



Fondi di solidarietà: ancora molte incertezze

di Silvia Spattini e Michele Tiraboschi

Tag: #ammortizzatori #fondi #bilaterali #solidarietà

A tre anni dalla istituzione dei fondi bilaterali di solidarietà ancora ci chiediamo a che punto siamo né più né meno di quanto avevamo già fatto nel 2013: poco da allora, infatti, è cambiato (cfr. *Fondi di solidarietà bilaterali: a che punto siamo?* a cura di S. Spattini, M. Tiraboschi, *Bollettino speciale ADAPT*, n. 26/2013).

Il sistema dei fondi di solidarietà, introdotto dalla legge Fornero a metà del 2012, è stato istituito con l'obiettivo dell'universalizzazione della tutela del reddito in costanza di rapporto di lavoro. In particolare, **tale sistema dovrebbe garantire un sostegno al reddito** in caso di sospensione o riduzione dell'orario di lavoro **ai lavoratori dipendenti da aziende di settori non coperti dalla normativa in materia di cassa integrazione**.

Ad oggi, tuttavia, il sistema non si può ancora considerare funzionante, sia sul versante dei fondi bilaterali sia su quello del fondo residuale.

Nel novembre del 2013, **sottolineavamo la necessità di eliminare il termine per la costituzione (o adeguamento) dei fondi di solidarietà bilaterali, che era previsto per il 31 ottobre 2013 e ormai scaduto** (cfr. S. Spattini, M. Tiraboschi, *Fondi bilaterali di solidarietà al traguardo con incertezze*, in *Bollettino speciale ADAPT*, n. 26/2013). Infatti, se tale termine fosse stato considerato come perentorio, **non si sarebbero più potuti costituire altri fondi di solidarietà bilaterali** e i settori esclusi dalla cassa integrazione che non avessero sino ad allora costituito un fondo avrebbero dovuto in via definitiva confluire nel fondo di solidarietà residuale. **Si riteneva però che escludere la possibilità di creare altri fondi di solidarietà bilaterali sollevasse non pochi dubbi e problemi**, sia per il fatto che il fondo residuale è riservato alle aziende con più di 15 dipendenti, mentre i fondi bilaterali potrebbero estendere le tutele a tutti i lavoratori di un dato settore, stabilendo un campo di applicazione comprendente appunto tutte le aziende. Solo un fondo di solidarietà bilaterale con queste caratteristiche garantisce di fatto l'estensione del sostegno al reddito a tutti i lavoratori. Inoltre, non si poteva pensare di impedire alle parti sociali di costituire nuovi fondi bilaterali con funzione di sostegno al reddito, né che, nel caso di costituzione, sarebbero rimasti fuori dal sistema dei fondi di solidarietà ai sensi della legge Fornero.

Il termine della costituzione (e adeguamento) dei fondi di solidarietà bilaterali previsto per il 31 ottobre 2013 è stato alla fine opportunamente rimosso attraverso una modifica dell'articolo 3, commi 4 e 14 della legge n. 92/2012 ad opera della legge di stabilità per il 2014 (legge n. 147/2013, art. 1, comma 185, lettera a) (Cfr. M. Menegotto, *Fondi di solidarietà bilaterali: l'impianto normativo dopo la legge di stabilità 2014*, in *Bollettino ADAPT*, n. 3/2014).

Nel corso del 2014, il settore dell'artigianato, che aveva comunque siglato l'accordo entro il termine previsto del 31 ottobre 2013, ha costituito il **Fondo di solidarietà bilaterale per l'Artigianato il 26 marzo 2014, ma soltanto a gennaio 2015** (con pubblicazione in Gazzetta ufficiale il 9 marzo 2015) è stato emanato il **decreto interministeriale (Decreto 9 gennaio 2015, n. 86986) necessario per l'effettiva operatività dello stesso**. Ugualmente nel settore del trasporto pubblico, le parti sociali competenti hanno siglato l'8 luglio 2013 l'accordo di costituzione del **Fondo di solidarietà per il sostegno del reddito del personale delle aziende di trasporto pubblico, ma il decreto interministeriale (Decreto 9 gennaio 2015 n. 86984) di istituzione del fondo presso l'INPS è stato emanato soltanto in gennaio 2015** (con pubblicazione in Gazzetta ufficiale il 4 marzo 2015).

