

I Fondi bilaterali di solidarietà

di Marco Lai

Premessa

L'istituzione di Fondi di solidarietà bilaterali, per il sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro per i settori non coperti da Cig/Cigs rappresenta uno dei principali interventi, accanto alle tutele in caso di perdita del lavoro (Assicurazione sociale per l'impiego – ASpl) ed alle prescrizioni volte a promuovere l'esodo, in caso di eccedenza di personale, dei lavoratori prossimi al pensionamento, in cui si articola la disciplina dei nuovi ammortizzatori sociali posta dalla legge n.92/2012, recante disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita, in vigore dal 18 luglio 2012 (in *Boll. ADAPT*, n. 26/2012).

Tutto ciò dovrebbe portare, a regime, ad un riordino generale del sistema, tramite anche il superamento dei c.d. ammortizzatori sociali in deroga (a carico della fiscalità generale), che a fronte della perdurante crisi economica hanno finito per rappresentare l'unico strumento attivabile nell'immediato. D'altra parte la riforma, opportunamente, in ragione del protrarsi della recessione e dell'emergenza occupazionale ed al contempo garantire una graduale transizione verso il nuovo regime, mantiene per gli anni 2013-2016 l'attuale sistema di ammortizzatori in deroga, seppur con risorse decrescenti.

È peraltro da vedere con favore, specie nell'attuale contesto di crisi economica e produttiva, la conservazione, su forte richiesta delle organizzazioni sindacali dei lavoratori, degli istituti della cassa integrazione ordinaria e straordinaria per i settori dove tali strumenti sono già operanti, declinando le frettolose ipotesi abrogative (in riferimento alla Cigs) in un primo momento avanzate. La copertura della Cigs viene meno (dal 1° gennaio 2016), solo in caso di procedure concorsuali (tra gli emendamenti da ultimo presentati alla legge di riforma, che dovrebbero confluire nel "decreto sviluppo", si prevede peraltro il mantenimento della Cigs anche in caso di procedure concorsuali purché «sussistano prospettive di continuazione o ripresa dell'attività e di salvaguardia, anche parziale, dei livelli di occupazione»).

Fondi di solidarietà e Fondi bilaterali

Per i settori privi di cassa integrazione al fine di assicurare ai lavoratori, in una prospettiva tendenzialmente universalistica, una tutela in costanza di rapporto di lavoro nei casi di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa per cause previste dalla normativa in materia di integrazione salariale ordinaria o straordinaria, si prospettano sostanzialmente due modelli:

- 1) un modello obbligatorio, per le imprese che occupano mediamente più di 15 dipendenti, incentrato su Fondi di solidarietà, promossi dalla contrattazione collettiva, recepiti con decreto, operanti presso l'Inps e gestiti da un comitato amministratore composto, in prevalenza, da esperti designati dalle parti sociali (per i settori non coperti da accordi collettivi è prevista l'istituzione di un Fondo di solidarietà residuale, per le imprese comunque superiori ai 15 dipendenti);
- 2) un modello "alternativo", per quei settori in cui siano già operanti consolidati sistemi di bilateralità, di particolare interesse anche per le imprese con meno di 15 dipendenti, incentrato su Fondi bilaterali, le cui regole di funzionamento, pur affidate alla contrattazione collettiva ed ai rispettivi atti istitutivi, devono ispirarsi a requisiti di affidabilità per la corretta gestione e a criteri per la contabilità tecnica stabiliti tramite decreto.

È poi introdotta una “norma premiale”, di rilievo soprattutto per il modello alternativo, che riprendendo quanto già disposto dall’art.19, comma 1, della legge n. 2/2009, riconosce, in via sperimentale, ai lavoratori sospesi per crisi aziendali o occupazionali, in possesso dei requisiti previsti, la nuova indennità di disoccupazione (ASpI), in via subordinata ad un intervento integrativo pari almeno al 20% dell’indennità stessa da parte dei Fondi bilaterali o dei Fondi di solidarietà.

I Fondi di solidarietà (art.3, commi 4-13)

Entro sei mesi dall’entrata in vigore della legge di riforma (18 gennaio 2013) le organizzazioni sindacali ed imprenditoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale sono chiamate a stipulare accordi e contratti collettivi, anche intersettoriali, per la costituzione di Fondi di solidarietà bilaterali per i settori privi di cassa integrazione con la finalità di assicurare ai lavoratori una tutela in costanza di rapporto di lavoro nei casi di riduzione o sospensione dell’attività lavorativa per cause previste dalla normativa in materia di integrazione salariale ordinaria o straordinaria. È da ritenere che l’obbligo di costituire tali Fondi non sia posto per le parti sociali, risultando altrimenti violato il principio di libertà sindacale, di cui all’art. 39, Cost., ma solo a carico del Ministero del lavoro, come desumibile, del resto, dalla prospettata istituzione del Fondo di solidarietà residuale per quei settori in cui non siano intervenuti accordi collettivi entro il 31 marzo 2013 (art. 3, comma 19).

