

Michele Faioli

**Finanziamento, transizioni industriali e formazione continua:
qualità della riforma delle integrazioni salariali**

Sommario: **1.** Bilanciare con un male minore. Il problema che viene posto dal sistema di integrazione salariale. **Introduzione.** **2.** Comprendere la ragione giuridica del sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro. *Jus variandi* e quantità del tempo. **3.** Posizionare un metodo di analisi del sistema riformato nel 2021 per dirimere alcune ambiguità. La nozione di gestione previdenziale in funzione degli elementi essenziali della disciplina (forma istituzionale, cause integrabili, contribuzione/finanziamento, procedimenti, ambito soggettivo, prestazione). **4.** *Segue.* Integrazioni salariali erogate dalla CIGO (rinvio) e dalla CIGS. **5.** *Segue.* Integrazioni salariali erogate dai fondi di solidarietà bilaterali (FSB). **6.** *Segue.* Integrazioni salariali e fondo nuove competenze (FNC). **7.** Conclusioni. Proposte che muovono dall'osservazione della realtà economico-sociale che sta alla base del sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro.

1. Bilanciare con un male minore. Il problema giuridico e sociale che viene posto dal sistema di integrazione salariale. Introduzione

Bilanciare con un male minore. Questa è la funzione che tradizionalmente è stata assegnata alla cassa integrazione guadagni e agli altri schemi di sostegno al reddito in costanza di lavoro. Male minore, a metà anni '70, allorquando le prime regolamentazioni sistematiche in materia venivano introdotte nel nostro ordinamento giuridico, significava riduzione, per il tramite delle integrazioni salariali, della conflittualità potenzialmente derivabile da un licenziamento collettivo. La conflittualità scemava perché l'effetto della perpetuazione del rapporto di lavoro, nell'ambito dell'integrazione sociale, conteneva il rischio di perdere "quel" posto di lavoro, specificatamente inteso come immutabile posizione professionale, equivalente a quella assegnata nella fase precedente alla crisi aziendale. Si auspicava una specie di congelamento di tale posizione durante la crisi aziendale gestita con l'integ-

grazione salariale. L'intento preciso era ed è quello di creare una forma di mobilità endo-aziendale, sostenuta da schemi di sicurezza sociale per evitare la mobilità eso-aziendale¹. Cioè, per mezzo delle integrazioni salariali, si intendeva realizzare una certa stabilità retributiva, la quale, in via indiretta, determinava una stabilità occupazionale, se e nella misura in cui la crisi aziendale venisse a risolversi nel periodo di intervento della cassa.

Si sa, però, che il male, minore o maggiore che sia, è in sé imperfetto². Il che è vero anche per le politiche del lavoro. Per affrontare l'analisi del sistema delle integrazioni salariali, la domanda di senso dovrebbe, invece, riguardare le politiche responsabili del lavoro, cioè quelle politiche che attengono al bene maggiore. Ciò significa confrontarsi con la *ratio* socio-economica e giuridica del sistema previdenziale italiano, il quale è basato su un meccanismo di finanziamento a ripartizione, in cui i lavoratori attivi permettono, perché lavorano, ai lavoratori passivi di beneficiare della prestazione previdenziale. Nella combinazione tra art. 38 Cost. e art. 4 Cost. c'è un lavoro, collegato a imprese che operano nel mercato, che paga anche il non-lavoro mediante un sistema di sostegno al reddito che mitiga il rischio ulteriore di disoccupazione mediante la formazione professionale e i servizi per l'impiego³.

La pandemia, la guerra e le transizioni industriali stanno cambiando lo scenario complessivo in cui gli schemi di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro debbono reagire alla disoccupazione. Il Covid-19 non ha determinato né una crisi settoriale, né una crisi congiunturale. Il Covid-19 ha prosciugato orizzontalmente l'intero mercato del lavoro, eliminando posizioni esistenti e posizioni professionali potenziali. Ha distrutto trasversalmente interi settori produttivi, catene di valore e, in molti casi, non ha permesso di recuperare neanche parzialmente ciò che esisteva sino al 23 feb-

¹ Si v. l'impostazione di SANDULLI, *Spunti su crisi dell'impresa e interessi dei lavoratori*, in *RDC*, 1973, n. 6, p. 521 ss.

² Il tema è trattato da ARENDT, *Responsabilità e giudizio*, Einaudi, 2010.

³ Si v., in particolare, l'elaborazione tracciata da TREU, *Una seconda fase della "flexicurity" per l'occupabilità*, in *DRI*, 2017, n. 3, p. 597 ss.; LISO, *Gli ammortizzatori: un cantiere sempre aperto*, in *RDSS*, 2014, n. 4, p. 457 ss.; PANDOLFO, *Per un sistema di misure integrate di sostegno nel mercato del lavoro (ovvero della "riforma degli ammortizzatori sociali")*, in *Previdenza e assistenza pubblica e privata*, 2006, n. 3-4, p. 604 ss. Si v. anche i più recenti contributi al tema elaborati da VARESI, *Il sistema nazionale di servizi per l'impiego e politiche attive del lavoro: aspetti strutturali*, in *VTDL*, 2022, n. 4, p. 607 ss. e da CIUCCIOVINO, *Contrattazione collettiva e politiche attive del lavoro*, in *DLRI*, 2021, n. 172, p. 641 ss.

braio 2020 in termini di tessuto imprenditoriale e professionale. I numeri sono stati spaventosi perché hanno riguardato migliaia di lavoratori in integrazione salariale. J. Stiglitz ha sottolineato che la pandemia permette di reinterpretare la legge di J. B. Say secondo cui l'offerta crea la propria domanda. Secondo Stiglitz, al contrario, si può ritenere che la pandemia, bloccando l'offerta, cioè la produzione, abbia bloccato la domanda⁴. Più recentemente, in un contesto economico già difficile, tra il 2022 e il 2023, la guerra e le transizioni industriali, quella verde e quella digitale, avviate a livello europeo, stanno determinando un impatto forte di tipo verticale, per settori e per catene di valore⁵.

Molti si chiedono se gli schemi di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro, come definiti con la riforma del 2015 e quella del 2021, siano (stati) adeguati a gestire gli effetti sulla disoccupazione generalizzata provocata da vicende così abnormi, come una crisi pandemica o la guerra. Per essere più precisi, tali crisi ci pongono davanti a due domande. La prima domanda è sull'adeguatezza istituzionale degli schemi di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro, così come sono stati costruiti dal legislatore dagli anni '70 in poi, e la seconda domanda è sulla relativa capacità di far fronte ai bisogni sociali che derivano dalla ciclicità della pandemia, della guerra o delle transizioni industriali che stiamo affrontando. In quelle domande c'è una prospettiva europea da tenere in considerazione. I sistemi nazionali di sicurezza sul lavoro non solo non possono gestire rischi abnormi come la pandemia o la guerra, ma forse non dovrebbero proprio farlo. Il Covid-19 ci ha insegnato che i rischi di disoccupazione generalizzata debbono avere una struttura finanziaria che ha come base tutta l'Europa e una organizzazione attivabile al momento giusto dalla Commissione con trasmissione veloce delle risorse economiche a istituti nazionali di sostegno al reddito. Il discorso europeo ci conduce ai problemi che qui definiamo qualitativi della riforma del 2021 e alle difficoltà relative al finanziamento del sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro e, dunque, alla nozione di gestione e *sub*-gestione previdenziale. Il che significa occuparsi di obbligazione contributiva, di ambito soggettivo di applicazione, di solidarietà endo-categoriale

⁴ Si v. l'intervento di STIGLITZ, in https://bcf.princeton.edu/event-directory/covid19_11/, 2020.

⁵ Si v. EUROFOUND, *First impacts of the Ukrainian crisis on employment in the EU*, in <https://www.eurofound.europa.eu>, 2022.

e di sostenibilità delle prestazioni. Si tratta, come intuibile, di un problema non secondario in un sistema a ripartizione: l'obbligazione contributiva, così come strutturata in relazione alla retribuzione imponibile e all'aliquota applicata a essa, è o non è un mezzo sufficiente di finanziamento del sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro, anche nelle fasi pandemiche, di guerra o per gestire i grandi processi di transizione industriale che stiamo affrontando? I fatti della pandemia ci insegnano che il regime contributivo delle integrazioni salariali non è sufficiente per far fronte a eventi abnormi, tanto che l'Unione Europea e gli Stati nazionali hanno introdotto, nel 2020, forme di finanziamento alternative alla contribuzione, le quali sono speciali perché basate sulla fiscalità generale e sul debito comune europeo (SURE)⁶.

Quella difficoltà economica e di assetto istituzionale ha spinto il legislatore italiano nel 2021 a riformare il regime delle integrazioni salariali con un incremento consistente dei livelli di costo/finanziamento, soprattutto per i datori di lavoro di minori dimensioni, i quali fino a quel momento avevano goduto di una certa riduzione del *quantum* dell'obbligazione contributiva, nonché, nel contempo, con una ridefinizione dell'assetto delle prestazioni in una logica di cd. universalismo selettivo⁷, imponendo l'armonizzazione (quasi piena) del regime dell'aliquota contributiva e delle prestazioni, a favore di tutti i lavoratori e a prescindere dalle dimensioni del relativo datore di lavoro.

Le ambiguità che derivano da questo assetto riformato sono molte. Qui si avvia una fase di analisi con lo spirito costruttivo di chi ritiene che dal confronto scientifico possano derivare spunti per proporre nuove e più convincenti soluzioni di politica del diritto.

⁶ Per la descrizione dell'assetto giuridico e economico dello SURE si v. https://economy-finance.ec.europa.eu/eu-financial-assistance/sure_en.

⁷ Si v. i capitoli curati dalle parti sociali nei Rapporti sul mercato del lavoro e sulla contrattazione curati dal CNEL nel 2020, 2021 e 2022, le quali più volte hanno evocato questo concetto per giustificare la scelta del legislatore del 2021 – in www.cnel.it.

2. *Comprendere la ragione giuridica del sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro. Jus variandi e quantità del tempo*

Il d.lgs. 14 settembre 2015 n. 148, in relazione alla l. 10 dicembre 2014 n. 183, ha delineato un sistema di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro, abrogando circa 15 leggi e le relative regolazioni di attuazione che dal 1945 in poi sono state introdotte in materia nel nostro ordinamento⁸. Il d.lgs. n. 148/2015 aveva già ampiamente razionalizzato le disomogeneità sistemiche della disciplina, da cui derivavano disuguaglianze e sperequazioni tra lavoratori⁹, stabilendo un assetto regolatorio comune per gli schemi di sostegno al reddito (cassa integrazione ordinaria, cassa integrazione straordinaria, fondi bilaterali di solidarietà, contratti di solidarietà). Con la riforma di cui alla l. 30 dicembre 2021 n. 234 (di seguito, anche “Riforma del 2021”) si è deciso, anche in ragione dell’esperienza pandemica e della funzionalità delle integrazioni salariali durante quella fase¹⁰, di incidere ulteriormente sulla dimensione dell’universalizzazione delle prestazioni e sugli aspetti correlati alla contribuzione.

In linea con l’esperienza di altri paesi europei¹¹, le integrazioni salariali

⁸ Il quadro di insieme è dato da alcuni lavori monografici. Si v. COTTRAU, *L’integrazione salariale*, Franco Angeli, 1976; MISCIONE, *Cassa integrazione e tutela della disoccupazione*, Jovene, 1978; CINELLI, *La tutela del lavoratore contro la disoccupazione*, Franco Angeli, 1982; BALANDI, *Tutela del reddito e mercato del lavoro nell’ordinamento italiano*, Giuffrè, 1984; BALLESTRERO, *Cassa integrazione e contratto di lavoro*, Franco Angeli, 1985; FERRARO, MAZZIOTTI, SANTONI (a cura di), *Integrazioni salariali, eccedenze di personale e mercato del lavoro*, Jovene, 1992; PAPALEONI, DEL PUNTA, MARIANI (a cura di), *La nuova cassa integrazione guadagni e la mobilità*, Cedam, 1993; RENGA, *Mercato del lavoro e diritto*, Franco Angeli, 1996; BALLETTI, *Disoccupazione e lavoro. Profili giuridici della tutela del reddito*, Giappichelli, 2000; BOZZAO, *La tutela previdenziale del lavoro discontinuo*, Giappichelli, 2005.

⁹ Si v. le osservazioni di MAGNANI, *La riforma degli ammortizzatori sociali*, in *LDE*, 2021, n. 2, p. 2 ss. Si v. anche BALLETTI, GAROFALO (a cura di), *La riforma della cassa integrazione guadagni nel Jobs Act*, Bari, 2016; NICOLINI, ANGIELLO, SURDI, PARISSELLA, PELLACANI, *Gli ammortizzatori sociali riformati*, Giuffrè, 2018.

