

## Prime osservazioni su alcuni aspetti dei fondi bilaterali puri

di Franco Liso

La risposta data dal legislatore alle esigenze di riforma degli ammortizzatori sociali nell'area della sospensione del lavoro (art. 3, l. n. 92/2012) lascia solo parzialmente soddisfatti.

Si è meritevolmente conseguito l'obiettivo di offrire a tutti i lavoratori una protezione, ma molti segnali lasciano supporre che il quadro si debba ritenere non definitivamente assestato (si pensi, ad esempio, al fatto che si è avvertita l'esigenza di prevedere ancora una volta una misura sperimentale<sup>1</sup>, che recupera il modello contenuto nell'art. 19 del dl n. 185/2008, convertito con l. n. 2/2009; oppure si pensi ai problemi di costituzionalità che potranno derivare dal fatto che, a differenza di quanto avviene per la cassa integrazione ordinaria, non risultano necessariamente coperti i lavoratori delle imprese con meno di 16 dipendenti).

Come è noto, il legislatore doveva compiere una scelta per razionalizzare il quadro complesso e disordinato degli ammortizzatori in quest'area. Da un lato, vi era la prospettiva di una generalizzazione della disciplina della cassa integrazione, con una eventuale valorizzazione della bilateralità essenzialmente nella funzione dell'apprestamento di trattamenti integrativi rispetto a quelli del sistema pubblico (era la prospettiva tracciata nella legge delega, rimasta inattuata, del 2007<sup>2</sup>); dall'altro lato, vi era la possibile opzione di un affidamento alla bilateralità del compito di provvedere alla tutela. Era questo un modello già sperimentato in precedenza, dapprima nella forma di fondi bilaterali costituiti presso l'Inps (sulla base dell'art. 2, comma 28, l. n. 662/1996) e successivamente, in aggiunta ad essa, nella forma prevista dall'art. 19 del dl n. 185/2008 prima richiamato.

Orbene, il legislatore ha percorso la strada che presentava minori difficoltà. Ha perseguito la "prospettiva di universalizzazione" (della quale parla nell'art. 1, comma 1) assicurando una tutela a tutti, ma non attraverso un sistema unitario. In sostanza ha scelto la strada che continua a far sopravvivere tutte le precedenti forme, ma in un quadro caratterizzato da maggiore organicità. Continua a rimanere sostanzialmente immutata la disciplina della cassa integrazione guadagni. Anche nell'area ad essa esterna continuano a rimanere le precedenti forme di bilateralità, ma questa volta in una combinazione che comunque cerca di assicurare una tutela "universale". Si superano quindi i limiti che il precedente sistema presentava su questo versante, rappresentati, da un lato, dal

---

<sup>1</sup> È quella prevista dal comma 17 «In via sperimentale per ciascuno degli anni 2013, 2014 e 2015 l'indennità di cui all'articolo 2, comma 1, della presente legge è riconosciuta ai lavoratori sospesi per crisi aziendali o occupazionali che siano in possesso dei requisiti previsti dall'articolo 2, comma 4, e subordinatamente ad un intervento integrativo pari almeno alla misura del 20 per cento dell'indennità stessa a carico dei fondi bilaterali di cui al comma 14, ovvero a carico dei fondi di solidarietà di cui al comma 4 del presente articolo. La durata massima del trattamento non può superare novanta giornate da computare in un biennio mobile. Il trattamento è riconosciuto nel limite delle risorse non superiore a 20 milioni di euro per ciascuno degli anni 2013, 2014 e 2015; al relativo onere si provvede mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 24, comma 27, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio».