Attualmente il fondo dell'artigianato è l'unico fondo costituito ai sensi dell'articolo 3, comma 14, della legge n. 92/21012 come modifica delle fonti normative e istitutive di un ente bilaterale già esistente, gestito direttamente dalle parti sociali e non istituito presso l'INPS. **Il fondo del trasporto pubblico è invece l'unico fondo costituito ai sensi dell'articolo 3, comma 4 della legge n. 92/21012, ora istituito formalmente presso l'INPS**. Per altri fondi appartenenti a questa tipologia, relativi alle imprese del **settore dell'industria armatoriale e alle imprese del settore ormeggiatori e barcaoli porti italiani risultano** «in corso le procedure finalizzate alla costituzione di Fondi di solidarietà, ai sensi dell'articolo 3, comma 4, della Legge n. 92/2012» ([Messaggio n. 8673 del 12 novembre 2014](#)) e **in attesa di emanazione, ancorché predisposti, i relativi** decreto interministeriali di istituzione presso l'INPS (cfr. Ministero del lavoro e delle politiche sociali, *Gli ammortizzatori sociali: il sostegno al reddito in caso di sospensione o perdita del posto di lavoro*, Quaderno n. 2, luglio 2014, p. 9). Accanto a questi fondi, gli **altri fondi di solidarietà esistenti sono quelli costituiti in precedenza ai sensi dell'articolo 2, comma 28, della legge n. 662/1996 e nel corso del 2013 e 2014 adeguati alle disposizione della legge n. 92/2012. Risultano emanati i decreti interministeriali di adeguamento dei fondi delle imprese assicuratrici (Decreto 17 gennaio 2014, n. 78459), del Gruppo Poste Italiane (Decreto 24 gennaio 2014, n. 78642), del Credito cooperativo (Decreto 20 giugno 2014, n. 82761), del Credito (Decreto 28 luglio 2014, n. 83486) e del gruppo Ferrovie dello Stato Italiane (Decreto 9 gennaio 2015, n. 86984)**. Come chiarito dalla recente [circolare n. 79 del 16 aprile 2015](#), le Società del Gruppo Equitalia spa e le altre società per azioni, da essa controllate o partecipate, tra cui Riscossioni Sicilia S.p.A., saranno iscritte al Fondo di solidarietà del personale addetto al servizio della riscossione dei tributi erariali indipendentemente dall'attività svolta, fondo di cui si attende ancora la predisposizione e l'emanazione del relativo decreto interministeriale, così come per il settore del trasporto aereo (cfr. Ministero del lavoro e delle politiche sociali, *Gli ammortizzatori sociali: il sostegno al reddito in caso di sospensione o perdita del posto di lavoro*, Quaderno n. 2, luglio 2014, p. 9).

Benché dovesse entrare in funzione dal 1° gennaio 2014, **il decreto di costituzione del fondo di solidarietà residuale (Decreto 7 febbraio 2014, n. 79141) è stato emanato soltanto nel febbraio del 2014 e pubblicato in Gazzetta ufficiale il 6 giugno 2014**. Successivamente, solo nel settembre dello stesso anno l'INPS ha fornito chiarimenti (cfr. [circolare INPS n. 100 del 2014](#)) sugli adempimenti procedurali, sulla modalità di compilazione del flusso Uniemens e i dettagli per il versamento dei contributi al fondo residuale. **Tuttavia, anche il fondo residuale non può essere considerato completamente funzionante. Le aziende obbligate, ovvero tutte le aziende escluse dal campo di applicazione delle casse integrazione riguadagni ed dai campi di applicazione dei fondi di solidarietà bilaterali finora costituiti, hanno iniziato a versare**, benché qualche problema sia emerso. Pare, infatti, che l'INPS non abbia preso in considerazione tutte le casistiche possibili e per alcune aziende che dovrebbero versare il contributo al fondo residuale non sono stati previsti gli appositi codici (cfr., sul punto, D. Del Duca, [Fondo di solidarietà residuale: casistica INPS incompleta?](#), in *Bollettino ADAPT*, n. 14/2015). **Altra questione rilevante e per niente**


secondaria, soprattutto dal punto di vista dei lavoratori che potrebbero essere tutelati, ma che ancora non lo sono, **è rappresentata dal fatto che il fondo non ha ancora iniziato ad erogare le prestazioni, testimoniando la parziale operatività dello stesso.**

È evidente dalla descrizione delle vicende dei fondi di solidarietà bilaterale e del fondo residuale **che il sistema è stato avviato con grande difficoltà**, molto probabilmente per l'impreparazione e l'inerzia di tutti gli attori che svolgono un qualche ruolo nel sistema, **e senza dubbio non si può che ritenere al momento un'opera incompiuta, che però ha assoluta necessità di funzionare per garantire almeno una parziale estensione delle tutele del reddito in costanza di rapporto di lavoro a quei lavoratori esclusi.**

Mentre questi lavoratori attendono ancora che diventi operativo e completamente funzionante il sistema dei fondi di solidarietà, garantendo ai lavoratori esclusi dal sistema delle casse integrazione guadagni una qualche forma di tutela del reddito in caso di sospensione o riduzione dell'attività, **la legge delega n. 183/2014 prevede di intervenire su tale sistema attraverso la «revisione dell'ambito di applicazione [...] dei fondi di solidarietà di cui all'articolo 3 della legge 28 giugno 2012, n. 92, fissando un termine certo per l'avvio dei fondi medesimi»** (art. 1, comma 2, lett. a, punto 7), legge n. 183/2014). **Restiamo allora in attesa del decreto legislativo di attuazione della delega in materia di strumenti di tutela del reddito in costanza di rapporto di lavoro, per verificare quali saranno le disposizioni volte a realizzare l'effettivo avvio del sistema dei fondi di solidarietà, nonché la modifica al campo di applicazione**, che secondo alcune indiscrezioni dovrebbe vedere un abbassamento della soglia dimensionale minima delle imprese con riferimento all'obbligo di partecipazione al sistema (ora fissata in 15 dipendenti), **cercando così di ampliare effettivamente la platea dei lavoratori destinatari di questo tipo di ammortizzatori sociali e riducendo i lavoratori esclusi da ogni tutela.**

Silvia Spattini

Direttore ADAPT

 @SilviaSpattini

Michele Tiraboschi

Coordinatore scientifico di ADAPT

 @Michele_ADAPT