¹⁰ Si v. la ricostruzione del sistema pandemico in FAIOLI, *La prospettiva del “more than just” per il sostegno al reddito durante e dopo la pandemia*, in *RDSS*, 2020, n. 2, p. 409 ss. Si v. anche SALIMBENI, *La nuova cassa integrazione guadagni: l’approdo dopo la tempesta*, in *RIDL*, 2022, n. 2, p. 273 ss. e RENGA, *Un taccuino per la riforma degli e ammortizzatori sociali*, in *RDSS*, 2021, n. 2, p. 265 ss.

¹¹ Per una disamina generale dei sistemi nazionali di integrazione salariale si v. PIETERS, *Navigating Social Security Options*, Cham: Springer International Publishing, 2019. Sulle integrazioni salariali in Europa durante il period pandemico, si v. lo studio di MÜLLER, DRAHOK-

tendono a proteggere l'occupazione, tutelando il reddito dei lavoratori nelle fasi di crisi temporanea da cui possono derivare eccedenze temporanee di manodopera, fissando un limite di durata e una certa condizionalità al rientro nella posizione lavorativa. Di qui, il d.lgs. n. 148/2015, anche riformato nel 2021, ha introdotto, da una parte, il limite alla durata complessiva degli schemi di integrazione salariale, ordinaria e straordinaria, e, dall'altra, ha imposto l'obbligo di sottoscrivere un patto personalizzato per la promozione dell'occupabilità.

A questo punto la disamina deve necessariamente volgere l'attenzione sul contratto individuale di lavoro, il quale entra in relazione con le integrazioni salariali nel momento in cui l'attività imprenditoriale viene sospesa o ridotta temporaneamente per ragioni oggettive. L'art. 8, d.lgs. 15 giugno 2015 n. 81, non autorizza, nell'ambito del contratto individuale, il datore di lavoro a disporre di alcun potere unilaterale relativo alla trasformazione del tempo pieno in tempo parziale. Il che, indirettamente, significa, da una parte, nelle situazioni normali, far riferimento a una bilateralità negoziale necessaria nella definizione della riduzione dell'orario di lavoro e, dall'altra, nelle situazioni eccezionali, cioè qualora dovesse rendersi opportuno trasformare il tempo pieno in tempo parziale, per ragioni di crisi aziendale, procedere secondo il sistema delle integrazioni salariali che qui studiamo. Nelle analisi degli anni '70 e '80, alcuni hanno configurato, seguendo il diritto civile, questa vicenda giuridica come un rifiuto *ex art. 1206 c.c.* da parte del datore di lavoro (mora del creditore). Il che farebbe ipotizzare, come conseguenza di cui all'art. 1207, co. 1, c.c., uno spostamento a carico del creditore (datore di lavoro) del rischio dell'impossibilità sopravvenuta della prestazione, con la conservazione del diritto alla controprestazione (retribuzione) da parte del lavoratore rispetto al datore di lavoro¹². Coloro che seguono queste teorie muovono dal presupposto secondo cui il datore di lavoro non può unilateralmente ridurre o sospendere l'attività lavorativa e la corresponsione della retribuzione. Ma, a tal proposito, ci si deve chiedere se lo schema dell'adempimento delle ob-

OUPIL, SCHULTEN, *Job retention schemes in Europe during the COVID-19 pandemic – different shapes and sizes and the role of collective bargaining*, in *Transfer*, 2022, v. 28, n. 2, p. 247 ss.

¹² Si v. la ricostruzione sulla pluralità delle tesi in MISCIONE, *op. cit.*, 1978. Si v. anche BALANDI, *op. cit.*, 1984, e BALLESTRERO, *op. cit.*, 1985. Per una prospettiva più moderna già negli anni '80 si v. gli scritti di GIUGNI, MASSACESI, MENGONI, MORESE, RAVENNA, VENTURA, *La disciplina della mobilità nelle leggi sulla riconversione industriale e l'evoluzione del diritto del lavoro*, in *RGL*, 1978, n. 4, p. 527 ss.

bligazioni, di cui all'art. 1206 c.c. e all'art. 1207 c.c., sia ancora adatto per comprendere il fenomeno che stiamo studiando. A ben pensarci l'art. 1206 c.c. si limita a disporre che il potere di rifiutare la prestazione offerta dal debitore sia collegata a un motivo legittimo e con l'art. 1207 c.c. si stabilisce che sia a carico del creditore l'impossibilità della prestazione sopravvenuta per causa non imputabile al debitore.

Se provassimo, invece, a ricostruire la fattispecie in modo più ordinato, cioè secondo il metodo del diritto del lavoro¹³, avremmo due elementi da comporre. Da una parte, non c'è un vero e proprio rifiuto del datore di lavoro che rende impossibile la prestazione di lavoro. Cioè, è più verosimile approssimare la vicenda a un esercizio di un potere datoriale di variazione: se nell'art. 2103 c.c., il potere datoriale di *jus variandi* è riferito alle mansioni (qualità del lavoro)¹⁴, qui, nelle integrazioni salariali, il potere di *jus variandi* si proietta sull'orario di lavoro, inteso come quantità del lavoro. Il potere di variare, anche *in peius*, l'orario di lavoro comporta una riduzione quantitativa della prestazione di lavoro in ragione di esigenze organizzative e oggettive. Dall'altra, c'è un diritto collegato al potere di variazione per il tramite di un atto amministrativo-pubblico: il diritto alla conservazione della retribuzione, in collegamento a quel potere di variare *in pejus* l'orario di lavoro, si sposta, in termini di finanziamento, sul sistema di sostegno al reddito (integrazioni salariali), mediante cui si mutualizza il rischio *pro tempore* di disoccupazione, collegato a eventi oggettivamente valutati dalla pubblica amministrazione competente, secondo i criteri imposti dalla norma di legge. La giurisprudenza conferma questa impostazione (Cass. 20 giugno 1987 n. 5454), sottolineando che l'obbligo retributivo viene sospeso dal momento in cui il provvedimento amministrativo di ammissione alla integrazione salariale viene emesso dall'autorità pubblica competente. Le cause integrabili, essendo assoggettate a una valutazione discrezionale amministrativa, non operano di per sé, ma solo dal momento in cui l'atto amministrativo, accertandone i presupposti, fissa il diritto di accesso al trattamento. Di qui appare più corretto rileggere la vicenda in questi termini: il provvedimento amministrativo di concessione delle integrazioni salariali è il mezzo che la legge predispone per realizzare,

¹³ Si richiama il metodo e la lezione di GIUGNI, *Il diritto sindacale e i suoi interlocutori*, in MANCINI, ROMAGNOLI (a cura di), *Il diritto sindacale*, il Mulino, 1971.

¹⁴ GIUGNI, *Mansioni e qualifica nel rapporto di lavoro*, Jovene, 1963. Si v. anche FAIOLI, *Mansioni e macchina intelligente*, Giappichelli, 2018.

da una parte, il diritto alla prestazione previdenziale di sostegno al reddito e, dall'altra, legittimare il potere datoriale di sospendere le obbligazioni proprie del contratto individuale di lavoro. Il contratto collettivo aziendale, eventualmente stipulato, limita, dall'esterno, la modalità di esercizio del potere datoriale di sospensione delle obbligazioni a cui è tenuto normalmente. Di qui si possono svolgere alcune riflessioni: si può affermare che l'obbligo di anticipazione del trattamento di integrazione salariale che grava sul datore di lavoro è, in sostanza, il persistente obbligo retributivo, anche se limitato nella misura a quella della integrazione salariale dovuta. Qualora l'integrazione fosse negata, l'obbligo retributivo verrebbe in essere nuovamente (nei limiti di cui all'art. 25, co. 4, d.lgs. n. 148/2015 per le integrazioni salariali straordinarie). Qualora l'integrazione fosse erogata, l'obbligo retributivo sarebbe *ex post* qualificato come anticipazione della prestazione previdenziale, con l'effetto di assegnare al datore di lavoro il diritto al rimborso da parte dell'INPS.

Alla luce di tale impostazione teorica e rileggendo la Riforma del 2021 che ha inciso sul d.lgs. n. 148/2015, lo schema attuale delle integrazioni salariali si può ricostruire nel modo che segue, tenendo in considerazione che il regime CIGO, di integrazione salariale per causali ordinarie, non ha subito trasformazioni rilevanti. Il punto di ricaduta vero della Riforma del 2021 attiene alle integrazioni salariali straordinarie. In particolare, gli artt. 20 e 26 del d.lgs. n. 148/2015, anche in combinazione con gli artt. 22 ter, 23, 25 ter, 29, 30, 33, disegnano uno schema riformato che, a far data dal 1° gennaio 2022, può essere osservato secondo una distinzione dimensionale e di inquadramento previdenziale dei datori di lavoro *ex art.* 49 l. 9 marzo 1988 n. 89. Nel sistema riformato del 2021, infatti, si distingue tra (i) datori di lavoro che hanno alle proprie dipendenze più di 15 lavoratori, i quali non sono vincolati ai fondi di solidarietà bilaterali di cui all'art. 26 (fondi pre-esistenti/nuova costituzione), 27 (fondi alternativi) e 40 (fondi territoriali), d.lgs. n. 148/2015, e (ii) datori di lavoro che hanno alle proprie dipendenze almeno 1 lavoratore, i quali sono vincolati, in ragione della proattività delle relative parti sociali del settore produttivo e dell'inquadramento previdenziale *ex art.* 49 l. 9 marzo 1988 n. 89, a uno dei fondi di solidarietà bilaterali di cui all'art. 26 (fondi pre-esistenti/nuova costituzione), o ai fondi *ex art.* 27 (fondi alternativi) o ai fondi *ex art.* 40 (fondi territoriali) o, qualora non fosse stato costituito il fondo settoriale, al fondo di integrazione salariale (FIS) di cui all'art. 29. I primi, cioè i datori di lavoro con più di 15 lavoratori alle dipen-

denze, non vincolati ai fondi *ex artt.* 26, 27, 40, sono assoggettati a un doppio regime prestazionale e contributivo perché possono far accedere i lavoratori, da una parte, alle integrazioni salariali straordinarie gestite dalla CIGS, sulla base delle causali straordinarie, e, dall'altra, alle integrazioni salariali per causali ordinarie e straordinarie gestite dal FIS (fondo di integrazione salariale regolato dall'art. 29). Per questa ragione tali datori di lavoro sono tenuti a una doppia obbligazione contributiva rispetto a una doppia gestione INPS: un contributo è versato a favore della CIGS e l'altro a favore del FIS. I secondi, cioè i datori di lavoro con almeno 1 lavoratore alle dipendenze¹⁵, possono essere assoggettati al regime del FIS, il quale eroga prestazioni ordinarie e straordinarie, o, in alternativa, qualora per il relativo settore sia stato costituito un fondo di solidarietà bilaterale, possono essere assoggettati a fondo di solidarietà bilaterale di cui all'art. 26 (uno dei pre-esistenti alla riforma del 2015 – credito, trasporti, igiene, etc. o uno di nuova costituzione – v. Fondoprofessioni), o al fondo di solidarietà bilaterale dell'artigianato (FSBA) o dei lavoratori somministrati (FORMATEMP) *ex art.* 27, o ai fondi di solidarietà territoriali di cui all'art. 40. Tutti questi fondi di solidarietà bilaterale, nelle varie tipologie menzionate, con poche eccezioni in fase di gestione¹⁶, erogano prestazioni ordinarie e straordinarie di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro. Tali prestazioni, le quali, nel novellato art. 30, co. 1 *bis*, d.lgs. n. 148/2015, sono definite “assegno di integrazione salariale” e sono correlate a ragioni ordinarie (di seguito anche “AISO”) e ragioni straordinarie (“AISS”), sono state pressoché armonizzate nel *quantum* e nelle durate alle prestazioni gestite da CIGO e CIGS (“di importo almeno pari a quello definito ai sensi dell'articolo 3, comma 5-*bis*, e stabiliscono la durata della prestazione in misura almeno pari ai trattamenti di integrazione salariale, a seconda della soglia dimensionale dell'impresa e della causale invocata, e comunque nel rispetto delle durate massime complessive previste dall'articolo

¹⁵ Si tenga in considerazione che si tratta in ogni caso di datori di lavoro che non rientrano nell'ambito di applicazione della CIGO *ex art.* 10, d.lgs. n. 148/2015. La strutturazione delle esclusioni e delle inclusioni negli ambiti soggettivi delle gestioni e *sub*-gestioni delle integrazioni salariali definita dalla Riforma del 2021 è assai caotica. Si v. i paragrafi che seguono.

