte dell'autorità europea (co. 327 – 328).

L'ANPAL con propria delibera ha disciplinato tempi e modalità dell'erogazione, ammontere dell'assegno e procedure (v. Guida pratica ANPAL del 23/7/2018).

L'art. 24-*bis* prevede incentivi sia per il lavoratore che usufruisce dell'AdR sia per chi lo assume, ripescando in qualche modo il sistema di incentivi previsto dall'art. 8 l. n. 223/1991 per i percettori della indennità di mobilità.

Per quanto riguarda l'ulteriore intervento di CIGS in deroga per massimo 52 settimane, fruibili entro il 31/12/2023, previsto dall'art. 44, comma 11-*ter*, d.lgs. n. 148/2015 ⁽⁹⁾, si rinvia a quanto già detto nella parte dedicata ai lavoratori cassintegrati, con l'unica precisazione che questo intervento in deroga può essere utilizzato nell'ambito dell'A.T.O.

Nell'ambito del programma GOL (su cui v. *infra*) Autonomie locali – soggetti pubblici e privati- ETS- Associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale possono sottoscrivere, ai sensi dell'art. 1, comma 249, l. n. 234/2021, accordi per realizzare progetti formativi e di inserimento lavorativo nei settori della transizione ecologica e digitale diretti a) ad inserire o reinserire con adeguata formazione disoccupati-inoccupati-inattivi ovvero b) riqualificare lavoratori già occupati e potenziare le loro conoscenze (comma 250).

Nell'ambito di questi accordi imprese anche in rete possono realizzare la formazione dei lavoratori nei settori dell'ecologia e del digitale al fine di fare acquisire ai soggetti sub a) conoscenze specialistiche tecniche e professionali, anche tramite apprendistato dei tre tipi, ovvero garantire ai lavoratori sub b) formazione continua istituendo conti individuali di apprendimento anche per mobilità tra imprese.

⁽⁹⁾ Vedi circ. Min. Lav. n. 6/2022, punto 9, nonché msg. INPS 1459 del 31 marzo 2022.

3.4. Misura n. 4 – Gli incentivi all’uscita anticipata dal lavoro (i pensionamenti anticipati)

Sul piano sistematico giova subito evidenziare che il fenomeno del pensionamento anticipato, considerato nel suo insieme, a prescindere dalle singole misure che lo consentono, non può considerarsi elemento caratteristico del nostro sistema di sicurezza sociale che è governato dal principio della inderogabilità, costituendo ciascuna ipotesi una deroga a detto principio.

La diffusione del fenomeno -come si avrà modo di verificare nel prosieguo- ha indotto Maurizio Cinelli a parlare di “mutamento fisiognomico” del nostro sistema di sicurezza sociale proprio in ragione del progressivo arretramento del cardine dell’inderogabilità. Cercando di dare una sistemazione a questa strumentazione chiamiamola anticipatoria rispetto al requisito anagrafico previsto per il pensionamento di vecchiaia, si possono ipotizzare due distinte categorie a seconda che l’anticipazione del pensionamento sia collegata a requisiti posseduti dal lavoratore, a prescindere da qualsiasi iniziativa del datore di lavoro, ovvero dipenda da una iniziativa di quest’ultimo con il suo coinvolgimento a livello finanziario.

Pur se oggetto di analisi sarà solo la seconda categoria, giova brevemente ricordare che alla prima sono riconducibili la pensione di vecchiaia anticipata, “quota 102” (ex “questa 100”) ⁽¹⁰⁾, “opzione donna” ⁽¹¹⁾, APE Sociale ⁽¹²⁾; va peraltro aggiunta l’anticipazione accordata ai cd. lavoratori precoci ovvero a quelli adibiti a lavorazioni usuranti. In tutti questi casi lo si ribadisce l’anticipo pensionistico prescinde da qualsiasi intervento e/o iniziativa del datore di lavoro.