<sup>2</sup> L'art. 1, comma 29, l. n. 247/2007 alla lettera *d* poneva l'obiettivo della «progressiva estensione e armonizzazione della cassa integrazione ordinaria e straordinaria con la previsione di modalità di regolazione diverse a seconda degli interventi da attuare ...» e alla lettera *f* quello della «valorizzazione del ruolo degli enti bilaterali, anche al fine dell'individuazione di eventuali prestazioni aggiuntive rispetto a quelle assicurate dal sistema generale».

fatto che la tutela si sarebbe apprestata solo se ci fosse stata un'iniziativa delle parti sociali e, dall'altro, che quest'iniziativa – tranne che nel caso inquadrato dal comma 28 prima richiamato – non era in grado di interessare tutti i lavoratori dell'ambito di riferimento della bilateralità, in ragione dei limiti connessi al carattere privatistico nel quale essa si muove.

Questi limiti ora vengono superati. Si è lasciato alla bilateralità il compito di provvedere, nelle aree non coperte dalla cassa integrazione, all'apprestamento e alla gestione di una tutela a favore di tutti i lavoratori rientranti nei suoi ambiti di riferimento (quindi, anche dei lavoratori dipendenti da datori di lavoro che non abbiano aderito al sistema della bilateralità); nello stesso tempo si è provveduto a supplire le eventuali assenze della bilateralità affidando ad un apposito fondo (chiamato “residuale”, comma 19) il compito di supplire a queste assenze fornendo copertura a tutti gli ambiti che la bilateralità non dovesse occupare.

Si pone qui un primo problema. Abbiamo parlato di ambiti di riferimento della bilateralità. Come è noto, il campo di applicazione dei contratti collettivi – dei quali la bilateralità costituisce proiezione – è fissato dalle organizzazioni sindacali stipulanti e questo può dare luogo a situazioni di sovrapposizione di ambiti. Ad esempio, vi sono alcuni contratti del comparto artigiano che cominciano ad interessare esplicitamente anche piccole realtà produttive del settore industriale; ancora, si sa che il terziario è rappresentato sia da Confindustria che da Confcommercio. Su questo versante possono quindi porsi delicati problemi che l'autonomia delle parti sociali potrebbe non essere in grado di risolvere. In altri termini, nel nuovo sistema, che ambisce a porsi come universale, potrà porsi l'esigenza di una attività pubblicistica di demarcazione degli ambiti analoga a quella che si porrebbe ove si volesse dare attuazione alla seconda parte dell'art. 39 cost.

Il legislatore ha previsto che la bilateralità possa essere presente in due forme.

La prima (comma 4) costituisce la riproposizione del modello contemplato dalla legge del 1996 (il famoso comma 28 prima richiamato), che possiamo denominare di “bilateralità spuria”. Esso, infatti, prevede un ruolo delle parti sociali essenzialmente limitato al concepimento del fondo ed alla definizione delle regole (peraltro nella cornice di svariati paletti posti dal legislatore); il parto del fondo e delle regole avviene poi solo attraverso un decreto del Ministro del lavoro. Egli fa nascere il fondo come una gestione dell'Inps e ne affida l'amministrazione ad un comitato amministratore composto in netta prevalenza da esperti designati dalle parti sociali, ma operante sotto stretto controllo dell'Inps e del Ministero.

La seconda forma (comma 14) possiamo denominarla di “bilateralità pura”. Qui le interferenze della mano pubblica sono decisamente minori. La bilateralità viene sostenuta dalla legge e mantiene la propria autonomia; non viene colonizzata, come avviene nella forma precedente.

Questa seconda forma è stata prevista dal legislatore per evitare che si smantellassero esperienze di bilateralità già consolidate. Ad esse tuttavia ha richiesto, in cambio della cooptazione nel sistema “universalistico” di protezione, l'adozione di alcuni aggiustamenti (che ora dovremo sommariamente esaminare).

Quello che interessa qui porre in evidenza è che, con l'adozione di questi aggiustamenti, i fondi bilaterali puri, esterni alla matrice Inps, vengono ad acquisire una qualità che ad essi non era conferita dalla legge precedente (il dl n. 185/2008). Essa, nella sostanza, si limitava a compiere una forzata operazione di promozione della bilateralità, senza intervenire sui limiti strutturali che quest'ultima presenta per il suo essere espressione di autonomia privata, limiti che solo la legge può superare (come è avvenuto per i fondi del comparto della somministrazione). Ora, invece, i fondi bilaterali puri diventano destinatari di una contribuzione che tutti i datori di lavoro della categoria, di cui la bilateralità è espressione, sono tenuti a versare.

