

## Le fonti normative in materia di ammortizzatori sociali “sotto giudizio”: un primo quadro di sintesi del comparto artigiano

*ADAPT - Scuola di alta formazione sulle relazioni industriali e di lavoro*  
*Per iscriverti al Bollettino ADAPT [clicca qui](#)*  
*Per entrare nella Scuola di ADAPT e nel progetto [Fabbrica dei talenti](#)*  
*scrivi a: [selezione@adapt.it](mailto:selezione@adapt.it)*

Bollettino ADAPT 6 luglio 2020, n. 27

L'art. 19, comma 6 del decreto-legge n. 18 del 2020 (c.d. Decreto Cura Italia) ha disposto che i fondi “di cui all'articolo 27 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148 garantiscono l'erogazione dell'assegno ordinario di cui al comma 1 con le medesime modalità” prescritte per le imprese che hanno diritto di accesso alla Cassa integrazione guadagni ordinaria (Cigo) con causale “Covid-19”. Il legislatore, inoltre, ha disposto l'incremento delle risorse dei fondi stanziando 1.100 milioni di euro a carico del bilancio statale, alcuni dei quali destinati al **Fondo di solidarietà bilaterale per l'artigianato (FSBA)** ([1]), quale espressione del consolidato sistema di bilateralità del settore, per sostenere economicamente i lavoratori delle imprese artigiane nella fase di sospensione della produzione. Questo fondo svolge una funzione sostitutiva voluta dal legislatore ([2]), in quanto le imprese artigiane sono sprovviste di una tutela *ex lege* in materia di ammortizzatori sociali ([3]). Attraverso la tecnica del rinvio della legge alla fonte collettiva, infatti, **il legislatore consegue il risultato pratico dell'efficacia generalizzata dell'atto negoziale** <sup>(4)</sup> **senza incorrere in una possibile violazione dell'art. 39 Cost., come sovente ribadito dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale** ([5]). Peraltro, la radicata tradizione e l'affidabilità del sistema bilaterale dell'artigianato ha dimostrato di saper offrire un contributo particolarmente importante al sistema della tutela sociale nel mercato ([6]).

**In base alla legislazione ordinaria (art. 27 d.lgs. n. 148 del 2015), le imprese artigiane possono accedere esclusivamente a questo fondo previa iscrizione e versamento della contribuzione**, poiché trattasi di un fondo negoziale, istituito da soggetti privati, sebbene “sostenuto” da un rinvio di legge. Il sistema di ammortizzatori sociali del comparto artigiano trascina con sé un “dibattito mai sopito” consistente nella “accettazione o meno della possibilità che interessi pubblici, quali quelli ad una tutela del reddito in costanza di rapporto di lavoro, vengano soddisfatti attraverso strumenti essenzialmente privatistici, quali i fondi negoziali” ([7]); strumenti, questi ultimi, che richiedono un vincolo di natura contrattuale per poter spiegare

## **Le fonti normative in materia di ammortizzatori sociali “sotto giudizio”: un primo quadro di sintesi del comparto artigiano**

determinati effetti. In ragione di questa caratteristica, nella fase emergenziale, tante imprese del settore si sono viste rigettare la richiesta di accesso al fondo. La mancata erogazione della tutela è dipesa dal fatto che diverse imprese artigiane, vuoi per l'applicazione di un diverso contratto collettivo (talvolta pirata), vuoi per l'adesione ad un sistema contrattual-collettivo diverso da quello rappresentato da Confartigianato, non risultavano in possesso della regolare iscrizione e della relativa contribuzione. Peraltro, ad aggravare la posizione ha concorso la circostanza che **gli accordi quadro regionali hanno, nella maggior parte dei casi, previsto che solo nel caso in cui fosse esaurita la capienza di FSBA, sarebbe stato possibile per le imprese artigiane, in via del tutto residuale, accedere alla Cassa in deroga** di cui all'art. 22 del decreto Cura Italia.

**Per poter accedere alle prestazioni, FSBA, fin dall'inizio della pandemia, ha preteso che tutte le aziende dovessero essere iscritte al medesimo ed in regola con i contributi.**

Tant'è che nell'accordo sindacale del 26 febbraio 2020, le parti sociali specificavano che le misure adottate sarebbero spettate a tutte le *“imprese che rientrano nella sfera di applicazione di FSBA”*. Con questa formula, le parti sembrerebbero aver mostrato un'attenzione particolare alla funzione che il legislatore ha affidato al fondo attraverso il rinvio di legge. Non si fa, infatti, riferimento alle imprese che hanno aderito al fondo (**profilo soggettivo**) ma alle imprese che, a prescindere dell'iscrizione al fondo e all'adesione a Confartigianato, possono qualificarsi come artigiane (**profilo oggettivo**). In linea con questa prospettiva, in una circolare del 28 marzo 2020, infatti, il Cna ha osservato che **“il Fondo [deve] avere un approccio ulteriormente inclusivo verso le aziende e i lavoratori oggi fuori dal sistema. Nei loro confronti, pertanto, sarà necessario consentire la regolarizzazione delle posizioni contributive irregolari, anche mediante delle modalità agevolate da un punto di vista temporale”**. In altri termini, l'associazione Cna, conscia della “natura” negoziale del fondo, disciplinata da regole di natura privatistica, da un lato ha preso atto del fatto che per poter accedere alle prestazioni, sarebbe stato necessario “promuovere” un piano per consentire alle imprese artigiane non iscritte (per le diverse ragioni sopra esposte) di regolarizzarsi; dall'altra, però, non ha perso occasione di sottolineare che nonostante questo profilo, **attraverso il rinvio che la legge dispone nei confronti dell'autonomia collettiva, FSBA è chiamato non a tutelare gli iscritti ma l'intero comparto.**