Passando ora alla seconda categoria, cioè quella che prevede un intervento anche finanziario del datore di lavoro, bisogna richiamare in primo luogo l’ipotesi disciplinata dall’art. 4 commi 1-7 ter della L. 92/2012. All’interno delle procedure di eccedenze di personale, ma anche con accordo *ad hoc*, è possibile incentivare l’esodo dei lavoratori anziani, intendendo per tali quelli che maturano i requisiti per il pensionamento di vecchiaia o di vecchiaia anticipata nei quattro anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro. A tal fine il datore di lavoro deve impegnarsi a corrispondere ai lavoratori una prestazione di importo pari al trattamento di pensione maturato e a corrispondere all’INPS la contribuzione fino al raggiungimento dei requisiti minimi per il pensionamento. A garanzia degli impegni assunti dal datore di lavoro quest’ultimo deve produrre all’INPS una fideiussione bancaria e mensilmente deve versare all’istituto la provvista necessaria a coprire sia la prestazione (erogata dall’INPS) sia la contribuzione figurativa; in mancanza

⁽¹⁰⁾ L’INPS con circ. n. 38 dell’8 marzo 2022 ha fornito chiarimenti sulla elevazione a 102 della ex quota 100, disposta dalla l. n. 234/2021 (art. 1, commi 87-88) a modifica degli artt. 14-22-23, d.l. n. 4/2019. Vedi anche l’approfondimento della Fondazione Studi Consulenti del lavoro del 25 maggio 2022, *Alla ricerca della vera flessibilità: una nuova quota*.

⁽¹¹⁾ Con messaggio INPS n. 169 del 13 gennaio 2022 sono stati forniti chiarimenti sulla proroga dei termini per la maturazione dei requisiti richiesti per l’accesso alla pensione anticipata “opzione donna”, a seguito della modifica dei termini previsti dal d.l. n. 4/2019 (art. 16) ad opera della l. n. 234/2021 (art. 1, co.94).

⁽¹²⁾ A seguito delle novità in materia di APE sociale introdotte dalla l. n. 234/2021 (art.1, commi 91-93) l’INPS ha emanato dapprima il msg. n. 274 del 20 gennaio 2022 per la riapertura dal 18 gennaio 2022 del termine di presentazione delle domande per l’accesso all’APE sociale, e di seguito la circ. n. 62 del 25 maggio 2022 per i chiarimenti sulla disciplina novellata.

l'istituto nulla eroga. In questo caso non opera il diritto di precedenza previsto a favore dei lavoratori licenziati dell'art. 15, l. n. 264/1949 ⁽¹³⁾.

Ulteriore ipotesi di esodo anticipato è quella prevista dall'art. 26, co. 9, d.lgs. n. 148/2015, che tra le prestazioni erogabili dai Fondi di solidarietà bilaterali prevede un assegno straordinario per il sostegno al reddito riconosciuto, nel quadro dei processi di agevolazione all'esodo, a lavoratori che raggiungono i requisiti previsti per il pensionamento di vecchiaia o vecchiaia anticipata nei successivi cinque anni. Tale norma non è di facile interpretazione, ma non è sovrapponibile a quella dinanzi richiamata, innanzitutto perché è diverso il periodo di riferimento che in questo caso è di 5 e non di 4 anni; in secondo luogo, la norma prevede non un anticipo pensionistico bensì un assegno straordinario per il sostegno al reddito, per cui si ritiene che la fattispecie vada tenuta ben distinta da quella precedente.

Una terza ipotesi di anticipo pensionistico è quella prevista dall'art. 41, co. 5 e 5 bis, d.lgs. n. 148/2015 che disciplina il contratto di espansione. Rinviano a quanto già detto in ordine a questo istituto, qui giova ricordare che la norma riproduce in buona parte il meccanismo previsto dall'art. 4 della l. n. 92, cambiando solo il contesto, nel senso che l'esodo incentivato opera non all'interno di procedure di riduzione di personale bensì all'interno del contratto di espansione, peraltro circoscritto per il 2022-2023 alle imprese con almeno 50 dipendenti ⁽¹⁴⁾.

In estrema sintesi ai lavoratori ai quali mancano non più di 60 mesi per accedere alla pensione di vecchiaia o a quella anticipata e che non si oppongono in maniera esplicita al licenziamento, viene riconosciuto dal datore di lavoro fino a maturazione del trattamento pensionistico una indennità mensile commisurata al trattamento pensionistico lordo maturato, e nel caso di pensione anticipata con versamento a carico del datore di lavoro dei contributi previdenziali utili per conseguire il diritto alla pensione di vecchiaia anticipata. Ove il lavoratore abbia diritto alla NASPI l'indennità mensile a carico del datore di lavoro è ridotta in misura pari alla NASPI e lo stesso vale per la contribuzione, tenendosi conto di quella figurativa correlata alla NASPI. Anche in questo caso occorre una domanda all'INPS accompagnata da una fidejussione bancaria; inoltre, il datore è obbligato a versare all'INPS la provvista per la prestazione e per la contribuzione figurativa, in mancanza nulla deve l'INPS.

