
**I FONDI BILATERALI
DI SOLIDARIETÀ
NEL JOBS ACT.
PROBLEMI GIURIDICI
E ANALISI ECONOMICA**

A cura di
Michele Faioli e Michele Raitano

***Working Papers* della Fondazione Giacomo Brodolini**

Direttore scientifico della collana

Anna Maria Simonazzi

*Professoressa di Economia politica e economia italiana ed europea,
Facoltà di Economia, Sapienza Università di Roma*

Comitato scientifico editoriale

Michele Faioli

*Professore aggregato di Diritto del lavoro,
Università Tor Vergata di Roma*

Michele Raitano

*Professore in Politica Economica,
Sapienza Università di Roma*

Giuseppe Fiorani

*Professore di Economia del lavoro,
Università di Modena e Reggio Emilia*

Paola Mengoli

*Ricercatrice in Politiche formative,
Università di Modena e Reggio Emilia*

Fondazione Giacomo Brodolini
00185 Roma - Via Solferino, 32
tel. 0644249625 fax 0644249565
info@fondazionebrodolini.it
www.fondazionebrodolini.it

ISBN 9788895380308

**I FONDI BILATERALI
DI SOLIDARIETÀ
NEL JOBS ACT.
PROBLEMI GIURIDICI
E ANALISI ECONOMICA**

A cura di
Michele Faioli e Michele Raitano

Indice

SEZIONE 1

Il sostegno al reddito attuato mediante fondi bilaterali di solidarietà	7
<i>di Michele Faioli</i>	
1. Unicità e pluralità. Osservazioni introduttive sui regimi del 2012 e del 2015	7
2. Soggettività e organizzazione dei fondi bilaterali di solidarietà	11
2.1 <i>Strutture gestionali. Condizioni e limiti</i>	19
2.2 <i>Vicende giuridiche modificative.</i> <i>Fondi bilaterali di solidarietà e fondi interprofessionali: nuove tecniche per nuove politiche</i>	26
3. Ambito soggettivo: i cd. settori non coperti dalla normativa in materia di integrazione salariale	28
4. Ambito oggettivo: le prestazioni necessarie e le prestazioni eventuali. Il principio di quasi-automatismo e l'equilibrio finanziario	31

SEZIONE 2

Tabella econometrica	37
<i>di Michele Raitano e Sara Flisi</i>	

Il sostegno al reddito attuato mediante fondi bilaterali di solidarietà¹

di Michele Faioli

Sommario: 1. Unicità e pluralità. Osservazioni introduttive sui regimi del 2012 e del 2015 – 2. Soggettività e organizzazione dei fondi bilaterali di solidarietà. – 2.1. Strutture gestionali. Condizioni e limiti. – 2.2. Vicende giuridiche modificative. Fondi bilaterali di solidarietà e fondi interprofessionali: nuove tecniche per nuove politiche. – 3. Ambito soggettivo: i c.d. settori non coperti dalla normativa in materia di integrazione salariale. – 4. Ambito oggettivo: le prestazioni necessarie e le prestazioni eventuali. Il principio di quasi-automatismo e l'equilibrio finanziario.

1. Unicità e pluralità. Osservazioni introduttive sui regimi del 2012 e del 2015

La l. 28 giugno 2012, n. 92 aveva riformulato il quadro di riferimento per la bilateralità di sostegno al reddito². Il d.lgs. 14 settembre 2015, n. 148 ha