¹⁶ Si v. l'art. 30, co. 1 *bis*, d.lgs. n. 148/2015. La data per conformarsi alle regole introdotte nel 2021 era il 31 dicembre 2022. Tale termine è stato posticipato a giugno 2023. Si v. l. 24 febbraio 2023 n. 14 che ha convertito il d.l. 29 dicembre 2022 n. 198 (decreto milleproroghe). Per monitorare l'aggiornamento dei protocolli istitutivi dei fondi di solidarietà bilaterali si v. il sito del ministero del lavoro, *sub* direzione ammortizzatori sociali.

4, comma 1” – v. il menzionato art. 30)¹⁷. Si noti altresì che il legislatore del 2021 ha ampliato la platea dei beneficiari, ricomprendendo i lavoratori a domicilio e gli apprendisti nelle tre tipologie che oggi noi conosciamo *ex d.lgs. 15 giugno 2015 n. 81* (si v. i novellati artt. 2 e 2-*bis* d.lgs. 148/2015).

3. *Posizionare un metodo di analisi del sistema riformato nel 2021 per dirimere alcune ambiguità. La nozione di gestione previdenziale in funzione degli elementi essenziali della disciplina (forma istituzionale, cause integrabili, contribuzione/finanziamento, procedimenti, ambito soggettivo, prestazione)*

Lo schema di cui al paragrafo che precede impone una certa cautela di analisi perché la Riforma del 2021 ha determinato molte ambiguità teoriche e applicative. Nel primo anno di applicazione, tra gennaio 2022 e gennaio 2023, sono state rilevate complicazioni collegate all’ambito soggettivo di applicazione, all’obbligazione contributiva, alle prestazioni e a altri elementi del sistema delle integrazioni salariali, in relazione alle quali l’INPS e il Ministero del lavoro sono intervenuti con una serie di circolari interpretative¹⁸, la giurisprudenza è stata chiamata a esprimersi¹⁹, le parti sociali hanno più volte chiesto la revisione di alcuni istituti²⁰.

Di qui muove l’intento di posizionare un metodo di analisi per provare a dirimere alcune di quelle ambiguità, le quali derivano, in parte, da una certa visione ideologica che è stata posta alla base della Riforma del 2021, in parte, dalla superficialità del legislatore del 2021.

Il metodo di analisi dell’istituto delle integrazioni salariali che qui si propone riguarda almeno sei elementi, i quali offrono una matrice per comprendere struttura e funzionalità del sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro. Tali elementi sono forma istituzionale, cause integrabili, finanziamento/contribuzione, procedimenti sindacali e amministrativi, am-

¹⁷ Si v. anche la Circolare INPS 16 gennaio 2023, n. 4 e le circolari precedenti ivi indicate. Si v. gli aggiornamenti dei protocolli istitutivi e dei regolamenti dei fondi di solidarietà bilaterali, si v. i siti istituzionali dei due fondi. In particolare, si v. www.fondofsba.it e www.formatemp.it.

¹⁸ Si v., tra i più recenti, Circolare INPS 16 gennaio 2023, n. 4; Circolare INPS 5 ottobre 2022, n. 109; Messaggio INPS 22 luglio 2022, n. 2936.

¹⁹ Si v., di seguito la nota 35.

²⁰ Si v. il capitolo del Rapporto sul mercato del lavoro e sulla contrattazione collettivo CNEL del 2022 relativi alle integrazioni salariali curato dalle parti sociali in www.cnel.it.

bito soggettivo dell'intervento, prestazione previdenziale di integrazione salariale (*quantum*, limiti, modalità di erogazione). Questo metodo di analisi permette di evidenziare con maggiore efficacia i problemi qualitativi della Riforma del 2021, le relative ambiguità e le eventuali proposte correttive. Seguendo tale metodo si giunge al centro del problema qualitativo più rilevante per i fini di questo studio. Si tratta del finanziamento della prestazione e, dunque, dell'obbligazione contributiva. A tal proposito, chiariamo preliminarmente alcune questioni. Il finanziamento è l'insieme delle modalità mediante cui si garantisce l'equilibrio finanziario della previdenza sociale, anche nel caso degli schemi di sostegno al reddito. Con esso si raggiunge l'obiettivo di copertura degli oneri, in una prospettiva inter- e infra-generazionale, secondo l'impostazione dei sistemi a ripartizione. Non siamo di fronte a un mero argomento di rilievo tecnico-contabile. Esso è, invece, un rilevante aspetto di politica del diritto perché riguarda i criteri strumentali che permettono la continuità operativa di un certo schema previdenziale. Determinando con la norma di legge il modo di finanziamento e, dunque, se esiste, l'obbligazione contributiva, nel relativo *quantum* e *quomodo*, si agisce sulla desiderabilità sociale di addossare sull'intera collettività o su alcuni gruppi il costo della previdenza sociale. Definendo il finanziamento, si decide se ripartire o meno mediante gestioni e casse la raccolta della contribuzione e, di conseguenza, se differenziare o meno per gruppi omogenei l'erogazione delle prestazioni.

Ai fini di una più chiara comprensione di quanto segue, conviene sottolineare che con il termine "gestione" si intende l'attuazione, mediante un bilancio autonomo all'interno di un ente previdenziale, di un regime che si applica a determinati soggetti vincolati all'obbligazione contributiva e, nel contempo, a determinati soggetti beneficiari, con contribuzioni uniformi o distinte per gruppi e sottogruppi. Il che comporta almeno due effetti: i soggetti che sono uniti in una gestione sono altresì uniti dalla contribuzione, unica o differenziata, con l'eventuale partecipazione dello Stato; l'obiettivo di copertura degli oneri derivanti dalle prestazioni erogate è valutato nell'ambito di quella gestione. Di qui è più facile intendere anche la nozione di solidarietà tra gruppi che i sistemi previdenziali a ripartizione normalmente impongono. L'apporto a quella solidarietà può essere positivo o negativo. C'è solidarietà nell'ambito della gestione quando alcuni soggetti, tenuti alla contribuzione, sostengono gli oneri per il gruppo che, seppur tenuto a versare i contributi, versa meno degli altri o non contribuisce proprio. Si tratta

di solidarietà positiva per coloro che versano, solidarietà negativa per coloro che non versano i contributi.

Alla luce di queste indicazioni, il problema del finanziamento nell'ambito del sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro si articola in due distinti aspetti. Da una parte, ci sono i limiti e la misura che denotano la solidarietà tra gruppi, cioè i problemi che sono relativi alla possibile distinzione tra regimi all'interno di una o più gestioni, con i correlati metodi di contribuzione. Dall'altra, ci sono i limiti e i problemi che derivano dall'eventuale intervento dello Stato.

Con riferimento ai limiti all'interno dei quali dovrebbe operare la solidarietà tra gruppi, si tratta di capire la ragione per cui nelle varie gestioni di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro si debba procedere con ulteriori ripartizioni di regime e perché. Sappiamo che ci sono varie opzioni, tra cui una gestione unica, o, gestioni plurime con una suddivisione in *sub*-gestioni riferite a soggetti e categoria, o, gestioni plurime con differenziazioni territoriali, o, ancora, gestioni plurime con criteri misti (*sub*-gestioni categoriali e differenziazioni territoriali). La gestione unica realizza pienamente la solidarietà intercategoriale perché permette compensazioni tra categorie. La gestione plurima, più o meno variegata, realizza una solidarietà endo-categoriale. Nel nostro ordinamento, nel decennio scorso, in particolare con il d.lgs. 148/2015, si è realizzato un sistema a gestioni plurime, con *sub*-gestioni e differenziazioni territoriali, volto a proteggere gruppi di lavoratori che sino a quel momento erano esclusi dalle integrazioni salariali (i lavoratori delle PMI). Nel 2012/2015 è stato rafforzato, a tal fine, l'assetto dei fondi di solidarietà bilaterali, introducendo un fondo residuale (oggi, FIS) che avrebbe vincolato tutti i datori di lavoro le cui parti sociali non si fossero rese attive nella costituzione di fondi di solidarietà bilaterali *ex* art. 26 (fondi inspizzati) e art. 27 (fondi alternativi). Ciascuna di queste gestioni (CIGO e CIGS) e *sub*-gestioni (fondi di solidarietà), avendo una propria forma istituzionale, gode di una certa autonomia nella definizione dell'obbligazione contributiva e delle prestazioni. Con la Riforma del 2021, a prescindere dalla gestione o *sub*-gestione, tutti i datori di lavoro, con almeno 1 lavoratore alle dipendenze, sono tenuti alla contribuzione a favore del sistema. Inoltre, i datori di lavoro, con più di 15 lavoratori alle proprie dipendenze, vincolati al FIS o uno dei fondi di solidarietà bilaterali *ex* art. 26, 27, 40 (principalmente terziario, artigianato, credito, etc.), sono tenuti a un pieno allineamento contributivo con gli altri datori di lavoro (industria). Si realizza, cioè, una soli-

darietà, all'interno del sistema complessivo del sostegno al reddito in costanza di rapporto, con il mantenimento di gestioni e *sub*-gestioni. In via di principio, istituire e mantenere distinte gestioni dovrebbe consentire una certa flessibilità nel proporzionare sacrifici di ciascun gruppo in relazione alle prestazioni da erogare e di ripartire nel modo più efficiente possibile per ogni settore produttivo i carichi contributivi. Questa era la logica del legislatore del 2015, poi rivisitata con la Riforma del 2021, la quale, al di là delle gestioni, ha imposto l'armonizzazione verso l'alto del piano contributivo per tutti i soggetti obbligati e, di conseguenza, del livello prestazionale (si v. il novellato art. 3, co. 5-*bis*). Tutto ciò, nel prossimo futuro, diventerà certamente oggetto di confronto politico e tecnico, tenendo in considerazione i montanti contributivi accumulati e le prestazioni erogate. Qualora, come alcune parti sociali ritengono, crescesse il montante accumulato e le prestazioni fossero sotto una certa entità, si dovrebbe incidere, con una riduzione, sulle aliquote contributive. Cioè, la Riforma del 2021 non coglie né il punto sulla solidarietà tra gruppi, avendo mantenuto la distinzione tra le gestioni e le *sub*-gestioni, né il punto sull'equilibrio del finanziamento, essendo esso relativo alla categoria/platea della singola gestione. Ciò che è immediatamente evidente attiene alla novità del contributo versato da migliaia di datori di lavoro con almeno 1 lavoratore che rifluisce nelle *sub*-gestioni di cui ai fondi di solidarietà bilaterali. Il che andrà certamente commisurato con il livello di prestazioni richiesto da questa tipologia di datore di lavoro (generalmente micro-impresе o simili) a fronte di ciò che viene richiesto da quei datori di lavoro di maggiori dimensioni.

Con riferimento ai limiti dell'intervento statale, qui ci si limita a segnalare che esso è prevalentemente indirizzato a mantenere una pace sociale, integrando quanto manca per coloro che, versando poco rispetto a quanto richiesto o non avendo versato, si troverebbero in una situazione di grave disagio sociale. Ci sono i casi di integrazione salariale in deroga, già introdotti in passato in vario modo nel nostro sistema²¹. Ci sono i casi di nuova generazione, tra cui il fondo nuove competenze (v. di seguito) o lo schema SURE, che si giustificano in relazione a eventi non programmabili (*exp.* pandemia). L'intervento statale si basa sulla fiscalità generale e sul debito comune. La

²¹ LISO, *cit.* Sul sistema pre-riforme del 2012/2015 si v. la prospettiva di TIRABOSCHI, *L'evoluzione della normativa sugli ammortizzatori sociali tra emergenza e ricerca di una logica di sistema*, in *DRI*, 2010, n. 2, p. 331 ss.

misura del limite è materia della politica. Dal dopoguerra in poi, in Europa si è consolidata l'idea che la generale fiscalizzazione del sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro è complessa da realizzare e, per tanti versi, da evitare²².

Cosa possiamo comprendere dell'attuale sistema italiano relativo al sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro, tenendo in considerazione la schematizzazione che è stata appena proposta? Si può giungere a un primo risultato. Nei paragrafi che seguono si indagherà specificatamente il regime di ciascuna gestione e *sub*-gestione, osservando norme, prassi e giurisprudenza. Ma la novità che muove da quella schematizzazione è riferita alla proposta teorica di questo saggio secondo la quale, dal periodo pandemico in poi, anche in ragione della Riforma del 2021, nell'ordinamento italiano, possiamo distinguere tra (i) integrazioni salariali che sono finanziate mediante un certa obbligazione contributiva che ricade su categorie più estese di soggetti vincolati (in via generale, CIGO, CIGS, fondi di solidarietà bilaterali), e (ii) integrazioni salariali che sono finanziate da risorse europee di debito comune e per fiscalità generale (oggi, fondo nuove competenze – FNC e integrazioni salariali speciali/pandemiche²³; in passato, le integrazioni in deroga). In particolare, come si segnalerà meglio nel paragrafo 3.3, il fondo nuove competenze, introdotto con l'art. 88, d.l. 19 maggio 2020 n. 34, convertito con modificazioni dalla l. 17 luglio 2020 n. 77, è da intendersi come parte della nozione più ampia di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro perché esso integra il salario dei lavoratori posti in formazione, comprendo gli “oneri relativi alle ore di formazione, comprensivi dei relativi contributi previdenziali e assistenziali”, nei limiti di un certo stanziamento periodico e di un procedimento sindacale/amministrativo.