La prestazione in oggetto può essere riconosciuta anche per il tramite dei fondi bilaterali di solidarietà; in questo caso, come si vede, è la legge a prevedere il collegamento tra la prestazione a carico del datore di lavoro e quella a carico dei fondi, nel senso che si tratta della stessa prestazione.

Sempre per agevolare il pensionamento anticipato dei lavoratori dipendenti dalle imprese in crisi, la l. n. 234/2021 (co. 89-90) ha istituito un Fondo destinato a favorire l'uscita anticipata dal lavoro, su base convenzionale, dei lavoratori dipendenti di piccole e medie imprese in crisi che abbiano raggiunto un'età anagrafica di almeno 62 anni (la norma parla di lavoratori ai quali mancano 5 anni per maturare il requisito per il pensionamento di vecchiaia).

Al fondo sono destinati milioni di euro 150 per il 2022, e 200 per il 2023-2024.

⁽¹³⁾ Con messaggio INPS n. 2099 del 18 maggio 2022 si è prevista la possibilità di rivalutare il trattamento di esodo ove risultino erogate ulteriori retribuzioni dopo la cessazione del rapporto di lavoro, a condizione che il datore di lavoro garantisca la copertura del maggior onere derivante dalla ricostituzione. Lo stesso vale per accrediti contributivi non presenti al momento della liquidazione della prestazione di esodo. Per la nuova modalità di gestione del processo vedi msg. INPS n. 2216 del 27 maggio 2022.

⁽¹⁴⁾ V. Circ. INPS n. 48/2021.

Allo stato non è dato di capire come si possa concretamente realizzare tale ipotesi di esodo incentivato, prevedendosi un accordo ma con il concorso di risorse pubbliche, a differenza delle altre misure prima esaminate che riversano sul datore di lavoro l'intero onere del pensionamento anticipato.

4. Le procedure per la riduzione di personale

Allo stato, convivono ben tre distinte procedure per la riduzione del personale.

La prima è quella “storica” dell’art. 24 l. n. 223/91, come integrato dall’art. 368 del CCI; la seconda è stata introdotta dall’art. 189, commi 6-7, CCI per la liquidazione giudiziale; la terza ed ultima, disciplinata dall’art. 1, commi 224-236, l. n. 234/2021, ribattezzata come «misura anti-delocalizzazione», riguarda le aziende che nell’anno precedente abbiano occupato mediamente almeno 250 dipendenti, inclusi apprendisti e dirigenti, che procedano al licenziamento di almeno 50 lavoratori (quindi in questo caso conta il numero effettivo e non l’intenzione), con la chiusura con cessazione dell’attività di una/uno sede /stabilimento/filiale/ufficio o reparto autonomo situato nel territorio nazionale.

Pur apprezzando lo sforzo del legislatore di dotare le varie vicende aziendali che producono eccedenze di personale di una procedura *ad hoc* a fianco di quella generale del 1991, non altrettanto apprezzabile è la frammentazione della disciplina a tutto scapito della semplificazione normativa collocata tra le missioni del PNRR, confermando ancora una volta che questa materia resta difficilmente accessibile.

5. Il contributo (c.d. ticket) per i licenziamenti collettivi

LICENZIAMENTI INDIVIDUALI

Giova ricordare che dal 2013, giusta previsione dell’art. 2, co. 21, l. n. 92/2012, è dovuto in caso di licenziamento qualunque ne sia la ragione giustificatrice, per ogni anno di anzianità aziendale negli ultimi tre anni, un contributo all’INPS pari al 41% del massimale mensile di NASPI [euro 1.360,77 per l’anno 2022 x 41% = euro 557,91 x 3 anni = euro 1.673,73]. L’INPS ha precisato che il contributo è dovuto anche in caso di licenziamento per giusta causa, rilevando lo stato di disoccupazione involontaria del/la lavoratore/trice, e anche se per una qualsiasi ragione il/la lavoratore/trice non gode della NASPI, essendo collegato detto contributo non al godimento ma al diritto a percepire il trattamento di disoccupazione.