1. Il saggio è destinato al volume collettaneo curato da G. Zilio Grandi e M. Biasi, in corso di pubblicazione, 2015.

2. Sul regime del 2012, F. LISO, *Fondi bilaterali alternativi*, in G. FERRARO, O. MAZZOTTA, M. CINELLI (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro*, Torino, 2013, pag. 521; A. TURSÌ, *I fondi bilaterali di solidarietà*, in G. FERRARO, O. MAZZOTTA, M. CINELLI (a cura di), *op. cit.*, pag. 475 e segg.; M. CINELLI, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro. A proposito degli artt. 2-4, della legge n. 92/2012*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2012, 2, pag. 227 e segg.; D. GAROFALO, *Gli ammortizzatori sociali*, in F. CARINCI, M. MISCIONE (a cura di), *Commentario alla riforma Fornero*, Milano, 2012, pag. 166 e segg.; L. MARIUCCI, *Ammortizzatori sociali e licenziamenti collettivi nella riforma del mercato del lavoro*, in *Mass. Giur. Lav.*, 2012, 3, pag. 492 e segg.; S. RENGÀ, *La 'riforma' degli ammortizzatori sociali*, in *Lav. Dir.*, 2012, 3-4, pag. 633 e segg.; M. SQUEGLIA, *Previdenza contrattuale e fondi di solidarietà bilaterali*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2012, 3, pag. 628 e segg.; S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, J. TSCHOLL, *Il nuovo sistema di ammortizzatori sociali*, in M. MAGNANI - M. TIRABOSCHI (a cura di), *La nuova riforma del lavoro*, Milano, 2012, pag. 343 e segg.; M. LAI, *I fondi bilaterali di solidarietà*, in *Boll. Adapt*, 12 luglio 2012, pagg. 3-4. Sul caso specifico dell'artigianato, L. NOGLER (a cura di), *EBAV - Uno strumento delle parti sociali al servizio dell'artigianato veneto*, Milano, 2014. Per la prima prassi amministrativa, Circolare INPS 14 marzo 2013, n. 36 e Interpello Min. Lav. 24 gennaio 2013, n. 3; ancora, Interpello Min. Lav. 6 marzo 2015, n. 5 e 17 luglio 2014, n. 21; Circolare INPS 2 settembre 2014, n. 100.

modificato tale assetto, consolidando una partizione teorica dei tipi di fondo di solidarietà (FSB). È una partizione che, nei fatti, osservando le relazioni sindacali che si sono sviluppate sulla materia dal 2012 a oggi, è stata accolta anche dalle parti sociali istitutive dei fondi. I primi due tipi di FSB sono costituiti mediante accordo o contratto collettivo delle organizzazioni sindacali e imprenditoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale. Il **primo modello** verrà qui denominato “FSB inspizzato”. Esso viene costituito mediante azione di autonomia collettiva e conseguentemente istituito presso l’INPS come gestione speciale con decreto interministeriale. In tale “FSB inspizzato” può confluire, per indicazione espressa nell’accordo sindacale costitutivo, il fondo interprofessionale di formazione continua, costituito dalle medesime parti firmatarie. Il **secondo modello** è il “FSBA”, o fondo alternativo. Esso è costituito mediante accordo/contratto collettivo con funzione di adeguamento delle “fonti normative ed istitutive dei rispettivi fondi bilaterali ovvero dei fondi interprofessionali di cui all’articolo 118 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 o del fondo di cui all’art. 12 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276”. La bilateralità deve essere “consolidata”, con riferimento al settore di riferimento della contrattazione collettiva costitutiva dell’artigianato o della somministrazione. Nel regime del 2015, il legislatore considera ormai esaurito il potere delle parti sociali di istituire fondi alternativi - FSBA. Si legge nella norma, infatti, che i soggetti istitutivi di FSBA sono le organizzazioni sindacali e imprenditoriali che (già) “hanno adeguato” alla data di entrata in vigore del d.lgs. 148/2015 le relative fonti. Per l’effetto, il fondo FSBR (**terzo modello**, dal 2016 “FIS”, fondo di integrazione salariale) ha ormai attratto verso di sé tutti i datori di lavoro che non sono assoggettati a FSBA già costituiti (i.e. fondi per i settori artigianato e somministrazione), a “FSB inspizzati”, a fondi di solidarietà preesistenti (**quarto modello**). Da ultimo, osservando la dinamica di decentramento che l’art. 40 del d.lgs. 14 settembre 2015, n. 148 intende attuare, si deve anche indicare il fondo FTI, il fondo territoriale intersettoriale delle Province autonome di Trento e Bolzano (**quinto modello**). Si comprende da subito che il fondo FSBR è il fondo che ad oggi ha maggiori capacità prestazionali, dato il numero significativo dei datori di lavoro assoggettati a esso, in ragione del fatto che le relative parti sociali non hanno esercitato (e oramai non possono più) il potere di costituzione di FSBA. Resta aperta la possibilità, nel tempo futuro, di costituire fondi FSB inspizzati. In questo modo, il segnale legislativo di tenuta delle PMI in un unico fondo di solidarietà diventa fortissimo. È,