Posto il quadro generale, affrontiamo ora l'esame delle singole gestioni, osservando i sei elementi di cui si è detto (forma istituzionale, cause integrabili, procedimenti, contribuzione, ambito, prestazioni) e tenendo a mente la nozione di gestione e la distinzione tra le due macro-categorie di inte-

²² Si v. gli studi di BLANCHARD, TIROLE, *The Joint Design of Unemployment Insurance and Employment Protection: a First Pass*, in *Journal of the European Economic Association*, 2008, n. 6, p. 45 ss. Si v. anche BOZZAO, *Gli ammortizzatori sociali nel sistema del “Jobs Act”: una visione d'insieme*, in questa rivista, 2015, n. 3, p. 519 ss. e TREU, *Flessibilità e tutele nella riforma del lavoro*, in *DLRI*, 2013, n. 137, p. 1 ss.

²³ Si v. lo studio recente di CANAVESI, *Gli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto dalla CIG Covid-19 alla novella del d.lgs. n. 148/2015: quale continuità?*, in *ADL*, 2022, n. 4, p. 631 ss.

grazioni salariali appena riferita (finanziamento classico – su base contributiva e finanziamento europeo – da fiscalità generale). Tale metodologia di studio permette sia un'indagine verticale su ciascun istituto (paragrafi 3.1-3.3), nella prospettiva scientifica di mettere in evidenza le ambiguità applicative e i problemi qualitativi della Riforma 2021 nel periodo gennaio 2022/gennaio 2023, che un'indagine orizzontale tra istituti, anche per giungere a proposte di modifica della normativa introdotta con la Riforma del 2021 (paragrafo 4).

4. Segue. *Integrazioni salariali erogate dalla CIGO (cenni) e dalla CIGS*

Qui si muove direttamente dal regime della CIGS (integrazioni salariali straordinarie), con una panoramica sulla disciplina impostata secondo i sei elementi già indicati, per poi proseguire con i fondi di solidarietà bilaterali e il fondo nuove competenze (FNC). Sono, infatti, gli istituti più significativamente plasmati dalla Riforma del 2021. Lo spazio di un saggio non permette di svolgere una disamina completa di ogni istituto relativo al sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro. Dovendo fare una scelta, mi limito a rinviare a una successiva pubblicazione l'analisi della forma istituzionale della cassa integrazione guadagni ordinaria (CIGO), delle relative cause integrabili, dell'obbligazione contributiva, dei due procedimenti che permettono l'accesso alle prestazioni CIGO (il primo di carattere sindacale, il secondo riguarda l'interazione tra datore di lavoro e la pubblica amministrazione competente), dell'ambito soggettivo e della prestazione previdenziale.

La forma istituzionale mediante cui si attua la CIGS è la gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali, di cui all'art. 37 della l. 9 marzo 1989 n. 88, che eroga le prestazioni e riceve i contributi ordinari e addizionali. Tale gestione è costituita presso l'INPS. La gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali è stata istituita per la progressiva separazione tra previdenza e assistenza, con l'assunzione a carico dello Stato delle spese relative a quest'ultima. Tale gestione può essere finanziata annualmente mediante legge di bilancio. L'art. 37 pone a carico di detta gestione le pensioni sociali, le integrazioni all'assegno ordinario di invalidità, una quota parte di ciascuna mensilità di pensione erogata dal fondo pensioni lavoratori dipendenti, dalle gestioni dei lavoratori auto-

nomi, dalla gestione speciale minatori e da ciò che era la gestione per i lavoratori dello spettacolo, per un importo fissato dalla legge di bilancio. La gestione è retta da un comitato amministratore, formato pariteticamente dai rappresentanti delle organizzazioni sindacali e quelli delle organizzazioni datoriali²⁴.

Le cause integrabili per l'intervento straordinario sono dettate da logiche endo-aziendali, interne all'organizzazione produttiva, la quale, in via generale, deve dar prova di poter avere una continuità nel mercato di riferimento. La riorganizzazione aziendale, la crisi aziendale e la stipulazione di contratti di solidarietà sono le tre cause integrabili che possono far accedere alla CIGS. Nel caso della riorganizzazione aziendale, da gennaio 2022, anche per transizione industriale, il piano degli interventi, richiesto dalla norma di legge, deve essere basato sulla prospettiva di superamento della crisi temporanea, definire "inefficienze della struttura gestionale o produttiva", e sulle misure che possono bilanciare socialmente tale crisi (investimenti, formazione dei lavoratori, riqualificazione professionale, potenziamento delle competenze, e quindi recupero occupazionale del personale posto in sospensione/riduzione dell'orario di lavoro). Di fronte al caso di crisi aziendale, il piano o programma deve esplicitare, da una parte, una strategia di risanamento degli squilibri produttivi, finanziari, gestionali o derivanti da fattori esterni e, dall'altra, le misure che possono promuovere la continuità produttiva e il mantenimento occupazionale. La nozione di crisi aziendale viene ricollegata, da alcune norme, a quella di cessazione dell'attività produttiva. In particolare, l'art. 44 del d.l. 28 settembre 2018 n. 109, l. conv. 16 novembre 2018 n. 130, in deroga all'art. 4 e all'art. 20 d.lgs. 148/2015, dispone, mediante una serie articolata di clausole generali e l'intervento di Ministeri e Regioni, che può essere autorizzato, sino a un massimo di dodici mesi complessivi (termine prorogabile di sei mesi *sub* alcune condizioni), il trattamento straordinario di integrazione salariale per crisi aziendale, qualora fosse cessata l'attività produttiva, ma sussistano "concrete prospettive" di cessione dell'attività, con conseguente riassorbimento occupazionale (con rinvio alle norme del decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali del 25 marzo 2016, n. 95075), o laddove fosse possibile realizzare interventi di reindustrializzazione del sito produttivo, o ancora specifici percorsi di politica attiva del lavoro posti in essere dalla Regione interessata, nel limite delle risorse

²⁴ Si v. l'art. 39 della l. 9 marzo 1989, n. 88.

esistenti²⁵. Il contratto collettivo di solidarietà, anche esso una causa integrabile della CIGS, soggiace al sistema di cui all'art. 51 d.lgs. 15 giugno 2015 n. 81. Con il contratto di solidarietà si stabilisce, a livello aziendale, una riduzione dell'orario di lavoro che è specificatamente volta a evitare, in tutto o in parte, il licenziamento collettivo. Per questa ragione il contratto di solidarietà deve definire anche un "più razionale" utilizzo del personale, la percentuale di riduzione complessiva dell'orario di lavoro, la quale non deve superare un certo limite, riferito al periodo per il quale il contratto di solidarietà viene negoziato, e le modalità mediante cui si può modificare, per esigenze di maggior lavoro, in aumento l'orario ridotto. Il maggior lavoro richiesto, in termini quantitativi nonché l'incremento retributivo, stabilito mediante contrattazione collettiva aziendale, determinano una riduzione dell'integrazione salariale. Tale regime è stato in parte riformato nel 2021, con una logica più restrittiva della flessibilità che caratterizzava il precedente regime del 2015.

L'obbligazione contributiva ordinaria relativa alla CIGS, da gennaio 2022, viene adempiuta dal datore di lavoro con il pagamento dell'0.90%, di cui lo 0.30% a carico del lavoratore della retribuzione imponibile (art. 23, co. 1 *bis*). L'obbligazione contributiva addizionale CIGS segue l'impostazione assicurativa del *bonus/malus* (art. 5, d.lgs. 148/2015 – i.e. si segue la logica del minore o maggiore rischio assicurativo, in una misura che varia a seconda del minore o maggiore periodo di integrazione salariale richiesto dal datore di lavoro; a far data da gennaio 2025, la contribuzione addizionale potrà essere ridotta di una certa percentuale, in una logica di *bonus/malus* assicurativo, per i "datori di lavoro che non abbiano fruito di trattamenti di integrazione salariale per almeno ventiquattro mesi successivi al termine dell'ultimo periodo di fruizione del trattamento" – art. 5, 1 ter, d.lgs. 148/2015).

I procedimenti sono due e si combinano per determinare l'accesso alle prestazioni previdenziali. Il procedimento sindacale precede quello ammi-

²⁵ Tale regime va posto in relazione ai poteri del curatore in caso di insolvenza e crisi di impresa di cui all'art. 189, d.lgs. 12 gennaio 2019 n. 14, con tutte le possibili conseguenze che derivano dalla combinazione tra le norme che definiscono il nuovo assetto della crisi di impresa e il lavoro (integrazioni salariali straordinarie, licenziamento collettivo, trasferimento di azienda, ricollocazione collettiva, etc.). da una parte, il curatore ha l'interesse a procedere con la liquidazione, licenziando i lavoratori, e, dall'altra, le Regioni e le direzioni ministeriali hanno l'interesse a concedere proroghe della CIGS speciale. Si v. anche ALVINO, *Continuità aziendale, trasferimento d'azienda e tutela dell'occupazione nel nuovo codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza*, in *RIDL*, 2019, n. 4, p. 431 ss.

nistrativo. Il procedimento sindacale, il quale con la Riforma del 2021 può essere svolto anche digitalmente, è disciplinato dall'art. 24 d.lgs. 148/2015: il datore di lavoro che intende fare domanda di CIGS deve comunicare, anche per il tramite della relativa organizzazione datoriale di appartenenza, alle rappresentanze sindacali in azienda e alle articolazioni territoriali delle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale, le cause di sospensione o di riduzione dell'orario di lavoro, la relativa entità e la relativa durata prevedibile, nonché il numero dei lavoratori coinvolti. Nei tre giorni successivi, il datore di lavoro o le rappresentanze dei lavoratori, possono presentare domanda di esame congiunto sulla situazione aziendale. La competenza a convocare è regionale, se le unità produttive sono ubicate nell'ambito della medesima Regione, o, nazionale, del Ministero del lavoro, qualora le unità produttive siano dislocate in più Regioni. L'esame congiunto attiene al programma che il datore di lavoro intende attuare per riprendere l'attività produttiva. Tale programma, modificabile in corso di svolgimento in accordo con le rappresentanze dei lavoratori, è centrale nell'intera vicenda giuridica della CIGS. Di qui muove anche l'impostazione relativa alla richiesta di spiegare perché non sono praticabili forme alternative di riduzione dell'orario di lavoro nonché di giustificare la durata e il numero dei lavoratori interessati dalla sospensione/riduzione dell'orario di lavoro. Nell'esame congiunto si analizzano i criteri di scelta sul personale da sospendere e l'eventuale meccanismo di rotazione tra lavoratori²⁶. Viene richiesto di svolgere una disamina anche sull'eventuale eccedenza del personale e sulla percorribilità della causale, con i relativi effetti, del contratto di solidarietà. Non c'è un obbligo a contrarre: il datore di lavoro, decorso il termine di 25 giorni (10 giorni per i datori di lavoro con meno di 50 lavoratori alle dipendenze), può procedere unilateralmente con la sospensione dell'attività o la riduzione dell'orario di lavoro. Il procedimento amministrativo CIGS consiste nel mero deposito della domanda di CIGS e nel regime di valutazione discrezionale dell'autorità pubblica competente che segue. Tale domanda contiene anche l'elenco nominativo dei lavoratori. Essa viene inviata al Ministero del lavoro entro 7 giorni dalla conclusione del procedimento sindacale o dalla stipulazione del contratto aziendale. Le informazioni della domanda sono contestualmente rese note, mediante il sistema digitale ministeriale, all'INPS e alle

²⁶ Il datore di lavoro che, senza giustificazione, decida di non attuare il meccanismo di rotazione è assoggettabile a sanzione amministrativa (incremento del contributo addizionale).

Regioni ai fini dell'attivazione dei percorsi di condizionalità di cui all'art. 22, d.lgs. 14 settembre 2015, n. 150. La sospensione o la riduzione dell'orario possono essere attuate non prima di una certa data (30 giorni successivi alla data di presentazione della domanda), tenendo presente che il provvedimento amministrativo di concessione viene emanato dal Ministero del lavoro, il quale, mediante decreto, entro 90 giorni dalla domanda, provvede a definire l'accesso alle integrazioni salariali. La fase di verifica *in fieri* è assegnata alle articolazioni territoriali del Ministero del lavoro, le quali sono tenute a svolgere l'ispezione entro 3 mesi dalla fine dell'intervento di integrazione e a comporre una relazione sullo svolgimento del programma che era stato presentato dal datore di lavoro e esaminato con le rappresentanze dei lavoratori per accedere alla CIGS²⁷.