Va detto che se ha soddisfatto le esigenze di cassa dell’INPS, il contributo ha innescato un fenomeno quasi “sgradevole” di braccio di ferro tra lavoratore e datore nel caso in cui il primo volendo risolvere il rapporto di lavoro chieda di essere licenziato ancorché dimettersi, proprio per godere della NASPI, non dovuta nel caso di dimissioni (salvo che per giusta causa); prima del 2013 “a nemico che fugge ponti d’oro”! Dal 2013 il datore di lavoro pur di non sborsare il contributo non accetta tale compromesso, anche se lo

liberebbe del rapporto, producendo assenze ingiustificate dal lavoro del dipendente al mirato fine di essere licenziato per giusta causa. Questa “prassi” sta producendo alcune sentenze, allo stato tutte del Tribunale del lavoro di Udine ⁽¹⁵⁾, che verificato il comportamento scorretto del lavoratore, hanno assimilato l’assenza ingiustificata a dimissioni per fatto concludente, con condanna in un caso al risarcimento in favore del datore di lavoro dell’equivalente del contributo che questo aveva versato essendo stato costretto a licenziare un lavoratore sostanzialmente dimissionario ma formalmente licenziato per assenza ingiustificata.

Tornando al contributo, lo stesso non è dovuto in caso di cambio appalto, ove sia garantita la continuità occupazionale e per la cessazione del rapporto nelle costruzioni edili per completamento dell’attività e chiusura del cantiere.

Per i licenziamenti collettivi, ambito che qui interessa, occorre fare una premessa.

A seguito della modifica dell’art. 20, d.lgs. n. 148/2015, ad opera della l. n. 234/2021 il campo di applicazione della CIGS coincide perfettamente con quello dell’art. 24, l. n. 223/91, e cioè i datori di lavoro imprenditori e non che nel semestre precedente abbiano occupato mediamente più di 15 dipendenti, a prescindere dall’unità produttiva.

Quindi un datore di lavoro che debba effettuare un licenziamento collettivo ex art. 24 cit. a partire dall’1/1/2022 rientra nel campo di intervento della CIGS e dei relativi obblighi contributivi (art. 20, co. 3-*bis*, d.lgs. n. 148/2015).

Questa novità si riflette sul ticket licenziamento dovuto in caso di licenziamento collettivo, in quanto già a partire dall’1 gennaio 2018, ex art. 1, co. 137, l. n. 205/2017, il ticket è stato innalzato all’82% (euro 1.115,83 per tre anni= euro 3.347,49); in secondo luogo ex art. 2, co. 35, l. n. 92/0212 in assenza di accordo sindacale il ticket raddoppiato si triplica (euro 3.347, 49 x tre = euro 10.042,47). Quindi per un lavoratore con almeno 3 anni di anzianità aziendale il ticket ammonta ad euro 10.042.47.

Ne consegue che dal 1 gennaio 2022 non c’è più alcuna differenza (quanto all’ammontare del ticket) tra licenziamenti collettivi in ambito CIGS e quelli fuori ambito CIGS, perché tutti rientrano in ambito CIGS. Non v’è triplicazione nel caso di chiusura d’azienda con accordo sindacale ex art.1, co. 231, ult. cpv, l. n. 234/2021.

Nelle ipotesi di chiusura con cessazione dell’attività aziendale, ex art.1, co. 225, l. n. 234/2021, possono verificarsi due ipotesi; la prima è quella mancata presentazione del piano sociale ovvero della presentazione di un piano sociale incompleto ovvero ancora dell’inadempimento degli obblighi ivi assunti, quanto ai tempi e alle modalità di attuazione, di cui il datore sia esclusivamente responsabile; in questa ipotesi il ticket (già triplicato ex art. 2, co. 35, l. n. 92/2012) è raddoppiato lievitando ad euro 20.084,96; se poi vengono adottati i licenziamenti sarà comunque dovuto il valore base del ticket che per 3 anni di anzianità ammonta ad euro 3.347,49 (la norma con formulazione infelice non dice che sarà dovuto il valore base ma esclude quello triplicato!) La seconda ipotesi riguarda la mancata sottoscrizione dell’accordo sindacale; in questo caso il ticket (già triplicato ex art. 2, co. 35, l. n. 92/2012) è maggiorato del 50% lievitando ad euro 15.063,72 e se poi vengono adottati i licenziamenti si ripete la situazione già prima richiamata (comma 235).

⁽¹⁵⁾ V. Trib. Udine (est. Vitulli) 30 settembre 2020 n.106 e (est. Luongo) 31 gennaio 2022 n. 20, allo stato inedite ma in corso di pubblicazione con commento su Lav. Giur. 2022.