Alcune imprese non iscritte al fondo si sono opposte all'approccio interpretativo qui sintetizzato

## **Le fonti normative in materia di ammortizzatori sociali “sotto giudizio”: un primo quadro di sintesi del comparto artigiano**

ritenendo anzitutto che l’iscrizione obbligatoria al fondo violerebbe l’art. 39 Cost. in mancanza di adesione al sistema di relazioni industriali di Confartigianato; inoltre, **gli oneri finanziari pari a 1.100 milioni di euro per l’anno 2020, sono a carico del bilancio dello Stato** e di conseguenza riservati a tutte le imprese artigiane, svolgendo FSBA solo una funzione di gestione amministrativo-contabile di quelle risorse senza che questo possa pretendere l’adesione in cambio dell’erogazione dell’assegno. Nella medesima direzione sembra si sia posto l’INPS laddove – al **paragrafo n. 1.1. della circolare 28 marzo 2020, n. 47** – si limita a specificare che **per poter presentare la domanda di accesso alle tutele del fondo FSBA “non rileva se l’azienda sia in regola con il versamento della contribuzione”**.

Tuttavia, questa precisazione non dovrebbe autorizzare l’interprete a ritenere che FSBA non possa richiedere, al momento della presentazione dell’istanza, l’iscrizione o la regolarizzazione della posizione contributiva. Pertanto, se da un lato il fondo si è impegnato ad erogare le prestazioni a tutte le imprese artigiane, mentre dall’altra ha preteso la regolarizzazione, lo ha fatto per una ragione molto semplice: **la contribuzione al fondo, quale gestore delle forme di integrazione salariale in costanza di rapporto di lavoro del comparto artigiano, trae origine dalla legge** (art. 27 d.lgs. n. 148 del 2015) in quanto espressione della c.d. bilateralità tipizzata ([8]) e pertanto anche i datori di lavoro irregolari fino ad oggi possono accedere alle prestazioni previste dal fondo ma solo dopo aver regolarizzato la propria posizione contributiva. **In questo senso**, contrariamente a quanto sostenuto dai primi commenti apparsi sulla stampa, **si è pronunciato - sia pure in via cautelare - anche il TAR Lazio ([9]), che ha riconosciuto alle imprese non iscritte alle associazioni parti del fondo il diritto alla “presentazione della domanda di concessione dell’assegno ordinario di integrazione salariale”**; ma nei decreti, l’organo giudicante non sembra aver sentenziato sulla questione del vincolo associativo, lasciando così la possibilità (e il diritto) al fondo di richiedere, contestualmente alla presentazione della domanda per l’accesso alle prestazioni, la regolarizzazione dell’iscrizione e della contribuzione.

Sotto un diverso profilo – ma non distante per questioni e problematiche da quello appena trattato – si è espresso, di recente, il **Tribunale di Viterbo (1° luglio 2020, n. 3268)**. Un’impresa artigiana ha presentato ricorso al Giudice del Lavoro **lamentando il mancato accesso alla Cassa integrazione in deroga** ex art. 22 del decreto Cura Italia **in quanto, a detta dell’INPS, sebbene munita di provvedimento autorizzatorio da parte della Regione Lazio l’impresa avrebbe dovuto richiedere le prestazioni ad altri fondi, quali il FIS o FSBA in ragione**

## **Le fonti normative in materia di ammortizzatori sociali “sotto giudizio”: un primo quadro di sintesi del comparto artigiano**

**della sua natura.** L’impresa ha contestato questo assunto ritenendo che: **a)** l’azienda non possa usufruire del FIS, né dell’assegno ordinario erogato dalla Cassa integrazione ordinaria in quanto la tipologia di impresa non ricade nel campo di applicazione che il d.lgs. n. 148/2015 prescrive; **b)** inoltre, l’azienda non può rivolgersi a FSBA in quanto non iscritta al fondo.

Il Tribunale ha accolto il ricorso dell’impresa criticando il provvedimento adottato dall’INPS in quanto in contrasto con il quadro normativo di riferimento. Come rileva il Giudice, ai sensi dell’art. 22 del decreto-legge n. 18/2020, sono *“le Regioni a concedere i trattamenti (a carico delle stesse) e l’INPS a erogarli, previa verifica del rispetto dei limiti di spesa, **mentre non è dato rinvenire** [...] **alcuna fonte normativa da cui scaturisca il sindacato dell’INPS in merito alla decisione di autorizzazione o meno da parte della Regione circa la domanda**”*. Pertanto, una volta che la Regione ha verificato i presupposti e ha concesso il provvedimento autorizzatorio di accesso alla Cassa integrazione in deroga, l’INPS, salvo limiti di spesa, non può negare l’erogazione del trattamento sovrapponendosi alla decisione assunta dall’ente concessorio.