I fondi sono istituiti entro i successivi tre mesi presso l’Inps, tramite decreto. Lo stesso decreto stabilirà, sulla base degli accordi, l’ambito di operatività dei Fondi in riferimento ai settori di attività ed ai limiti dimensionali delle aziende interessate. I Fondi sono obbligatori per tutti i settori non coperti dalla normativa in materia di integrazione salariale in relazione alle imprese che occupano mediamente più di 15 dipendenti. Per il conteggio dei dipendenti vale la media del semestre precedente. Dalle prestazioni e relativi obblighi contributivi sono esclusi i dirigenti se non espressamente previsto.

I Fondi di solidarietà possono avere anche finalità ulteriori. Quella di :

- assicurare ai lavoratori una tutela in caso di cessazione dal rapporto di lavoro, integrativa rispetto all’assicurazione sociale per l’impiego (ASpI);
- prevedere assegni straordinari per il sostegno del reddito, nel quadro di processi di agevolazione all’esodo per i lavoratori prossimi al pensionamento (nei successivi cinque anni) (la previsione è da raccordare con quanto stabilito dall’art.4, comma 1, in materia di promozione all’esodo, in caso di eccedenza di personale, per i lavoratori a cui manchino non più di quattro anni per il raggiungimento dei requisiti necessari per il pensionamento);
- contribuire al finanziamento di programmi formativi di riconversione o riqualificazione professionale, stabilendo in tal modo un opportuno raccordo tra “politiche passive” e “politiche attive”, anche in concorso con gli appositi fondi nazionali o comunitari. Gli stessi accordi e contratti collettivi possono peraltro prevedere che nei Fondi di solidarietà confluiscono anche gli eventuali Fondi interprofessionali, con il relativo gettito contributivo (ponendosi al riguardo il problema dell’eventuale contribuzione aggiuntiva).

Per le medesime finalità aggiuntive i Fondi di solidarietà possono essere istituiti, con le stesse modalità, anche per settori e aziende già coperti dalla normativa in materia di integrazioni salariali. Per le imprese soggette all’aliquota per il finanziamento dell’indennità di mobilità, gli accordi e i contratti collettivi possono prevedere che il Fondo di solidarietà sia finanziato, a decorrere dal 1° gennaio 2017, con un’aliquota contributiva nella misura dello 0,30 delle retribuzioni imponibili ai fini previdenziali. Si consente in tal modo che il finanziamento per l’indennità di mobilità (in estinzione dal 2017) possa essere utilizzato a favore del Fondo di solidarietà.

I Fondi bilaterali (art. 3, commi 14-16)

Innovando rispetto alla versione originaria il testo definitivo promuove la possibilità di costituire Fondi, anche per le aziende con meno di 15 dipendenti, per le quali non vige l'obbligo, mediante un modello alternativo incentrato sulla bilateralità.

Per i settori non coperti dalla normativa in materia di integrazione salariale, nei quali siano operanti consolidati sistemi di bilateralità, come nel caso dell'artigianato, le organizzazioni sindacali e imprenditoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale, nel termine di sei mesi dall'entrata in vigore della legge (18 gennaio 2013), possono infatti adeguare le fonti istitutive dei rispettivi Fondi bilaterali per assicurare ai lavoratori una tutela reddituale in costanza di rapporto di lavoro, in caso di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa.

E' da ritenere che il rinvio sia in senso ampio, consentendosi non solo la salvaguardia dei sistemi di bilateralità contrattuali già operanti per le finalità sopra indicate, ma anche l'adeguamento dei Fondi bilaterali nati con altri fini (ad esempio intermediazione tra domanda e offerta di lavoro, assistenza sanitaria integrativa, ecc.) all'ambito specifico del sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro.

Pur rimanendo le regole di funzionamento dei Fondi bilaterali affidate alla disciplina collettiva, si dovrà in ogni caso definire:

- un'aliquota complessiva di contribuzione ordinaria di finanziamento non inferiore allo 0,20%;
- le tipologie di prestazioni in funzione delle disponibilità del Fondo di solidarietà bilaterale;
- l'adeguamento dell'aliquota in funzione dell'andamento della gestione ovvero la rideterminazione delle prestazioni in relazione alle erogazioni;
- la possibilità di far confluire al Fondo di solidarietà quota parte del contributo previsto per l'eventuale Fondo interprofessionale;
- criteri e requisiti per la gestione dei Fondi.

Stante le finalità perseguite dai Fondi bilaterali «volti a realizzare ovvero integrare il sistema, in chiave universalistica, di tutela del reddito in costanza di rapporto di lavoro ...», tramite decreto interministeriale, sentite le parti sociali istitutive dei rispettivi Fondi bilaterali, sono dettate disposizioni per determinare: requisiti di professionalità ed onorabilità dei soggetti preposti alla gestione dei Fondi; criteri e requisiti per la contabilità degli stessi; modalità per rafforzare la funzione di controllo sulla loro corretta gestione e di monitoraggio sull'andamento delle prestazioni.