6. Le misure anticrisi energetica e per il conflitto ucraino

Fuori dal campo di intervento della CIGS di crisi, sia pure in via temporanea e per l'anno 2022, si occupa il pacchetto di misure varato con il d.l. 21 marzo 2022, n. 21, conv. in l. 20 maggio 2022, n. 51 che, introducendo tre nuovi commi nell'art 44 del d.lgs. n. 148/2015, prevede interventi in deroga di CIGO e Fondi bilaterali, ove esauriti gli interventi *standard*, per fronteggiare situazioni di crisi connesse alla difficoltà di approvvigionamento delle materie prime, anche in conseguenza del conflitto ucraino ⁽¹⁶⁾. È previsto anche un esonero dalla contribuzione addizionale (art. 11).

Inoltre, è previsto un'agevolazione contributiva per nuove assunzioni (art. 12).

Fuori del decreto "Ucraina", un'ulteriore proroga per l'anno 2022 a sostegno del reddito dei lavoratori dipendenti dai *call center* è prevista dall'art. 1, co.125, l. 234/2021 ⁽¹⁷⁾.

7. La formazione per la riqualificazione professionale e la ricollocazione

Trattando dell'intervento degli ammortizzatori sociali si è focalizzata l'attenzione sulla rilevanza, specie dopo la l. n. 234/2021, che ha assunto nella gestione degli esuberi la formazione professionale sia in funzione della conservazione dei posti di lavoro al termine dell'intervento CIGS, sia in funzione della ricollocazione dei lavoratori in esubero ove non realizzabile la prima ipotesi.

A supporto di questa torsione degli ammortizzatori sociali sovengono una serie di strumenti, alcuni di natura prettamente finanziaria, dei quali si intende dare conto, evidenziando sin da ora che queste misure sono a totale carico della finanza pubblica anche quando orientati al conseguimento del primo obiettivo (mantenimento), a dimostrazione dello sforzo che il governo in carica sta compiendo, sia pure con risorse unionali, per accompagnare e accelerare i processi di transizione occupazionale anche verso il digitale e il *green*.

L'estrema varietà degli istituti dei quali ci si va ad occupare suggerisce l'opportunità di elencarli, con indicazioni per ciascuno di essi del quadro normativo di riferimento:

- 1) Il Fondo nuove competenze (art. 88 d.l. n. 34/2020 – art. 11-*ter* d.l. n. 146/2021);
- 2) Il Fondo per il potenziamento delle competenze e la riqualificazione professionale (art. 50-*bis*, co. 8 e 9, d.l. n. 73/2021);
- 3) Il Programma Garanzia Occupabilità Lavoratori (art. 1, co. 324, l. n. 178/2020);
- 4) Il Piano Nazionale Nuove Competenze (adottato dal Governo il 28 dicembre 2021);
- 5) L'integrazione tra politiche attive del lavoro e politiche della formazione;
- 6) I Patti Territoriali dell'Alta Formazione delle imprese (art. 28, d.l. n. 50/2022);
- 7) Il credito d'imposta per la Formazione 4.0 (art. 22, d.l. n. 50/2022);

⁽¹⁶⁾ Per l'aggiornamento della nozione di crisi di mercato il d.m. 31.3.2022 ha integrato il d.m. n. 94442/2016 sull'intervento della CIGO.

⁽¹⁷⁾ V. Msg. INPS n. 1495/2022.

- 8) Il Piano di Potenziamento dei centri per l'impiego (d.m. 28 giugno 2019, n. 74, e d.m. 22 maggio 2020, n. 59).

7.1. Il Fondo nuove competenze (art. 88 d.l. n. 34/2020 – art. 11-ter d.l. n. 146/2021)

Attraverso il Fondo nuove competenze (d'ora innanzi per brevità FNC) istituito presso l'ANPAL⁽¹⁸⁾ è possibile stipulare accordi aziendali e territoriali che prevedano una rimodulazione dell'orario di lavoro (*id est* riduzione) per destinare le ore così liberate a percorsi formativi, con oneri per le ore di formazione (sia per la retribuzione sia per i contributi) a carico del Fondo. Al finanziamento di tali percorsi possono partecipare Regioni, PATB, PON, FSE, Fondi paritetici interprofessionali, FORMATEMP.