L'ambito soggettivo di intervento, il campo di applicazione di cui all'art. 20 d.lgs. 148/2015, attiene ai datori di lavoro con più di 15 lavoratori alle proprie dipendenze che non sono vincolati al regime di cui ai fondi di solidarietà bilaterali *ex artt. 26, 27 o 40*. Abbiamo già spiegato nel paragrafo 2 il meccanismo farraginoso di collegamento tra l'art. 20 e gli artt. 26 ss. che deriva dalla Riforma del 2021.

La prestazione previdenziale ha un *quantum* definito dalla legge (80% della retribuzione globale di fatto, nel limite delle ore non lavorate da 0 a 40 nella settimana di riferimento). C'è un massimale, indicizzato periodicamente, secondo le regole già descritte sopra per la CIGO. La prestazione di integrazione salariale viene erogata ai lavoratori direttamente dall'INPS. In casi specifici, al datore di lavoro, le cui condizioni finanziarie lo permettano, potrebbe essere richiesto di anticipare la prestazione (art. 7, co. 5, d.lgs. 148/2015). La prestazione è limitata temporalmente in relazione alla causa integrabile, nell'ambito del quinquennio mobile per ogni unità produttiva (24 mesi, anche non continuativi, per riorganizzazione aziendale; 12 mesi, anche non continuativi, per crisi aziendale; 24 mesi, ma date alcune condizioni di computo²⁸, sino a 36 mesi, per il contratto di solidarietà). La crisi e la riorganizzazione aziendale sono limitate altresì dal criterio dell'80% delle ore lavorabili nell'unità produttiva, dato il programma autorizzato. La causale

²⁷ C'è da segnalare anche la regola di non coincidenza di cui al co. 6 dell'art. 20, d. d.lgs. n. 148/2015: il datore di lavoro, assoggettato ai regimi di cui alla CIGS e alla CIGO, non può richiedere l'intervento ordinario per unità produttive rispetto alle quali abbia già richiesto l'intervento straordinario, qualora periodi e causali, nei fatti, coincidano.

²⁸ Si v. il co. 5 e il co. 6 dell'art. 22, d.lgs. n. 148/2015.

relativa al contratto di solidarietà viene computata nella misura della metà (12 mesi) entro il limite dei 24 mesi. Qualora tale limite sia superato, la durata viene computata per intero. La prestazione previdenziale è indirettamente composta anche dalla contribuzione figurativa ai fini pensionistici e dal TFR maturato durante la sospensione/riduzione, qualora la CIGS determini un licenziamento.

Con l'art. 22 *ter*, da gennaio 2022, in ragione delle causali di riorganizzazione aziendale (lett. a, art. 21) e di crisi (lett. b, art. 21), i datori di lavoro assoggettati al regime della CIGS possono far accedere i lavoratori, in deroga agli artt. 4 e 22, a “un ulteriore intervento di integrazione salariale straordinaria finalizzato al recupero occupazionale dei lavoratori a rischio di esubero, pari a un massimo di dodici mesi complessivi non ulteriormente prorogabili” (cd. accordo di transizione occupazionale). Tali lavoratori possono essere coinvolti in programmi di riqualificazione finanziati a livello regionale, mediante i fondi interprofessionali e nell'ambito del programma GOL. I lavoratori che beneficiano di integrazioni salariali straordinarie sono assoggettati a uno speciale regime di condizionalità²⁹, da gennaio 2022, in ragione dell'art. 25 *ter* e dei relativi decreti ministeriali attuativi. In caso di inadempimento degli obblighi di condizionalità da parte del lavoratore, viene meno il sostegno al reddito.

5. Segue. *Integrazioni salariali erogate dai fondi di solidarietà bilaterali (FSB)*

Per i fondi di solidarietà bilaterali si proverà a adattare lo schema dei sei aspetti già utilizzati per la CIGS, tenendo conto delle differenze esistenti³⁰.

Con riferimento alla forma istituzionale dei fondi di solidarietà bilaterali si può distinguere l'elemento costitutivo (contrattazione collettiva delegata dalla norma di legge) da quello istitutivo (provvedimento ministeriale che riconosce l'assetto gestionale). Tale distinzione ci permette di differenziare i fondi di solidarietà bilaterali, interni all'INPS, che qui chiamiamo fondi “in-

²⁹ Si v. la ricostruzione di SARTORI, *La condizionalità tra coercizione ed “empowerment” del disoccupato*, in *VTDL*, 2022, n. 4, p. 735 ss.

³⁰ Si v. FERRARESI, *Fondi di solidarietà bilaterali, categorie legali e contrattuali: il recente contenzioso e la riforma degli ammortizzatori sociali*, in *VTDL*, 2022, n. 4, p. 799 ss. Si rinvia anche a FAIOLI, *Il sostegno al reddito attuato mediante fondi di bilaterali di solidarietà*, in BIASI, ZILIO GRANDI (a cura di), *Commentario breve alla Riforma Jobs Act*, Cedam, 2016, p. 407 ss.

psizzati”, dai fondi di solidarietà bilaterali alternativi, esterni all’INPS, che qui chiamiamo fondi non inspizzati. Nell’art. 26, d.lgs. 148/2015, sono disciplinati i fondi inspizzati, cioè fondi di solidarietà bilaterali istituiti presso l’INPS, in ragione della contrattazione collettiva a cui la norma di legge ha assegnato una funzione costitutiva che viene consolidata dal successivo riconoscimento del Ministero del lavoro. Essi sono gestioni dell’INPS, amministrati pariteticamente dalle organizzazioni sindacali e datoriali che hanno sottoscritto il contratto collettivo costitutivo, con la presenza di un rappresentante del Ministero del lavoro e un rappresentante del MEF. Alle riunioni del comitato partecipano il direttore generale dell’INPS, con voto consultivo, il quale può eccepire con effetti sospensivi, ove si ravvisino profili di illegittimità, le delibere del comitato, nonché il collegio sindacale dell’INPS. Il comitato predispose, secondo le linee di indirizzo dell’INPS, il bilancio del fondo, delibera in ordine alla concessione di interventi e trattamenti, vigila sulla contribuzione, decide sui ricorsi. Tali fondi inspizzati possono essere ulteriormente classificati in fondi di nuova generazione (costituiti/istituiti *post* 2015)³¹, fondi pre-esistenti (art. 26, co. 8, la cui struttura è stata adeguata alle indicazioni del d.lgs. 148/2015)³², FIS – fondo di integrazione salariale (*ex* art. 29, d.lgs. 148/2015), fondi territoriali intersettoriali (nello specifico, il fondo delle Province autonome di Trento e Bolzano, *ex* art. 40 del d.lgs. 148/2015)³³. Nell’art. 27 sono, invece, disciplinati i fondi non inspizzati, cioè i fondi di solidarietà bilaterali alternativi, costituiti nell’ambito della contrattazione collettiva dell’artigianato (FSBA)³⁴ e della somministrazione di lavoro

³¹ Tra i fondi inspizzati di nuova generazione c’è il fondo di solidarietà bilaterale per le attività professionali (si v. Circolare INPS 3 novembre 2021, n. 92003), costituito *ex* art. 26. Tale costituzione ha creato non pochi problemi nell’identificazione del corretto ambito soggettivo di applicazione rispetto al FIS, posta la disordinata sovrapposizione che è venuta a essere tra inquadramento previdenziale di molti datori di lavoro e vincoli contrattuali. Molti datori di lavoro vincolati al CCNL Terziario e assoggettati al FIS si sono ritrovati, a seguito della costituzione, nel fondo bilaterale per le attività professionali.

³² Tra i fondi pre-esistenti si possono annoverare il fondo di solidarietà bilaterale per il settore dei servizi ambientali, il fondo credito, il fondo Poste, il fondo Solimare, il fondo trasporto aereo, il fondo trasporto pubblico, etc. Con accordo del 27 dicembre 2023 il fondo di solidarietà bilaterale per il settore dei servizi ambientali si conformato alla Riforma del 2023.

³³ Il fondo territoriale delle Province autonome di Trento e Bolzano.

³⁴ Con l’accordo interconfederale del 2 settembre 2022, le parti istitutive di FSBA hanno conformato l’assetto alla Riforma del 2021. In particolare, è stata ridefinita l’aliquota contributiva (0.60% per i datori di lavoro con meno di 15 lavoratori; 0.60%+0.40% per i datori di lavoro con più di 15 lavoratori). Le prestazioni possono arrivare a 26 settimane, se si tratta di datori di

(FORMATEMP)³⁵. I fondi alternativi sono gestiti pariteticamente, nell'ambito della bilateralità "consolidata" del sistema contrattuale-collettivo di riferimento. Essi sono costituiti mediante contratto collettivo e istituiti, per i profili gestionali-civilistici, secondo uno degli schemi di cui all'art. 14 ss. c.c., con il conseguente assetto statutario, regolamentare e di bilancio che il codice civile predispone. Essi sono vigilati dal Ministero del lavoro e dal MEF, i quali con decreto istitutivo riconoscono l'assetto di regole che l'autonomia privata collettiva ha definito per il fondo. Il quadro istituzionale, appena esposto, ci da un segnale chiaro sull'intento del legislatore del 2015 di rendere del tutto indifferente per i fini prestazionali la forma istituzionale che il fondo di solidarietà possiede. Con altre parole, che il fondo sia inpsizzato o non inpsizzato, il datore di lavoro resta vincolato, per inquadramento previdenziale, all'obbligo contributivo imposto dalla legge. Non si tratta, cioè, di potere di vincolo che il datore di lavoro può esercitare a favore di uno dei fondi o di nessun fondo. Non c'è alcun potere datoriale di adesione a un fondo. I datori di lavoro sono vincolati ai fondi di solidarietà bilaterali (inpsizzati e non inpsizzati) in ragione dell'inquadramento previdenziale di cui alla l. 8 marzo 1989 n. 88. Non c'è, nel nostro ordinamento, nessun potere in capo dal datore di lavoro, inquadrato previdenzialmente in un certo modo, di optare per la dissociazione dal sistema dei fondi di solidarietà bilaterali, siano essi inpsizzati o non inpsizzati. L'eventuale dissociazione da parte del datore di lavoro coincide con l'inadempimento contributivo, sanzionato secondo le regole dell'omissione e dell'evasione contributiva, anche secondo la più consolidata giurisprudenza³⁶. I fondi di solidarietà bilaterali (inpsizzati e non inpsizzati) svolgono le funzioni di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro

lavoro con meno di 15 lavoratori, e variare da 26 settimane a 36 mesi per i datori di lavoro con più di 15 lavoratori. Per la regolarità contributiva, in alternativa, alla verifica dell'adempimento di almeno 36 mesi, è stato posto un importo forfetario di 100 euro per anno/per lavoratore.

³⁵ Il 15 marzo 2022 le parti istitutive hanno conformato l'assetto alla Riforma del 2021, stabilendo un pieno allineamento per i profili prestazionali, contributivi, etc.

³⁶ Si v. l'evoluzione della giurisprudenza sul caso FSBA secondo cui è l'inquadramento previdenziale ex art. 49 l. 9 marzo 1988 n. 89 che prevale sul vincolo del datore di lavoro al CCNL. Il che determina la costituzione dell'obbligazione contributiva a favore di FSBA. Si v., tra le molte sentenze, anche in www.dejure.it, Trib. Roma, sez. lav., 30 novembre 2021 n. 10087; Trib. Milano, sez. lav., 13 febbraio 2022 n. 437; Cons. Stato, sez. III, 2 agosto 2021 n. 5657; Cons. Stato, sez. III, 2 agosto 2021 n. 5673; Trib. Bologna, sez. lav., 2 marzo 2023, ord. n. 1516; Trib. Bologna, sez. lav., 2 dicembre 2022, R.G. 2075/2022; Trib. Napoli, sez. lav., 26 maggio 2022 n. 3679, giudice Bile; Trib. Napoli, sez. lav., 26 maggio 2022 n. 3079.

secondo una logica tipicamente esonerativa: si creano varie gestioni bilaterali, si determina l'ambito soggettivo di applicazione, si configura l'obbligazione contributiva. Nessuno, in questo modo, resta fuori dal sistema. Il legislatore avrebbe potuto scegliere, in un progetto riformista, di cui già dagli anni '70 si discuteva in tanti ambienti accademici e politici³⁷, confermato dalla Commissione Onofri e da alcuni disegni di legge degli anni '90/primo decennio del 2000, di far rientrare in un sistema unitario i datori di lavoro non inclusi nella CIGO/CIGS, con un obbligo contributivo diversificato per dimensioni aziendali e prestazioni pressoché simili. Ma ciò non è accaduto³⁸. Le riforme del 2012, del 2015 e del 2021 hanno disposto che l'accesso alla prestazione previdenziale di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro per i lavoratori esclusi dalle integrazioni salariali potesse avvenire mediante un meccanismo di istituzione/ costituzione di più gestioni previdenziali (tra cui, i fondi di solidarietà bilaterali), alle quali si è vincolati per mero inquadramento previdenziale di cui alla l. n. 88/1989. Da gennaio 2022, il meccanismo contorto che ha combinato l'art. 20 e l'art. 26 ha reso possibile quanto già spiegato sopra nel paragrafo 2 con riferimento ai datori di lavoro con più di 15 lavoratori alle dipendenze.