La casistica è senz’altro degna di nota perché nel caso di specie, **la Regione Lazio ha concesso l’autorizzazione ad un’impresa che non risultava iscritta e quindi in regola con i contributi FSBA.** Infatti, nell’accordo sindacale sottoscritto ai sensi dell’art. 22 del Decreto Cura Italia, la Regione e le parti sociali hanno previsto che *“I datori di lavoro, tenuti al versamento ai Fondi di solidarietà bilaterali di cui all’art 27 del d.lgs. 148/15, ivi comprese le aziende artigiane, potranno accedere alla Cigd esclusivamente **qualora tali fondi abbiano esaurito la disponibilità finanziaria e, in ogni caso, previa dimostrazione di corretta contribuzione ai fondi stessi**”* (art. 5). Pur mancando, quindi, i presupposti, di fatto, per poter accedere alla Cassa in deroga, secondo il Giudice di Viterbo, spetterebbe alla Regione eccepire tale mancanza e non all’INPS, pur essendo noto quanto negoziato all’interno dell’accordo sindacale. Sembrerebbe che questa pronuncia abbia avuto un certo impatto tant’è che da poche ore, la Regione Lazio sta revisionando tutti i provvedimenti di concessione per accedere alla Cassa in deroga, revocando in alcuni casi l’autorizzazione.

**Giovanni Pigliarini**

Assegnista di ricerca presso il centro studi DEAL (Diritto Economia Ambiente Lavoro)

## Le fonti normative in materia di ammortizzatori sociali “sotto giudizio”: un primo quadro di sintesi del comparto artigiano

Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia

 @Gio\_Piglialarmi

[[1]] Il fondo è stato istituito, in attuazione dell’art. 3, comma 14 della legge n. 92 del 2012 (c.d. Riforma Fornero) e dell’art. 27 del d.lgs. n. 148 del 2015, dalle confederazioni datoriali Confartigianato, Cna, Clai, Casartigiani e dalle organizzazioni sindacali Cgil, Cisl e Uil.

[[2]] D. Garofalo, *La riforma degli ammortizzatori sociali: l’ipotesi “neocostituzionalista”*, Working Paper Adapt, 2008, n. 63.

[[3]] M. Cinelli, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro. A proposito degli artt. 2-4, della legge n. 92/2012*, in *RDSS*, 2012, n. 2, p. 227 e ss.

[[4]] M.V. Ballestrero, *Riflessioni in tema di inderogabilità dei contratti collettivi*, in *RIDL*, n. 1, 1989, p. 357 ss.

[[5]] Il rapporto di delega tra legge e atto negoziale non colliderebbe con l’art. 39 Cost. perché ha ad oggetto solo alcune materie - e non tutto il contenuto del rapporto di lavoro - e precisamente quelle che “*esigono uniformità di disciplina in funzione di interessi generali [da tutelare] connessi al mercato del lavoro*” (cfr. C. Cost. 18 ottobre 1996, n. 344).

[[6]] G. G. Balandi, *La tutela sociale nel mercato*, in AA. VV., *Studi in onore di Edoardo Ghera*, 2008, ed. Cacucci, sebbene si esprima in senso critico nei confronti dei fondi bilaterali, riconosce che il sistema bilaterale dell’artigianato si è dimostrato essere un’importante risorsa che il legislatore ha voluto promuovere attraverso la legislazione di sostegno. Sul punto, v. anche M. Napoli, *Diritto del lavoro e riformismo sociale*, in *LD*, 2008, n. 2, p. 337 ss., che evidenzia come la pratica sociale del bilateralismo è una delle più alte espressioni genuine dell’autonomia collettiva.

[[7]] S. Renga, *La “riforma” degli ammortizzatori sociali*, in *LD*, 2012, n. 3-4, p. 632.

[[8]] In questo senso si esprime la Delibera del Consiglio Direttivo FSBA 8 aprile 2020, n. 3. Sul punto v. anche M. Faioli, *Gli enti bilaterali tra obbligo e libertà nel sistema normativo italiano*, Working Paper Fondazione Giacomo Brodolini, 2018, n. 13, p. 15 distingue gli enti bilaterali non tipizzati da quelli tipizzati. I primi sono quelli nati per inseguire scopi non previsti dalla legge; i secondi perseguono interessi e scopi prefissati dalla legge.

## **Le fonti normative in materia di ammortizzatori sociali “sotto giudizio”: un primo quadro di sintesi del comparto artigiano**

([9]) Cfr. TAR Lazio, Sez. III-quater 26 maggio 2020, n. 4047. TAR Lazio 20 aprile 2020, n. 2897.