Questo vincolo non è affermato esplicitamente, come peraltro non è affermato esplicitamente neanche per i fondi a matrice Inps<sup>3</sup>, ma è nella logica del sistema messo su.

Per quel che riguarda i fondi di matrice Inps lo si desume dal fatto che c'è un provvedimento del

---

<sup>3</sup> Stranamente un richiamo all'obbligo generalizzato di contribuzione è richiamato solo dal comma 19 relativamente al fondo residuale

Ministro che, concretizzando quanto convenuto dalle parti sociali, istituisce il fondo come gestione separata dell'Inps e ne detta la disciplina. Questa disciplina potrà poi essere modificata con le stesse modalità (accordo collettivo + decreto ministeriale), mentre per quel che riguarda le prestazioni e la misura della contribuzione essa potrà essere modificata, su proposta del comitato amministratore, con decreto direttoriale dei ministeri del lavoro e delle politiche sociali e dell'economia e delle finanze.

Insomma, su questo versante è chiaro che ci muoviamo in un ambito schiettamente pubblicistico e che tutti i datori rientranti nella categoria sono tenuti a versare la contribuzione. Questo era chiaro anche nella disciplina previgente (art. 2, comma 28 della l. n. 662/1996), alla quale, come si è detto, l'attuale si è ispirata.

Per quel che riguarda i fondi bilaterali puri la cosa potrebbe apparire meno scontata, dal momento che il fondo conserva la sua natura privata e non è previsto un provvedimento del Ministro.

Tuttavia, che un vincolo a contribuire sia presente, in capo a tutti soggetti rientranti nella categoria per la quale è stato costituito il fondo, lo si desume dalla finalità perseguita dal legislatore, che è appunto quella di assicurare a tutti i lavoratori una protezione; è una finalità esplicitamente richiamata nel comma 16 (nel quale si dice che i fondi bilaterali puri sono «volti a realizzare ovvero integrare il sistema, in chiave universalistica, di tutela del reddito in costanza di rapporto e in caso di sua cessazione»).

La riprova la si ha da quanto il legislatore prevede con riferimento al fondo residuale (comma 19). Quel fondo è abilitato a dare copertura ai «settori, tipologie di datori di lavoro e classi dimensionali comunque superiori ai quindici dipendenti» per i quali non siano stati attivati fondi bilaterali nelle due forme possibili (quella prevista dal comma 4 e quella prevista dal comma 14). In altri termini, viene esclusa la possibilità che questo fondo – destinato a completare il carattere “universalistico” del sistema – possa dare copertura ai lavoratori di imprese le quali possano ritenersi non vincolate a versare al fondo bilaterale.

Questa opzione avrebbe ben potuto essere formulata (configurando il fondo residuale come strumento di tutela, non solo dei lavoratori di categorie ed ambiti sprovvisti di fondi bilaterali, ma anche di lavoratori dipendenti da datori di lavoro non coinvolti nella bilateralità esistente nel loro settore di appartenenza). Il legislatore questa opzione non l'ha formulata. Quindi si è mosso presupponendo implicita la generalizzazione del vincolo alla contribuzione al fondo bilaterale puro. Così trova giustificazione il fatto che si prevede l'emanazione di un decreto del Ministro del lavoro con il quale verranno fissati i «requisiti di professionalità e di onorabilità dei soggetti preposti alla gestione dei fondi», i «criteri e requisiti per la contabilità dei fondi» nonché «modalità volte a rafforzare la funzione di controllo sulla loro corretta gestione e di monitoraggio sull'andamento delle prestazioni, anche attraverso la determinazione di standard e parametri omogenei» (comma 16).

Da questa disposizione – attraverso la quale si mira ad assicurare le condizioni per una corretta gestione del fondo e per un controllo pubblico dello stesso – si evince che il fondo bilaterale puro viene incaricato dello svolgimento di una pubblica funzione.