Le cause integrabili nei fondi inpsizzati che permettono l'erogazione dell'assegno di integrazione salariale di cui all'art. 30, d.lgs. 148/2015, sono tutte quelle che funzionano ai fini delle integrazioni salariali ordinaria o straordinaria (v. sopra), con i medesimi regimi e le medesime discipline qualificative (evento endogeno o evento esogeno, imputabilità o meno, riorganizzazione, crisi, etc.). Nel caso si tratti di datori di lavoro, con più di 15 lavoratori alle dipendenze, da gennaio 2022, è stabilita la combinazione tra prestazioni straordinarie di cui alla CIGS e prestazioni ordinarie/straordinarie di cui al FIS. Per i fondi non inpsizzati, la situazione prestazionale non muta. FSBA ha pressoché integralmente conformato le prestazioni ordinarie e straordinarie, per i datori di lavoro con più di 15 lavoratori e per

³⁷ Si v. GIUGNI, MASSACESI, MENGONI, MORESE, RAVENNA, VENTURA, *op. cit.* Si v. anche PIRRONE, SESTITO, *Disoccupati in Italia*, il Mulino, 2009; ANASTASIA, MANCINI, TRIVELLATO, *Il sostegno al reddito dei disoccupati: note sullo stato dell'arte. Tra riformismo strisciante, inerzie dell'impianto categoriale e incerti orizzonti di flexicurity*, in *ISAE Working Paper*, 2009, n. 112, p. 1 ss.

³⁸ Si v. la ricostruzione offerta da D'ONGHIA, *Gli ammortizzatori sociali in mancanza di lavoro: il lento e difficile cammino verso un welfare universale*, in *VTDL*, 2022, n. 4, p. 687 ss. e BOZZAO, D'AVINO, *Gli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro: passato e futuro alla luce della recente riforma*, in *VTDL*, 2022, n. 4, p. 713 ss.

quelli con più di 1 lavoratore, al sistema che si applica ai datori di lavoro vincolati al FIS. In FORMATEMP, le cause integrabili dipendono dalle cause integrabili che permettono al datore di lavoro utilizzatore di accedere alle integrazioni salariali per i lavoratori non somministrati. Prestazioni, durata, *quantum*, etc. sono assimilate integralmente al regime CIGO, CIGS e FIS.

L'obbligazione contributiva è costituita dalla contribuzione ordinaria di cui al co. 1 dell'art. 33, d.lgs. 148/2015 (ripartita da datore di lavoro e lavoratore, nella misura di due terzi e un terzo), dalla contribuzione addizionale di cui al co. 2 dell'art. 33, d.lgs. 148/2015 per il datore di lavoro che ricorra alla sospensione/riduzione (nella logica assicurativa già spiegata del *bonus/malus*) e dalla contribuzione straordinaria per le prestazioni straordinarie di cui all'art. 26, co. 9, d.lgs. 148/2015. Le aliquote sono determinate/confermate per mezzo dei decreti attuativi per i fondi inpsizzati e il FIS. Le aliquote dei fondi non inpsizzati, FSBA e FORMATEMP, sono disposte dalla legge secondo un meccanismo di rinvio: la legge assegna alla contrattazione collettiva la definizione e l'aggiornamento del *quantum*. Tale *quantum* viene recepito in decreti interministeriali. L'armonizzazione contributiva non è stata piena nel caso di FSBA³⁹. Le aliquote, secondo i principi generali, si applicano alla retribuzione imponibile per i fini contributivi. In caso di inadempimento contributivo, oltre alla riscossione coattiva di cui al d.lgs. 26 febbraio 1999 n. 46, si applicheranno le sanzioni per omesso o ritardato pagamento, o evasione. Il che vale per la contribuzione da versare ai fondi inpsizzati e per i fondi non inpsizzati⁴⁰. Infatti, con la Riforma del 2021, l'art. 33 ha interpretato, in modo autentico e con effetti *ex tunc*, la correlazione tra contribuzione ai fondi alternativi e riscossione coattiva in caso di inadempimento contributivo (si v. anche Trib. Roma, sez. lav., 30 novembre 2021 n. 10087 e Trib. Roma, sez. lavoro, 17 marzo 2023 n. 2933), tanto da assegnare ai fondi alternativi anche il potere di emettere il DURC (art. 40).

I procedimenti sindacali e amministrativi debbono essere analizzati in relazione al tipo di prestazione e al tipo di fondo. Per i fondi inpsizzati, il procedimento sindacale dell'assegno integrazione salariale di cui all'art. 30

³⁹ Si v. l'accordo interconfederale FSBA del 2 settembre 2022 e il relativo regolamento di attuazione del 2022.

⁴⁰ FSBA non ha ancora stipulato una convenzione con l'INPS per la riscossione coattiva e la rilevazione dell'inadempimento contributivo (marzo 2023).

d.lgs. 148/2015 viene circoscritto all'informativa, alla consultazione e all'eventuale esame congiunto delle organizzazioni sindacali. Il procedimento amministrativo dell'assegnazione di integrazione salariale FIS consiste nella domanda da presentare al fondo nell'arco temporale dato da due termini: non prima di 30 giorni dall'inizio della sospensione/riduzione dell'attività e non oltre 15 giorni dall'inizio della sospensione/riduzione. In relazione alle prestazioni ulteriori cui all'art. 32 e all'art. 26, co. 9, d.lgs. 148/2015, i fondi inpsizzati hanno stabilito procedimenti *ad hoc*. In relazione ai procedimenti dei fondi non inpsizzati, in FSBA, la prestazione è erogata solo se un procedimento sindacale è stato avviato e si è concluso con la sottoscrizione di contratto collettivo aziendale volto a accertare la sussistenza delle cause integrabili di cui sopra. Nel procedimento amministrativo, FSBA controlla la regolarità contributiva nei 36 mesi precedenti o il pagamento di un importo forfetario definito dal Protocollo del 2 settembre 2022, con l'anzianità contributiva dalla data di richiesta della prestazione.

L'ambito soggettivo di intervento dipende dalla norma di legge che definisce l'inquadramento per i fini previdenziali (l. n. 88/1989) in combinazione con il d.lgs. 148/2015. Dato che dall'ambito soggettivo si deduce anche il contenuto dell'obbligazione contributiva applicabile, si comprende l'importanza di questo elemento. Si è già detto che i fondi di solidarietà bilaterali rispondono a una logica esonerativa. La ragione di tale logica dipende dalla storia delle integrazioni salariali nel nostro ordinamento. Sino alla l. 28 giugno 2012 n. 92, con un consolidamento definitivo nel d.lgs. 148/2015, i lavoratori alle dipendenze di datori di lavoro, di medio-piccole dimensioni, erano protetti in modo del tutto inadeguato, con strumenti di sostegno al reddito istituiti temporaneamente e in deroga al sistema generale, o non protetti affatto. Dal 2022 in poi, con i novellati art. 26 e art. 29, d.lgs. 148/2015, si dispone l'obbligo contributivo per i datori di lavoro, non rientranti nel campo di applicazione della CIGO, con mediamente più di 1 lavoratore alle proprie dipendenze, che sono appartenenti per inquadramento previdenziale a settori nei quali è stato costituito un fondo di solidarietà bilaterale o, in assenza di tali fondi, che sono vincolati al FIS. Quei datori di lavoro sono, dunque, obbligati a versare la contribuzione a favore del fondo settoriale o, in alternativa, del FIS. L'obbligazione contributiva, al cui rispetto sono tenuti tali datori di lavoro verso i fondi di solidarietà, contestualmente, definisce l'ambito soggettivo di applicazione della disciplina dei fondi di solidarietà. Tale ambito di applicazione si distingue, per indicazione della legge, in una serie di sotto-

ambiti soggettivi. La norma di legge assegna alle organizzazioni sindacali e datoriali più rappresentative il potere di costituire fondi inpsizzati *ex art. 26*, d.lgs. 148/2015 (primo sotto-ambito di applicazione) o, in alternativa, fondi non inpsizzati *ex art. 27*, d.lgs. 148/2015 (secondo sotto-ambito di applicazione), tenendo presente che per tali fondi la norma di legge autorizza l'estensione dell'ambito. Il fondo FSBA, infatti, mediante contrattazione collettiva, recepita in decreti ministeriali, ha ricompreso non solo i datori di lavoro artigiani, ma anche l'insieme delle strutture aziendali riferibili ai sistemi confederali datoriali che stipulano tale contrattazione collettiva (associazioni, società di servizio, patronati, CAF, enti di formazione di Confartigianato, di CNA e delle altre organizzazioni istitutive). In caso di inerzia delle organizzazioni sindacali e datoriali nel costituire un fondo *ex art. 26*, con l'*art. 29*, d.lgs. 148/2015, si dispone che i datori di lavoro, con almeno 1 lavoratore alle dipendenze, siano assogettati *ex lege* al FIS, fondo di integrazione salariale (terzo sotto-ambito di applicazione). C'è anche un quarto sotto-ambito soggettivo: i datori di lavoro che occupano almeno il 75% dei relativi lavoratori in unità produttive ubicate nelle Province di Trento e Bolzano sono attratti, *ex lege*, nel fondo di solidarietà territoriale di tali Province, se per il relativo settore non è stato costituito un fondo inpsizzato *ex art. 26*, d.lgs. 148/2015 o un fondo non inpsizzato *ex art. 27* del medesimo decreto. Qualora sia stato costituito uno dei fondi appena menzionati, il datore di lavoro, con il 75% di personale nelle Province di Trento e Bolzano, già vincolato a uno dei due, può optare per l'adempimento dell'obbligazione contributiva nei confronti del fondo bilaterale territoriale di Trento e Bolzano. La norma, in modo improprio, utilizza la nozione di "adesione". Abbiamo già segnalato che non si tratta di adesione, ma di un mero potere di scelta (opzione) posto dalla norma e retto dalla titolarità conferita a quel datore di lavoro con più del 75% di personale in quelle aree geografiche.

Le prestazioni dei fondi di solidarietà bilaterali sottostanno eccezionalmente a un regime di parziale applicazione del principio di automaticità *ex art. 2116 c.c.*: tali prestazioni non possono essere erogate al lavoratore in carenza di disponibilità del montante contributivo, derivante da situazioni di non pareggio di bilancio (*art. 35*, d.lgs. 148/2015). Le prestazioni di integrazione salariale erogate dai fondi di solidarietà bilaterali sono l'assegno di integrazione salariale di cui all'*art. 30* e i trattamenti ulteriori di cui all'*art. 32* e all'*art. 26*, co. 9, del d.lgs. 148/2015. A ciò si aggiunga, secondo l'impostazione che qui seguiamo, la contribuzione correlata, che funziona come quella

figurativa, che per l'assegno di integrazione salariale viene a essere versata alla gestione previdenziale del lavoratore, mentre per i trattamenti ulteriori di cui all'art. 26, co. 9, può essere o meno disposta dai decreti istitutivi dei fondi. L'assegno di integrazione salariale consiste in una prestazione almeno pari a quella della integrazione salariale, a cui si conforma nella disciplina quasi del tutto (art. 30, co. 1 *bis*). Per il FIS le prestazioni sono distinte in ragione della classe dimensionale del datore di lavoro, sopra o sotto i 5 lavoratori, con percentuali diverse, temporaneamente ridotte in vista della piena applicazione (0.50% e 0.60%, più il 4% di contribuzione aggiuntiva). Le prestazioni ulteriori di cui all'art. 32 e all'art. 26, co. 9, d.lgs. 148/2015, sono almeno di quattro sottotipi⁴¹. La realizzazione di tali finalità ulteriori può avvenire mediante fondi inpsizzati *ad hoc*, ex art. 26, anche nei settori che operano datori di lavoro a cui si applicava la disciplina della indennità di mobilità, o, mediante i fondi alternativi, FSBA e FORMATEMP, con la necessaria modifica dei contratti collettivi istitutivi nonché dell'assetto regolamentare sulle prestazioni e sulla contribuzione.