L'ambito di applicazione del FNC è stato recentemente esteso dall'art.24, d.l. n. 17/2022 alle aziende che abbiano sottoscritto accordi di sviluppo per progetti di investimento strategico ovvero abbiano fatto ricorso al Fondo per il sostegno alla transizione industriale, istituito dalla l. n. 234/2021(commi 478-479).

Gli accordi stipulati tra associazioni datoriali e organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale ovvero con le RSA prevedono la rimodulazione dell'orario di lavoro per mutate esigenze organizzative/produttive ovvero per favorire percorsi di ricollocazione dei lavoratori, destinando le ore così liberate a percorsi formativi. Per l'attuazione del FNC è stato emanato il d.m. 9 ottobre 2020 (al cui contenuto si rinvia), mentre a dicembre 2020 è stata sottoscritta la convenzione ANPAL – INPS per l'erogazione del contributo e il monitoraggio affidato all'INPS.

Il quesito di fondo che si pone rispetto all'intervento del Fondo è se esso costituisca uno strumento alternativo alla CIGS ovvero di supporto ad essa, in funzione del recupero dei

⁽¹⁸⁾ L'art. 11-ter, d.l. n. 146/2021, così dispone: «1. Al fine di potenziare gli interventi previsti dal PNRR, le risorse di cui all'articolo 1, comma 324, primo periodo, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, possono essere altresì destinate a favore dell'Agenzia nazionale delle politiche attive del lavoro (ANPAL) per essere utilizzate per le finalità di cui all'articolo 88, comma 1, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77. 2. Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita l'ANPAL, da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sono ridefiniti: i limiti degli oneri finanziabili a valere sulle risorse del Fondo di cui all'articolo 88, comma 1, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, comunque prevedendo almeno gli oneri relativi ai contributi previdenziali e assistenziali delle ore destinate alla formazione; le caratteristiche dei datori di lavoro che possono presentare istanza, avendo particolare attenzione a coloro che operano nei settori maggiormente interessati dalla transizione ecologica e digitale nonché a coloro che abbiano sottoscritto accordi di sviluppo per progetti di investimento strategico, ai sensi dell'articolo 43 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, ovvero siano ricorsi al Fondo per il sostegno alla transizione industriale di cui all'articolo 1, comma 478, della legge 30 dicembre 2021, n. 234, in relazione ai quali conseguentemente risulti un fabbisogno di adeguamento strutturale delle competenze dei lavoratori; le caratteristiche dei progetti formativi. Il secondo e il terzo periodo del comma 324, nonché i commi da 325 a 328 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2020, n. 178, sono rispettivamente soppressi e abrogati e i relativi interventi, inclusa l'attivazione dei servizi di cui all'articolo 3-bis del decreto-legge 20 luglio 2021, n. 103, convertito, con modificazioni, dalla legge 16 settembre 2021, n. 125, sono attuati nell'ambito del programma Garanzia occupabilità dei lavoratori (GOL), di cui alla Missione 5, Inclusione e coesione, Componente 1, Politiche per il lavoro, Riforma 1.1, Politiche attive del lavoro e formazione, del Piano nazionale di ripresa e resilienza, approvato con decisione del Consiglio ECOFIN del 13 luglio 2021».

lavoratori sospesi o della loro ricollocazione. Stando a quanto previsto nel decreto attuativo la risposta dovrebbe andare nella direzione dell'alternatività, pur se si sente parlare di una possibile utilizzabilità dello strumento anche da parte delle aziende in CIGS.

7.2. Il Fondo per il potenziamento delle competenze e la riqualificazione (art. 50-bis, co. 8 e 9, d.l. n. 73/2021)

Da non confondere con il FNC è il *Fondo per il potenziamento delle competenze e la riqualificazione professionale* istituito presso il Ministero del lavoro dall'art. 50-bis, co. 8 e 9, d.l. n. 73/2021, che può finanziare progetti formativi rivolti ai lavoratori beneficiari di trattamenti di integrazione salariale per i quali è programmato una riduzione dell'orario di lavoro superiore al 30% calcolata per un periodo di 12 mesi, nonché ai percettori di NASpI.

I criteri e la modalità di utilizzo del Fondo sono stati individuati dal d.m. 5 novembre 2021 (art. 5), attuativo del programma GOL, considerato che le finalità del Fondo sono riconducibili a quelle del programma GOL; rilevano a tale fine i percorsi 2-3-5 della sezione 6 dell'allegato A al precitato decreto ministeriale.