La norma premiale relativa all'estensione dell'ASpI anche ai casi di sospensione del rapporto di lavoro (art. 3, commi 17 e 18)

In via sperimentale, per il triennio 2013-2015, viene mantenuto il sistema previsto dall'art. 19, comma 1, della legge n. 2/2009, che consentiva di riconoscere l'indennità di disoccupazione anche a soggetti privi di copertura di integrazione salariale, in caso di riduzione dell'attività lavorativa, in presenza di un intervento "integrativo" da parte della bilateralità.

Ai lavoratori sospesi per crisi aziendali o occupazionali, in possesso dei requisiti previsti dall'art. 2, comma 4, è infatti riconosciuta la nuova indennità di disoccupazione (ASpI), subordinatamente ad un intervento integrativo pari almeno alla misura del 20% dell'indennità stessa a carico dei Fondi bilaterali ovvero a carico dei Fondi di solidarietà. La durata massima del trattamento non può superare novanta giornate in un biennio mobile. La norma è finanziata con risorse non superiori a venti milioni di euro per ciascun anno. La previsione non si applica nei confronti di lavoratori dipendenti da aziende destinatarie di trattamenti di integrazione salariale nonché nei casi di contratti di lavoro a tempo indeterminato con previsione di sospensioni di lavoro programmate e di contratti di lavoro a tempo parziale verticale.

Si tratta dunque di una norma incentivante la costituzione di Fondi, sia bilaterali che di solidarietà. Le critiche mosse, da una parte della dottrina, al meccanismo predisposto dall'art. 19, comma 1, della legge n. 2/2009, basate principalmente sul fatto che si viene a far dipendere il diritto ad una prestazione generale, di natura pubblica (l'indennità di disoccupazione) dall'esistenza di una

prestazione privata, a carico dell'ente bilaterale, questione poi risolta dalle modifiche apportate dalla legge n. 33/2009 (secondo le quali nelle ipotesi in cui manchi l'intervento integrativo degli enti bilaterali si può comunque accedere direttamente agli ammortizzatori in deroga), sono in parte superabili sia per il ribadito carattere sperimentale della previsione in esame, sia perché il modello alternativo a quello obbligatorio fa espresso riferimento a settori nei quali siano operanti "consolidati sistemi di bilateralità", sì da evitare le incongruenze della precedente disciplina (non efficace per quei settori in cui il sistema bilaterale non fosse già a regime).

Il Fondo di solidarietà residuale e le altre disposizioni (art. 3, commi 19 e ss.)

Per i settori, tipologie di datori di lavoro e classi dimensionali comunque superiori a 15 dipendenti, non coperti dalla normativa in materia di integrazione salariale, per i quali non siano stati stipulati, entro il 31 marzo 2013, accordi collettivi volti all'attivazione di un Fondo di solidarietà o di un Fondo bilaterale, verrà istituito, tramite decreto, un Fondo di solidarietà residuale (art. 3, comma 19).

Alla gestione dei Fondi provvede un comitato amministratore composto da esperti designati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori stipulanti l'accordo o il contratto collettivo, in un numero complessivamente non superiore a dieci, nonché da due dirigenti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e del Ministero dell'economia e delle finanze. Le funzioni di membro del comitato sono incompatibili con quelle connesse a cariche sindacali. La partecipazione al comitato non dà diritto ad alcun compenso o rimborso spese (art. 3, comma 36). I Fondi di solidarietà istituiti contrattualmente in alcuni settori (credito, trasporto aereo, trasporto ferroviario, monopoli di Stato, Poste) dovranno essere adeguati alla nuova disciplina sulla base di accordi e contratti collettivi, anche intersettoriali, da stipularsi entro il 30 giugno 2013 tra le organizzazioni comparativamente più rappresentative a livello nazionale (art.3, comma 42 e ss.).

Note conclusive

L'estensione delle tutele in costanza di rapporto di lavoro per settori privi della copertura della cassa integrazione ordinaria e straordinaria può dunque avvenire o attraverso la costituzione per via contrattuale di Fondi di solidarietà, operanti presso l'Inps oppure tramite Fondi bilaterali, anch'essi di matrice contrattuale.

Un'ulteriore soluzione può essere quella del rafforzamento del sistema dei Fondi interprofessionali, diffusi in quasi tutti i settori produttivi, i quali già, nel recente passato, hanno assicurato prestazioni di sostegno al reddito. Innalzando il prelievo dello 0,30 previsto per legge si offrirebbe peraltro la possibilità di collegare immediatamente politiche "passive" e politiche "attive" (formazione professionale e misure per il reimpiego).

La legge di riforma lascia aperta anche tale prospettiva.

Marco Lai
Centro Studi Cisl, Università di Firenze

* In corso di pubblicazione, in versione ampliata, in *Diritto & Pratica del Lavoro*, Wolters Kluwer editore.