Le prestazioni del FIS (fondo integrazione salariale), da gennaio 2022, non sono più limitate dalla norma di legge secondo il criterio assicurativo a capitalizzazione impostato nel 2015: esse possono superare di dieci volte il montante contributivo ordinario dovuto dal datore di lavoro, tenuto conto di quanto già deliberato, in termini di prestazione, a favore dei relativi lavoratori. Il FIS eroga l'assegno di integrazione salariale di cui all'art. 29 e all'art. 30, d.lgs. 148/2015 (13 settimane per i datori di lavoro con meno di 5 lavoratori; 26 settimane per chi supera la soglia dei 5 lavoratori alle proprie dipendenze). Le prestazioni di FSBA riguardano specificatamente il sostegno al reddito⁴². Le prestazioni di FORMATEMP abbinano il sostegno al reddito con la formazione, essendo la gestione previdenziale collegata istituzional-

⁴¹ Il primo sottotipo attiene a integrazioni, per importi o per durata, delle prestazioni previdenziali collegate alla cessazione del rapporto di lavoro (*exp.*, integrazione di NASPI); il secondo riguarda l'integrazione, solo per importo, delle prestazioni previdenziali di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro; il terzo è relativo alla introduzione di un assegno straordinario per il sostegno al reddito per i processi di esodo incentivato di lavoratori che, nei successivi 5 anni, possano raggiungere i requisiti per il pensionamento di vecchiaia o anticipato; il quarto sottotipo riguarda il finanziamento parziale di programmi formativi in concerto con i fondi deputati istituzionalmente a tale funzione.

⁴² FSBA eroga una prestazione di sostegno al reddito di durata e misura pari a quanto disposto dall'accordo interconfederale 2 settembre 2022, la quale è stata confermata al sistema prestazionale FIS e CIGS.

mente e funzionalmente alla gestione che finanzia la formazione professionale. FORMATEMP ha altresì disciplinato una prestazione ulteriore *ex art.* 26, co. 9, d.lgs. 148/2015.

6. Segue. *Integrazioni salariali e fondo nuove competenze (FNC)*

La forma istituzionale del fondo nuove competenze (FNC) consiste in una gestione speciale dell'ANPAL. Esso è, nei limiti di stanziamento periodici (si v. da ultimo il d.l. 5 maggio 2023 n. 48, il DM 24 febbraio 2023, n. 4 e il DM 22 settembre 2022), che sono riferibili al Programma Operativo Nazionale SPAO, un fondo di rilievo pubblicistico, cofinanziato dal Fondo sociale europeo.

Le cause integrabili sono riferite dall'art. 88, d.l. 19 maggio 2020 n. 34, convertito con modificazioni dalla l. 17 luglio 2020 n. 77, alla "graduale ripresa dell'attività dopo l'emergenza epidemiologica", con una funzione della contrattazione collettiva decentrata (aziendale o territoriale) di puntualizzare le mutate esigenze organizzative o gli eventuali percorsi di mobilità/ricollocazione dei lavoratori coinvolti nelle ore di formazione integrate dal FNC. Si tratta di una fattispecie generica, riempita di contenuto dalla contrattazione volta per volta. Con il DM 22 settembre 2022, si è ulteriormente specificato che, in sede di contrattazione collettiva, il datore di lavoro è tenuto a identificare l'aggiornamento delle professionalità dei lavoratori che sono riferibili ai processi aziendali di transizione digitale e ecologica, tenendo in considerazione ciò che viene programmato per innovazione tecnologica, produttiva e organizzativa, di efficientamento energetico, di riduzione di sprechi e scarti, di economia circolare e di impatto ecologico, di riqualificazione ambientale e di valorizzazione agro-economica, e, infine, di adeguamento delle competenze negli investimenti strategici.

Il procedimento sindacale è evidente. C'è da negoziare e sottoscrivere un contratto collettivo aziendale o territoriale con le rappresentanze dei lavoratori collegate alle organizzazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. Quel contratto collettivo ha una serie di aspetti da dirimere che sono, poi, oggetto della valutazione discrezionale di ANPAL nell'ambito del successivo procedimento amministrativo. Tali aspetti che il contratto collettivo deve gestire attengono alla combinazione tra cause integrabili (v. sopra) e progetto formativo. Con il DM 22 settembre 2022 si è in-

dicato un percorso necessario di collegamento tra la ragione per cui si chiede di accedere a questo tipo di integrazione salariale e formazione da erogare ai lavoratori coinvolti. Il contratto collettivo individua i lavoratori, le cause integrabili, nel senso indicato sopra, e il progetto formativo per poi permettere l'attestazione finale di messa in trasparenza, con validazione e certificazione, delle competenze maturate *ex d.lgs. 16 gennaio 2013 n. 13* e relative Linee guida del DM 5 gennaio 2021. Il procedimento amministrativo è composto da due fasi. La prima è nelle mani di ANPAL, la quale è tenuta a pubblicare un bando, con le modalità, i requisiti e i termini per la presentazione delle istanze da parte dei datori di lavoro. A detta istanza viene allegato il contratto collettivo e il progetto di formazione. L'ANPAL, sentita la Regione di competenza, esprime l'eventuale parere di conformità. La valutazione delle istanze avviene secondo il principio *prior in tempore, prior in iure*. Dato il parere di conformità, l'ANPAL determina l'importo rimborsabile al datore di lavoro. Di qui scatta la seconda fase. Effettuata la sospensione dei lavoratori, con il periodo di relativa formazione in azienda, l'INPS, con cadenza trimestrale, eroga l'integrazione salariale, nella forma di compensazione/rimborso, al datore di lavoro. L'ANPAL, a tal fine, anticipa all'INPS un certo importo complessivo che assorbe il valore dei progetti ritenuti conformi. L'ANPAL ha il compito di monitorare il buon utilizzo delle risorse. La formazione, di norma, viene finanziata dai fondi interprofessionali, i quali dal 2022 in poi sono diventati soggetti principali di questa vicenda. Essi condividono con ANPAL, mediante un sistema digitale, le informazioni sui progetti formativi, sulla formazione erogata e sui lavoratori coinvolti.

La contribuzione non c'è, trattandosi di un sistema a finanziamento statale-europeo, e, dunque, basato su fiscalità generale e debito comune. Per l'ambito soggettivo di applicazione si fa riferimento a qualsiasi datore di lavoro che abbia stipulato un contratto collettivo decentrato di rimodulazione dell'orario di lavoro a favore del contestuale svolgimento di ore di formazione *ex art. 88 l. 19 maggio 2020 n. 34, l. conv. 17 luglio 2020 n. 77*. Per rimodulazione non si intende riduzione dell'orario di lavoro, ma esercizio da parte del datore di lavoro del potere di variazione della qualità/quantità di lavoro, con l'assegnazione a un tempo predefinito di formazione obbligatoria, nell'ambito dell'orario di lavoro.

La prestazione consiste nella normale erogazione della retribuzione e contribuzione a favore del lavoratore che è posto in formazione. Quella retribuzione, con la relativa contribuzione, viene rimborsata dall'ANPAL, me-

dante il servizio che svolge l'INPS. La speciale prestazione previdenziale è necessariamente collegata a un percorso formativo. Con altre parole, formando il lavoratore, viene disposta unilateralmente dal datore di lavoro, nella cornice del contratto aziendale, la variazione della quantità e qualità del lavoro. Ogni progetto formativo non può superare la durata massima di 200 ore, tenendo in considerazione che la durata minima non può essere inferiore a 40 ore. Il che inserisce tale prestazione, come già fatto notare, nella nozione più ampia di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro. Di fatto, esso integra il salario dei lavoratori posti in formazione, mediante compensazione/rimborso al datore di lavoro operato da ANPAL/INPS, a fronte delle risorse europee, coprendo gli “oneri relativi alle ore di formazione, comprensivi dei relativi contributi previdenziali e assistenziali”, nei limiti di un certo stanziamento periodico e di un procedimento sindacale/amministrativo.

7. *Conclusioni. Proposte che muovono dall'osservazione della realtà economico-sociale che sta alla base del sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro*

L'allocazione efficiente dei beni, su cui il capitalismo moderno è stato fondato, non determina un automatico venir meno delle disuguaglianze sociali⁴³. Il progresso materiale e il progresso umano, seppur fortemente correlati, hanno avuto passi e, in alcuni casi anche percorsi, diversi nella storia allorché quell'allocazione di beni non sia stata efficiente (monopoli) o sia stata frenata da fattori esogeni. Anzi, dal capitalismo moderno sono plasmate anche le grandi imprese che, nel tempo, sono diventate tali acquisendo imprese più piccole, le relative proprietà e i mercati collegati⁴⁴, ricreando, in molti casi, condizioni monopolistiche. La soluzione a tali criticità del capitalismo moderno non è certamente né nella pianificazione centralizzata⁴⁵, dati i tentativi falliti di cui la nostra storia recente è stata testimone⁴⁶, né tan-

⁴³ SYVERSON, *Market Structure and Productivity: A Concrete Example*, in *Journal of Political Economy*, 2004, n. 112, p. 118 ss.

⁴⁴ COASE, *The Nature of the Firm*, in *Economica*, 1937, n. 4, p. 386 ss.

⁴⁵ Si v. in particolare la tesi di GEORGE, la quale è ben descritta da E.T. O'DONNELL, *Henry George and the crisis of inequality: progress and poverty in the Gilded Age*, Columbia University Press, 2015.

⁴⁶ HAYEK, *The Road to Serfdom*, Routledge, 1944.

to meno nella impostazione secondo cui la negoziazione privata è sempre e solo la via maestra dell'efficienza⁴⁷. La soluzione più adatta al contesto storico-economico, sviluppatosi dal dopoguerra in poi, è stata, invece, rintracciata nella regolazione, da una parte, delle situazioni di monopolio, con la conseguente promozione della libertà di concorrenza, e, dall'altra, dei sistemi di protezione sociale dei lavoratori colpiti dai fallimenti del mercato, la quale, in Europa e nel sistema nordamericano, con velocità e intensità diverse, è stata sviluppata dal secondo dopoguerra in poi⁴⁸. Un mercato imperfetto non garantisce nuova occupazione per il lavoratore che sia in cerca di una nuova posizione professionale. Il venir meno del lavoro significa che non c'è più il salario, proporzionato alla qualità e alla quantità del lavoro svolto e sufficiente per una vita dignitosa per sé e per il proprio nucleo familiare, anzi si aggiungono i costi per la ricollocazione e spesso i costi per sostenere spese per la salute che può aggravarsi in situazioni di crisi. I datori di lavoro, data la possibile temporaneità delle crisi, provano a limitare le fluttuazioni occupazionali con il rapporto di sicurezza sociale che si concretizza nell'accesso a schemi di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro. Nella stessa logica operano anche i limiti imposti in materia di licenziamento e le regole promozionali per la ricerca della nuova occupazione: sono anche esse, se osservate da un'angolazione diversa, forme di (indiretta) assicurazione sociale verso il rischio di disoccupazione. L'intervento di sicurezza sociale si determina secondo le tre linee concatenate del sostegno al reddito, dei limiti al potere di licenziamento, delle politiche attive. L'intervento di sicurezza sociale, in questo senso, definisce una contribuzione previdenziale che, a prescindere dalla qualità e quantità del lavoro svolto, del tipo contrattuale, dell'area produttiva, permette l'accesso a prestazioni di sostegno al reddito in caso di non-lavoro.

Tale costruzione ci aiuta a comprendere meglio la ragione che sottende un sistema efficiente di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro: esso può bilanciare, se ben congeniato, la richiesta di alcuni, spesso legittima, di rafforzare i vincoli normativi ai licenziamenti, individuali e collettivi, in

⁴⁷ SHAVELL, *Foundations of Economic Analysis of Law*, Harvard University Press, 2004; COOTER, ULEN, *Law&Economics*, Pearson, 2012; POSNER, *Economic Analysis of Law*, Aspen Publishers, 2014.

⁴⁸ Si realizza in questo modo una sorta di "protezionismo liberale" secondo ROMAGNOLI, TREU, *I sindacati in Italia: storia di una strategia (1945-1976)*, il Mulino, 1977 e AMATO, *Il governo dell'industria in Italia*, il Mulino, 1972.

termini di procedimento e di sanzione, nonché, la spinta anomala a prolungare alcune forme di sostegno al reddito che spesso si traducono in forme assistenziali o pre-pensionistiche. Il sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro deve essere condizionato alla storia professionale del lavoratore e alla relativa possibilità di riattivazione nel mercato del lavoro, proporzionato rispetto alla contribuzione versata e alla retribuzione normalmente ricevuta, e non collegato a verifiche reddituali⁴⁹.