Quali adeguamenti devono subire i fondi per entrare nel sistema?

Gli adeguamenti implicitamente richiesti dal decreto ministeriale del quale si è detto poco fa sono chiari.

Meno chiari sono quelli esplicitamente previsti nel comma 14, dove troviamo un rinvio che dire approssimativo è poco. Le fonti istitutive dei fondi bilaterali puri dovrebbero adeguarsi alle «finalità perseguite dai commi da 4 a 13».

Perché il rinvio è approssimativo? Perché il legislatore evidentemente andava di corsa e non ha avuto tempo di ben meditare quello che stava facendo<sup>4</sup>. A ben vedere, l'unico comma al quale

---

<sup>4</sup> Cosa centra il riferimento al comma 12? E quali sono le finalità? Ad esempio, nel comma 4 dovrebbe essere quella di assicurare una «tutela in costanza di rapporto di lavoro nei casi di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa per cause previste dalla normativa in materia di integrazione salariale ordinaria e straordinaria» ma il comma 14 questo aspetto lo disciplina, peraltro in maniera

avrebbe avuto senso riferirsi, se si parla di finalità, è l'11. Ma il riferimento è stato fatto a ciascuno di quei commi. Perché?

Si deve ritenere che quel maldestro riferimento costituisca solo la conseguenza della decisione – presa nel corso dei lavori parlamentari per agevolare il voto di fiducia posta dal Governo sulla approvazione della legge – di compattare tutto il disegno di legge, contenente un elevato numero di articoli, in soli quattro articoli. Questo ha comportato che il rinvio che la norma relativa ai fondi bilaterali puri prima genericamente faceva alle finalità perseguite da un articolo precedente (quello relativo ai fondi bilaterali Inps) sia stato trasformato in un assurdo rinvio, senza significato, ad una serie puntuale di commi.

Un altro profilo di adeguamento necessario è quello previsto nel comma 15. In esso si prevede che gli accordi collettivi relativi alla bilateralità pura definiscano:

- a) un'aliquota complessiva di contribuzione ordinaria di finanziamento non inferiore allo 0,20 per cento;
- b) le tipologie di prestazioni in funzione delle disponibilità del fondo di solidarietà bilaterale;
- c) l'adeguamento dell'aliquota in funzione dell'andamento della gestione ovvero la rideterminazione delle prestazioni in relazione alle erogazioni, tra l'altro tenendo presente in via previsionale gli andamenti del relativo settore in relazione anche a quello più generale dell'economia e l'esigenza dell'equilibrio finanziario del fondo medesimo;
- d) la possibilità di far confluire al fondo di solidarietà quota parte del contributo «previsto per l'eventuale fondo interprofessionale di cui al comma 13»;
- e) criteri e requisiti per la gestione dei fondi.

Va detto che i fondi bilaterali puri condividono con gli altri fondi alcuni paletti che il legislatore ha posto:

- hanno l'obbligo di bilancio in pareggio e il divieto di erogazione di prestazioni in carenza di disponibilità (comma 26);
- l'obbligo di costituire specifiche riserve finanziarie (comma 27).

Tuttavia, al di fuori di quanto fin qui detto, i fondi puri godono di una grande autonomia. Come si è detto prima, a differenza di quel che avviene per gli altri fondi, non sono pervasivamente “colonizzati” dal legislatore<sup>5</sup>. Gli altri fondi sono per più profili vincolati e per essi il contratto collettivo non può parlare se non attraverso la mediazione del decreto ministeriale (così come le decisioni del comitato amministratore relative alla regolazione di due importanti elementi – l'importo delle prestazioni e la misura della contribuzione – devono passare per un decreto direttoriale). Per i fondi bilaterali puri, invece, il contratto collettivo è abilitato a parlare direttamente.

---

significativamente diversa, dal momento che parla di «misure intese ad assicurare ai lavoratori una tutela reddituale in costanza di rapporto in caso di sospensione dell'attività lavorativa, correlate alle caratteristiche delle attività produttive interessate». E il comma 5 “cosa ci azzecca?”, direbbe un illustre personaggio.