7.3) Il Programma Garanzia Occupabilità Lavoratori (art. 1, co. 324, l. n. 178/2020)

Più impegnativo è il discorso da fare in relazione al Programma GOL, Garanzia Occupabilità Lavoratori, al quale si è fatto più volte rinvio trattando dell'intervento della CIGS sia in funzione del mantenimento dei livelli occupazionali sia in funzione della ricollocazione degli esuberanti. Il GOL preesiste al PNRR essendo stato varato con l'art. 1, co. 324, l. n. 178/2000⁽¹⁹⁾, ma il PNRR se ne è "appropriato" inserendolo nella missione 5 componente C1 punto 1.1 politiche attive del lavoro e formazione, con una dotazione iniziale di 880 milioni di euro.

⁽¹⁹⁾ Così dispone l'art. 1, co. 324, l. n. 178/2020: «Al fine di favorire la transizione occupazionale mediante il potenziamento delle politiche attive del lavoro e di sostenere il percorso di riforma degli ammortizzatori sociali, nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, per il successivo trasferimento all'Agenzia nazionale delle politiche attive del lavoro (ANPAL) per le attività di competenza, è istituito un fondo denominato "Fondo per l'attuazione di misure relative alle politiche attive rientranti tra quelle ammissibili dalla Commissione europea nell'ambito del programma React EU", con una dotazione di 500 milioni di euro nell'anno 2021. Nei limiti delle risorse residue di cui al primo periodo pari, al netto delle risorse utilizzate ai sensi del comma 325, a 233 milioni di euro per l'anno 2021, è istituito un programma denominato "Garanzia di occupabilità dei lavoratori" (GOL), quale programma nazionale di presa in carico finalizzata all'inserimento occupazionale, mediante l'erogazione di servizi specifici di politica attiva del lavoro, nell'ambito del patto di servizio di cui all'[articolo 20 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150](#). Le misure di assistenza intensiva nella ricerca di lavoro, di cui all'[articolo 23 del citato decreto legislativo n. 150 del 2015](#), sono rideterminate nell'ambito del programma nazionale di cui al presente comma. Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono individuate le prestazioni connesse al programma nazionale GOL, compresa la definizione delle medesime prestazioni per tipologia di beneficiari, le procedure per assicurare il rispetto del limite di spesa, le caratteristiche dell'assistenza intensiva nella ricerca di lavoro e i tempi e le modalità di erogazione da parte della rete dei servizi per le politiche del lavoro, nonché la specificazione dei livelli di qualità di riqualificazione delle competenze. Resta fermo che le misure comprese nel programma nazionale GOL sono individuate nell'ambito delle misure ritenute ammissibili al finanziamento del predetto programma React EU».

Il programma deve erogare servizi specifici di politica attiva del lavoro nell'ambito del patto di servizio personalizzato, nei quali fare confluire in prospettiva le misure di assistenza intensiva dell'assegno di ricollocazione. È stato già emanato il decreto ministeriale 5 novembre 2021 attuativo del programma, che all'allegato A lo sviluppa in maniera molto articolata.

Da segnalare che il primo riparto di risorse è per numero «di potenziali beneficiari» mentre i successivi riparti sono collegati all'utilizzo delle risorse e alle misure attivate, secondo la logica del “più fai più hai” (v. all. B e art. 2, co. 4, del d.m. 5 novembre 2021). Il programma si caratterizza anche per il possibile ausilio del sistema privato con una forma di sussidiarietà evoluta ma ancora da costruire.

Il GOL si articola in cinque percorsi differenziati a seconda dei bisogni: 1) reinserimento occupazionale per profili più facilmente occupabili; 2) aggiornamento per migliorare le competenze specifiche; 3) riqualificazione con attività formative più robuste e specifiche; 4) lavoro e inclusione (anche in collaborazione con i comuni); 5) ricollocazione collettiva per la gestione di crisi aziendale.

Il primo step per gli obiettivi del Gol è fissato al 2022, garantendo un avvio delle attività formative entro quattro mesi dall'inizio dell'intervento dell'ammortizzatore sociale.

Al programma GOL possono attingere anche i lavoratori autonomi che cessano in via definitiva l'attività professionale, attraverso lo sportello ad essi dedicato *ex art.* 10 l. n. 81/2017 (l. n. 234/2021 co. 251-252).