Posto ciò, si può accennare qualche punto conclusivo volto a suggerire idee per un'eventuale modifica della Riforma del 2021. Si può muovere dai lavori della Commissione Onofri e del disegno originario che stava alla base del d.lgs. 148/2015. Ahinoi, non si può fare un confronto con gli esiti dei lavori della Commissione che il Ministro Catalfo costituì perché essi non sono mai stati pubblicati formalmente. La Commissione Onofri indicò alcuni punti. Tra questi mi pare che il più importante sia quello afferente al bilanciamento dell'esigenza rappresentata dalle organizzazioni sindacali di mantenere "alcune prerogative di stabilità del contratto e del reddito lavorativo" e la "normale variabilità del contesto economico in cui le imprese operano". Il che si realizzerebbe, secondo il rapporto della Commissione Onofri, mediante "uno schema di tipo assicurativo", con "erogazioni [che] devono tendenzialmente essere finanziate per intero con un prelievo contributivo ricadente sui soggetti beneficiari dei trattamenti; il prelievo contributivo va caricato proporzionalmente sulle retribuzioni e ripartito secondo percentuali da decidere tra datori e lavoratori; le prestazioni devono essere correlate, almeno entro un certo limite, all'onere contributivo ricadente sui singoli individui". La Commissione Onofri segnalò altresì un tetto "massimo di 12-18 mesi nell'arco di un periodo di cinque anni" per le prestazioni e un rapporto tra livello dell'integrazione e retribuzione di riferimento decrescente nel tempo, con un *quantum* intorno al 70% della retribuzione.

Il che si traduce in una serie di elementi che potrebbero essere utili ancora oggi per avviare un confronto scientifico nel prossimo futuro su una riforma del disegno normativo del 2021. Tra questi elementi si segnalano i seguenti.

Il primo elemento riguarda il lavoratore, il quale non può e non deve cedere a forme di inattività professionale indirettamente sussidiate dalla pre-

⁴⁹ DIAMOND, *A framework for Social Security analysis*, in *Journal of Public Economics*, 1977, n. 8, p. 275 ss.

stazione previdenziale. Il che comporta una durata certa e limitata dell'erogazione della prestazione, con una correlata riduzione nel tempo del *quantum*, volta a spronare comportamenti proattivi del lavoratore, tra cui l'apprendimento mediante la partecipazione a corsi di formazione adatti a conformare le competenze rispetto a ciò che chiede il mercato del lavoro⁵⁰. Con la Riforma del 2021 questo fenomeno non è stato risolto. Si veda, per esemplificare, l'art. 44, d.l. 28 settembre 2018 n. 104, l. conv. 16 novembre 2018 n. 130, modificato con la l. 29 dicembre 2022 n. 197, il quale ha prorogato i relativi effetti per il 2023, o i regimi di proroga di CIGS per cessazione di cui agli artt. 22 *bis* e 22 *ter* d.lgs. 148/2015 che, di fatti, lasciano al Ministero del lavoro e/o alla Regione il potere di incidere sull'eventuale proroga delle integrazioni salariali straordinarie in assenza di una minima attuazione di forme di ricollocazione collettiva o di formazione obbligatoria⁵¹. Su un piano diverso, si pone invece la disciplina del fondo nuove competenze (FNC), la quale ci insegna che è già oggi possibile innestare un potere di variazione della qualità/quantità di lavoro nell'ambito di una formazione obbligatoria, con un sostegno al reddito volto anche a riattivare o ricollocare nel mercato il lavoratore. Questa via potrebbe essere ulteriormente indagata, anche per risistemare ulteriormente i regimi attuali delle integrazioni salariali.

Il secondo elemento attiene alla contribuzione relativa alla quota parte del datore di lavoro, la quale può essere oggetto di incremento/decremento in relazione al rischio di disoccupazione che il datore di lavoro effettiva-

⁵⁰ La proattività del lavoratore di per sé non garantisce l'esito positivo della ricerca del lavoro perché ciò dipende, in larga parte, dalla domanda di lavoro. Qui ci sono una serie di condizioni da valutare in materia di mercato del lavoro e di mercati settoriali produttivi in cui cercare lavoro, con la conseguenza che appare giustificabile adattare la durata o il *quantum* della prestazione previdenziale di sostegno al reddito in ragione della ciclicità dell'economia. Il ruolo del sistema pubblico, in questo contesto, diventa sia promozionale (eliminare gli ostacoli che di fatto impediscono al lavoratore la ricerca attiva di lavoro), sia di controllo sull'effettivo impegno individuale nella ricerca di lavoro.

⁵¹ La Riforma del 2021 ha ridefinito le regole della condizionalità abrogando l'art. 22 d.lgs. 14 settembre 2015 n. 150 per chi beneficia di integrazioni salariali, per i quali non c'è riferimento né alla DID, né al patto di servizio. C'è, dal 2022 in poi, il nuovo regime degli obblighi di attivazione, anche formativi, e le relative sanzioni (art. 25-*ter*, d.lgs. n. 148/2015, introdotto nel 2021). Il che, però, a oggi non è stato ancora pienamente attuato a livello regionale. Sul punto si v. lo studio sulla condizionalità nell'ambito dei piani di attuazione regionali del PNRR, di FAIOLI, LUCCISANO, CAPPELLAZZO, SMILARI, *Tecnofobie nella Missione 5 del PNRR, condizionalità e dovere di lavorare*, in *federalismi.it*, 2023, n. 9, p. 170 ss.

mente pone in essere con scelte riorganizzative o in ragione di elementi endogeni. L'attuale assetto definito del *bonus/malus* dall'art. 5, 1^{ter}, d.lgs. 148/2015 è debole. Andrebbe rafforzato, con un riferimento alla formazione certificata (più formi, meno paghi), formazione che andrebbe fatta finanziare soprattutto dai fondi interprofessionali in una logica di ricollocazione collettiva. Il regime del *bonus/malus* andrebbe altresì introdotto da subito, senza attendere il 2025.

Il terzo elemento attiene alla caotica impostazione definita con l'art. 20 e l'art. 26, *post* Riforma del 2021, per i datori di lavoro vincolati contemporaneamente al FIS e alla CIGS. Non ha alcun senso vincolare i datori di lavoro a doppie gestioni per prestazioni che potenzialmente si sovrappongono. Sarebbe più utile permettere al FIS di gestire entrambe le prestazioni in ragione del regime generale di cui all'art. 20 ss., collegando in modo strutturale il FIS all'azione dei fondi interprofessionali.

Il quarto elemento è relativo alle aliquote. Qual è il senso economico e giuridico di un incremento generalizzato delle aliquote a carico dei soggetti vincolati ai fondi di solidarietà bilaterale senza alcun riferimento alla serie storica dell'utilizzo delle prestazioni pre-pandemiche? Perché chi ha svolto questi calcoli nella fase di definizione della Riforma del 2021 si è attestato su quei livelli? Perché incrementare il costo del lavoro in una fase di ripresa *post*-pandemica per le piccole e medie aziende? Avrebbe più senso far rimodulare in modo più flessibile alle parti istitutive le aliquote in ragione del rischio di disoccupazione che riguarda quel settore produttivo, in una prospettiva di breve-medio periodo.

E qui c'è la connessione con il quinto elemento. L'art. 35 d.lgs. 148/2015 relativo all'equilibrio di bilancio dei fondi di solidarietà bilaterale va riscritto, tenendo in considerazione i rischi normali, quelli di cui alle causali delle integrazioni ordinarie e straordinarie, e i rischi speciali, tra guerra, pandemia e vicende simili. Il che permetterebbe di facilitare il calcolo dell'equilibrio finanziario, con modifiche periodiche delle aliquote, distinguendo in modo chiaro tra rischi di disoccupazione derivanti da fenomeni noti e rischi derivanti da fatti abnormi come la pandemia o la guerra. Per i fenomeni abnormi si potrebbe facilitare la costituzione di una gestione *ad hoc* per raccogliere a livello europeo un montante contributivo⁵² o, in alternativa, definire di volta

⁵² BOLOGNA, FAIOLI, *Sull'adeguatezza dell'indennità euro-unitaria di disoccupazione (EUSB)*, in *RDSS*, 2017, n. 1, p. 29 ss.

in volta l'apporto europeo o statale di fiscalità generale per il finanziamento delle prestazioni.

Il sesto elemento riguarda il nuovo regime delle prestazioni e il relativo collegamento con il cd. universalismo selettivo. L'universalismo selettivo ha senso nella misura in cui sia adeguato al contesto organizzativo aziendale. Con la Riforma del 2021 si è introdotto un meccanismo rigido che tende a portare tutte le prestazioni su un medesimo piano e l'obbligazione contributiva verso una piena armonizzazione. Si è voluto costruire un sistema quasi unitario, forzando l'autonomia collettiva e i fondi di solidarietà a armonizzarsi su livelli prestazionali probabilmente del tutto incongrui in alcuni casi. Ciò presenta una serie di ambiguità da superare. Con altre parole, quale dignità del lavoratore si intende tutelare, avendo oggi predisposto, con la Riforma del 2021, un quadro comune per il datore di lavoro con 16 lavoratori alle proprie dipendenze, il quale può fare istanza sino a 36 mesi di integrazioni salariali straordinarie, e il datore di lavoro con migliaia di posizioni, il quale può altresì raggiungere 36 mesi? Siamo sicuri che quella uguaglianza formale, dettata dal mero numero di mensilità di integrazione salariale, sia anche uguaglianza sostanziale tra i 16 lavoratori della piccola officina e le migliaia di posizioni in CIGS di una grande azienda? Chi effettivamente sta beneficiando di una situazione come quella appena descritta?

Il settimo e ultimo elemento attiene alle causali. Bisogna chiedersi se la tecnica giuridica che abbiamo ereditato dal passato sulla distinzione tra integrazioni ordinarie e straordinarie, cioè tra cause esogene e cause endogene, abbia senso per il futuro, in vista delle grandi transizioni che saremmo tenuti a programmare e a attraversare. È una tecnica giuridica che si consolidò tra la fine della Seconda guerra mondiale e la ripresa economica del paese per permettere un controllo di merito da parte del potere amministrativo sull'accesso alle integrazioni salariali. Pur essendoci molte similitudini con altri sistemi europei, è forse giunto il momento per revisionare quel modello. La prova di un necessario avanzamento della disciplina sta nel meccanismo del FNC e nel ruolo che in quel caso ha la contrattazione collettiva aziendale, alla quale è stata assegnato il potere di puntualizzazione delle causali e del relativo schema formativo. La contrattazione collettiva aziendale, se adeguatamente sostenuta con riferimento alla selezione degli attori sindacali abilitati a negoziare, potrebbe, in un sistema riformato, assumere ruoli nuovi nella puntualizzazione e nella verifica delle causali, della durata delle prestazioni e della correlata formazione.

Abstract

Con il presente saggio si presenta il risultato di uno studio volto a analizzare l'impostazione delle integrazioni salariali riformate nel 2021, anche a seguito dell'impatto che il Covid-19 ha avuto sul nostro sistema di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro. Si muove dall'analisi del rischio di disoccupazione e si svolge una disamina sulle gestioni previdenziali attualmente esistenti, mettendo in rilievo le criticità teoriche e applicative della riforma del 2021 (CIGO, CIGS, FSB – fondi di solidarietà bilaterali, FNC – fondo nuove competenze). Si osserva il rapporto assai debole con le politiche di riattivazione nel mercato del lavoro e si propone una riflessione sulla relazione tra sistemi di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro e ciò che sta caratterizzando il futuro del lavoro, anche in una prospettiva di costruzione europea di tali sistemi.

In this essay we present the outcome of a study concerning several issues related to the current Italian legal frame on the job retention schemes reformed in 2021, after the Covid-19 impact. We start by asking what the risk of unemployment is, we continue our path by examining for whom social insurance coverage of the risk is and should be organized, we investigate the applicative and theoretical problem arising from the 2021 reform of the Italian job retention schemes (CIGO, CIGS, FSB – fondi di solidarietà bilaterali, FNC – fondo nuove competenze). We look at how the involuntary character of unemployment should be established in relation to the availability for the labor market and willingness to work. We end the essay by looking at the future of job retention schemes, paying special attention to the changing nature of work as well as to plans to move towards a European unemployment insurance.

Keywords

Integrazioni salariali (CIGO, CIGS, FSB fondi di solidarietà bilaterali, FNC fondo nuove competenze), condizionalità, lavoro congruo, prestazioni, sistema europeo di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro.

Job retention schemes and related benefits (CIGO, CIGS, FSB – fondi di solidarietà bilaterali, FNC – fondo nuove competenze), Willingness to work, Suitable work and amount/duration of the benefits, European unemployment insurance.