dunque, realizzato un sistema di integrazione salariale per i lavoratori delle PMI, non assoggettati a CIGO/CIGS o agli altri fondi di solidarietà. Ma ci sono altri elementi da osservare in questa prospettiva dell'unicità: nel triennio 2013-2015, era stabilita una combinazione tra prestazioni dei fondi bilaterali di solidarietà (FSB, FSBA) e ASPI: i lavoratori beneficiari dei fondi di solidarietà bilaterali avrebbero dovuto ricevere, in tale periodo, eccezionalmente, una prestazione ridotta ASPI che veniva necessariamente integrata dal fondo per almeno il 20%. Tale combinazione non viene riproposta dalla novella del 2015. Anche qui il segnale di unicità e di tenuta del sistema in un unico fondo è fortissimo. Le risorse economiche che potevano sostenere la fase iniziale dei fondi alternativi (FSBA) vengono meno. I fondi di solidarietà, intendendo qui i quattro tipi sopra descritti, hanno l'obbligo di pareggio di bilancio e non possono erogare prestazioni in carenza di disponibilità. In aggiunta, i FSB inpsizzati e i FSBR (dal 2016, FIS) hanno l'obbligo di presentazione di bilanci di previsione a otto anni basati sul DEF e relativa nota di aggiornamento. Due dati della realtà di queste istituzioni sono rilevanti. Il primo attiene alla c.d. massa critica dei datori di lavoro vincolati alla contribuzione ai fondi di solidarietà. Maggiore è il numero, maggiore sarà la contribuzione per quantità, e dunque maggiore sarà la sostenibilità finanziaria nel lungo periodo (da verificare sul termine di 8 anni)³. L'intersettorialità è cruciale per tale prospettiva: i fondi intersettoriali tenderanno a assorbire più datori di lavoro, con rilevanza determinante su aliquote (più convenienti perché è maggiore la massa critica) e sostenibilità finanziaria (più sicura per la diversificazione del rischio tra settori). Il secondo dato è la confluenza del fondo interprofessionale per la formazione continua verso il fondo di solidarietà bilaterale. Il che determina per il fondo

3. Sulla contribuzione correlata vi sono novità importanti introdotte nel 2015. Il che permette di individuare una certa linea del legislatore con riferimento alla tutela pensionistica che viene a costruirsi, per i profili contributivi, anche nei periodi di alternanza lavoro/non lavoro. Per le prestazioni necessarie, e solo se espressamente previsto anche per quelle qui chiamate "ulteriori", i fondi inpsizzati, FIS, FSBA hanno da verificare che sia adempiuta correttamente l'obbligazione di versamento contributivo a favore della gestione di iscrizione del lavoratore interessato. Per contribuzione correlata alla prestazione si intende, dunque, sulla scorta di esperienze pregresse quanto è dovuto in base all'art. 40 l. 4 novembre 2010, n. 183. Il debitore dell'obbligazione contributiva è il datore di lavoro, il quale potrà successivamente rivalersi sui fondi medesimi. Il meccanismo della rivalsa impone che il fondo abbia nell'equilibrio di bilancio la copertura di questa parte di obbligazione contributiva. La contrattazione collettiva istitutiva potrebbe escludere la rivalsa e lasciare l'obbligo parziale in capo al datore di lavoro.

di solidarietà bilaterale la disponibilità di un contributo ulteriore pari (anche in quota parte) allo 0,3% ma certamente dispone una sinergia di forze gestionali che incidono sulla promozione all'adesione e sull'efficienza amministrativa (in particolare, per FSBA, l'art. 27, commi 2 e 5, lett. d); per FBS inpsizzati, l'art. 26, comma 11 d.lgs. 148/2015)⁴. Tali dati ci conducono direttamente ai problemi dell'obbligazione contributiva tra datori di lavoro e fondi di solidarietà bilaterali. La contribuzione è ripartita (2/3 e 1/3) tra datore di lavoro e lavoratore. Il soggetto tenuto all'adempimento è il datore di lavoro con più di 5 lavoratori alle proprie dipendenze. In caso di inadempimento contributivo, trattandosi di contribuzione previdenziale obbligatoria, il datore di lavoro sarebbe sottoposto a sanzioni e riscossione coattiva. Il che era certamente chiaro per il fondo FSB inpsizzato e per il FSBR (dal 2016, FIS) in forza dell'art. 3, comma 25, l. 92/2012 e viene confermato dal d.lgs. 148/2015 (art. 33 comma 4). In linea di principio generale, il datore di lavoro non può optare di aderire a uno dei fondi costituiti, venendo attratto dalla contrattazione collettiva di riferimento, a cui si è assoggettato, che rinvierà all'accordo istitutivo del fondo di solidarietà (nel caso di FSB inpsizzato o FSBA), con prevalenza sui codici INPS di inquadramento previdenziale⁵. In mancanza di costituzione del fondo, per inerzia programmata dalla parti sociali, il datore di lavoro sarà considerato soggetto vincolato al fondo FSBR (dal 2016, FIS). Da ciò si deduce che se