<sup>5</sup> In particolare quei fondi sono assoggettati ai seguenti paletti, che non sono previsti per i fondi bilaterali puri:

- sono tenuti ad assicurare almeno una prestazione di ammontare analogo a quello della CIG (comma 31) e di durata massima non superiore ad un certo tetto (comma 33);
- per quella prestazione sono tenuti a versare anche la contribuzione figurativa (comma 33);
- devono presentare un bilancio con previsione ad otto anni (comma 28);
- è previsto un vincolo in ordine alla ripartizione del contributo tra datore di lavoro e lavoratore (comma 22);
- è previsto un contributo addizionale in capo al datore di lavoro che ricorra alla prestazione del fondo (comma 23);
- si prevede che se il fondo contempla agevolazioni all'esodo dei lavoratori cui manchino cinque anni alla pensione, il datore di lavoro che se ne avvantaggia debba addossarsene l'onere mediante un contributo straordinario (comma 24);
- il loro comitato amministratore (composto in maggioranza da esperti delle parti sociali con alcune presenze di funzionari pubblici) è nominato dal Ministro ed è disciplinato nei tratti essenziali dalla legge (commi 35, 36).

La legge prevede inoltre la possibilità di penetranti interferenze da parte della mano pubblica. Esse possono verificarsi in due casi:

- a) quando il direttore generale dell'Inps ritenga che il comitato amministratore abbia approvato delibere illegittime egli può sospenderne l'efficacia e se il suo provvedimento viene contestato la decisione finale la assume il presidente dell'Inps (comma 41)
- b) nel caso in cui il comitato amministratore non abbia provveduto e comunque nel caso di necessità di assicurare il pareggio di bilancio ovvero di necessità di far fronte a prestazioni già deliberate o da deliberare, può intervenire un decreto direttoriale dei ministeri del lavoro e dell'economia per modificare le aliquote contributive (comma 30).

Comunque sembra che questa autonomia quei fondi la paghino, perché residuano due differenze che vanno segnalate e che, in prospettiva, costituiscono certamente un problema:

a) Il legislatore definisce come obbligatorie le contribuzioni da versare ai fondi Inps (comma 25). Quindi non qualifica come tali le contribuzioni versate dai datori di lavoro. Questo vuol dire che la contribuzione versata al fondo bilaterale puro dovrebbe continuare ad essere gravata dal contributo di solidarietà. Se il contratto collettivo del comparto poi decidesse di cannibalizzare parte del contributo destinato ai fondi interprofessionali si verificherebbe una situazione ibrida (perché quest'ultimo contributo è certamente obbligatorio nella fonte)

b) Per i fondi inps si prevede (comma 33) che la prestazione base del fondo contenga anche la contribuzione figurativa. Nulla si dice invece, al riguardo, per i fondi bilaterali puri. Questa è una disparità di trattamento che potrebbe dare luogo a problemi di costituzionalità. Come, più in generale un problema di questo genere (violazione del principio di parità di trattamento) potrebbe essere configurato con riferimento alla soglia dei 15 dipendenti che, come è noto, non esiste per il trattamento di integrazione salariale ordinaria.

Un interrogativo che ci si può porre è quello relativo alla rilevanza della soglia occupazionale. Il comma 10 può dar luogo ad equivoci, perché potrebbe prestarsi ad essere letto, attraverso il rinvio che nel comma 14 viene fatto ai precedenti commi, relativi ai fondi bilaterali Inps, come disposizione che escluda la generalizzazione del vincolo di contribuzione al fondo bilaterale puro per i datori di lavoro che occupino meno di 16 dipendenti.

Una simile lettura dovrebbe innanzitutto escludersi poiché è incompatibile con l'intenzione del legislatore che – senza alcun dubbio – è stata proprio quella di salvaguardare l'esperienza del comparto artigiano, peraltro esplicitamente richiamata, esperienza che, come è noto, non contempla una soglia occupazionale.