Inoltre, come già anticipato, nell'ambito del GOL possono essere stipulati accordi tra autonomie locali, soggetti pubblici e privati, enti del terzo settore, associazioni sindacali per realizzare progetti formativi e di inserimento lavorativo nei settori della transizione tecnologica e digitale (art. 1, co. 249, l. n. 234/2021). Con il d.l. n. 50/2022 si riconduce al programma GOL anche l'assistenza ai soggetti percettori di RdC attraverso l'assunzione di personale ad essi dedicato.

7.4. Il Piano nazionale nuove competenze (adottato dal Governo il 28 dicembre 2021) ⁽²⁰⁾

Strumentale al programma GOL è l'adozione del Piano Nazionale Nuove Competenze, finalizzato alla revisione della *governance* del sistema di formazione professionale in Italia, onde definire le caratteristiche e gli *standard* della formazione dei lavoratori in transizione e disoccupati che entreranno in GOL, accentuando l'attenzione verso le nuove competenze richieste dal mercato del lavoro nel breve e nel medio termine.

7.5. L'integrazione tra politiche attive del lavoro e politiche della formazione

Emerge dal Programma GOL l'obiettivo di superare la separazione tra politica attiva del lavoro e politica formativa attivando una formazione dedicata sulla base dei fabbisogni rilevati. È importante il ruolo delle Regioni che all'interno dei propri piani devono attecchire agli *standard* nazionali delle nuove competenze. A tale riguardo è stata varata in

⁽²⁰⁾ Il piano è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il 27 dicembre 2021.

data 16 marzo 2022 in sede di conferenza delle Regioni una proposta di linee guida per la riforma delle politiche attive per il lavoro.

7.6. I Patti Territoriali dell'Alta Formazione delle Imprese (art. 28, d.l. n. 50/2022)

Con una modifica al d.l. n. 152/2021, ivi inserendo l'art. 14-*bis*, sono previsti i Patti Territoriali per l'Alta Formazione delle Imprese finalizzati a promuovere l'interdisciplinarietà dei corsi di studio e la formazione di profili professionali innovativi e altamente specializzati, in grado di soddisfare i fabbisogni espressi dal mondo del lavoro e dalle filiere produttive nazionali nonché di ampliare l'offerta formativa universitaria. Allo stato è previsto un finanziamento per gli anni 2022-2028.

7.7. Il credito d'Imposta per la Formazione 4.0 (art. 22, d.l. n. 50/2022)

Per favorire il processo di trasformazione tecnologica e digitale delle piccole e medie imprese, con specifico riferimento alla qualificazione delle competenze del personale, l'art. 22 del d.l. n. 50/2022 ha introdotto un credito di imposta per supportare le spese di formazione finalizzate all'acquisizione o al consolidamento delle competenze nelle tecnologie rilevanti per la trasformazione tecnologica e digitale delle imprese. Il credito è maggiore per le piccole imprese (70%) rispetto alle medie (50%), con obbligo di certificare i risultati conseguiti.

7.8. Il piano di Potenziamento dei centri per l'impiego (d.m. 28 giugno 2019, n. 74, e d.m. 22 maggio 2020, n. 59)

Connesso al Programma GOL, anzi decisamente indispensabile, è il potenziamento dei centri per l'impiego, varato nel 2019 con il d.m. 28 giugno 2019 n. 74, per gestire l'avvio del RdC, e integrato con il d.m. 22 maggio 2020 n. 59, che ha previsto i criteri e le modalità di utilizzo delle risorse stanziare con l'art. 1 co. 258, l. n. 145/2018.

A livello di organico per i 550 centri per l'impiego operanti in Italia con 8.000 dipendenti sono previste ben 11.600 assunzioni (con un incremento del 145%) di cui 4.000 *ex art. 1*, co. 258, l. n. 145/2018 e 7.600 (scaglionate 3.000 nel 2020 e 4.600 nel 2021) *ex art. 12*, co. 3-*bis*, d.l. n. 4/2019.

Buona parte delle risorse necessarie sono state postate come "progetti in essere" a valere su PNRR che ha previsto un finanziamento aggiuntivo *ad hoc* (in totale 1 miliardo di euro di cui 600 milioni a valere sul PNRR) il cui utilizzo è condizionato, ai sensi del d.m. n. 59/2020, all'adozione di un Piano Regionale di attuazione, i cui target sono previsti nel PNRR (target 4 e 5).