Peraltro quella lettura dovrebbe escludersi anche sulla base di un'interpretazione del comma 10.

Ci si deve chiedere: cosa vuol che l'istituzione dei fondi è “obbligatoria” in relazione alle imprese che occupano più di 15 dipendenti?

Potrebbe sembrare che quella disposizione ponga un vincolo in capo alle parti sociali a stipulare un accordo per la costituzione dei fondi bilaterali. E l'idea del vincolo sembrerebbe enunciata anche nel comma 4, nel quale il legislatore – sempre con mano tecnicamente approssimativa – usa il tempo presente: «Al fine di assicurare la definizione [...] di un sistema inteso ad assicurare adeguate forme di sostegno per i lavoratori [...] le organizzazioni sindacali e imprenditoriali [...] stipulano [...] accordi collettivi e contratti collettivi».

Orbene, un'interpretazione costituzionalmente orientata deve portare a sostenere che quella disposizione non può certo essere letta come statuente un obbligo in capo alle parti sociali. Lo esclude decisamente l'esistenza della libertà sindacale (39 cost., comma 1).

Scartata questa lettura, che apparirebbe la più immediata dal punto di vista grammaticale, ne va fatta un'altra che può essere attendibile. Essa va fatta alla luce della lettura del comma 7.

Dal comma 7 si desume che le parti sociali, nel concepire il fondo (che poi verrà partorito, con decreto del ministro, nelle braccia dell'Inps), siano libere di determinare «la classe di ampiezza dei datori di lavoro» interessati dal fondo ed anche che siano libere di non determinarla, dal momento che in quel comma si parla della «soglia dimensionale fissata per la partecipazione al fondo» come di una soglia «eventuale».

Quindi, le parti sociali possono ben convenire che il fondo copra anche datori di lavoro che hanno meno di 16 dipendenti ed il decreto del ministro verrà fatto in coerenza con quanto da esse previsto. Alla luce del comma 7 il significato del comma 10 – infelicemente redatto – può essere allora il seguente: non è possibile che il Ministro provveda ad istituire presso l'Inps un fondo che non copra i dipendenti delle aziende con più di quindici dipendenti. Quindi le parti sociali sanno che il fondo da esse concepito, se vogliono che venga gestito dall'Inps (così acquisendo la generalizzazione del vincolo alla contribuzione), deve necessariamente coprire le imprese con più di 15 dipendenti.

Peraltro, a voler essere pignoli si deve considerare che quella “obbligatorietà” si riferisce alle parti

sociali e non ai datori di lavoro, per cui sarebbe comunque improprio estrarre da quel comma una pretesa di singoli datori di lavoro a non essere assoggettati al vincolo contributivo.

Se così stanno le cose, per il fondo del comparto artigiano non dovrebbe porsi un problema di adeguamento alla soglia occupazionale e nemmeno dovrebbe porsi per enti bilaterali già esistenti che – cogliendo l'occasione offerta dalla legge – vogliano arricchire le proprie funzioni con la gestione di forme di sostegno al reddito in caso di sospensione del lavoro.

Relativamente al comparto artigiano un interrogativo che a questo punto deve porsi è se l'adeguamento debba anche riguardare l'assetto regionale che la bilateralità storicamente presenta in quel comparto.

Il legislatore ha taciuto. La logica del sistema dovrebbe portare a dire che il fondo costituisce espressione di solidarietà estesa a tutti i componenti del comparto a livello nazionale. Se così è, allora si dovrebbe dire che, nell'esercizio della propria autonomia, la categoria potrebbe anche lasciare sopravvivere i fondi regionali, ma essi dovrebbero essere concepiti come articolazione di un sistema unico che consenta di assicurare l'equilibrio complessivo e di garantire le prestazioni su tutto il territorio nazionale.

La riprova la si ha nel fatto che il fondo residuale non è abilitato a dare copertura differenziata su base regionale.

*Franco Liso*  
Ordinario di Diritto del lavoro  
Sapienza Università di Roma