4. Si v. l'art. 23 *ter* della l. 18 ottobre 2012, n. 179 (conv. l. 17 dicembre 2012, n. 221) con riferimento alla nuova formulazione dell'art. 3, comma 14, l. 28 giugno 2012, n. 92.

5. Ci sono già casi problematici *sub* regime 2012. Nel settore della panificazione, vi sono più organizzazioni imprenditoriali a cui sono riferibili più contratti collettivi. Si può osservare la contrattazione collettiva per il settore della panificazione collegata all'artigianato (CCNL Alimentazione e Panificazione, firmato da Confartigianato e CNA), quella relativa al commercio / terziario (CCNL per il personale delle aziende di panificazione, firmato da ASSIPAN - Confcommercio), e infine quella riferibile a Federpanificatori-FIPPA e Assopanificatori-Fiesa Confesercenti. L'intreccio tra contratti collettivi significa anche intreccio tra enti bilaterali di riferimento. Il punto da chiarire è se il datore di lavoro viene attratto dalla contrattazione collettiva di riferimento, a cui si è assoggettato, che rinvierà all'accordo istitutivo del fondo di solidarietà (e dunque a prestazioni / contribuzione di riferimento) o dal codice di inquadramento previdenziale. Si capisce che l'una o l'altra soluzione determina effetti indiretti sulla bilateralità di settore e dunque sulla stessa tenuta della contrattazione collettiva. Il tema è molto complesso. Qui si intende seguire la tesi della prevalenza dell'assoggettamento contrattuale rispetto all'inquadramento ai fini previdenziali del datore di lavoro.

si costituirà un fondo FSBA, i datori di lavoro, riferibili a quell'accordo/contratto collettivo sottoscritto da organizzazioni sindacali e imprenditoriali rappresentative, saranno tenuti al versamento, con rischio di sanzioni e riscossione coattiva in caso di inadempimento contributivo. Vi è una rilevantissima eccezione nel regime 2015. In particolare, al fondo territoriale intersettoriale FTI, di cui all'art. 40 d.lgs. 14 settembre 2015, n. 148, la cui disciplina è in parte equipollente a quella dei fondi FSB inpsizzati e del FIS, si aderisce per opzione del datore di lavoro. Deve, tuttavia, trattarsi di datore di lavoro che abbia almeno il 75% dei lavoratori nelle province autonome di Trento e Bolzano. L'opzione può essere esercitata ex art. 40, co. 5, d.lgs. 14 settembre 2015, n. 148 se il fondo di provenienza è il fondo FSBR (FIS) ex artt. 28 e 29, un fondo FSB inpsizzato ex art. 26, successivamente costituito, o il fondo FSBA alternativo. Il dubbio che deve essere sollevato riguarda l'esercizio di tale potere da parte di datori di lavoro dell'artigianato e del settore dell'agenzie di somministrazione, vincolati per contrattazione nazionale, al fondo alternativo di appartenenza. In assenza di deroga da parte di contrattazione collettiva, ci si chiede se il potere di istituzione delle province autonome possa incidere su quella appartenenza (o vincolo) contrattuale, permettendo la dissociazione. A tal proposito, sarebbe stato molto utile ricomprendere espressamente nella competenza del giudice del lavoro l'eventuale contenzioso connesso a tali casi. Da ultimo si noti che l'aliquota contributiva del fondo FSB inpsizzato e di FSBR (dal 2016, FIS), ex art. 33 d.lgs. 14 settembre 2015, n. 148, è oramai definita nel *quantum* mediante decreti ministeriali; nel regime 2012, vi era invece una combinazione più efficace tra accordo/contratto collettivo e decreto interministeriale.

2. Soggettività e organizzazione dei fondi bilaterali di solidarietà

La l. 92/2012 non ha attuato il progetto di universalizzazione della previdenza pubblica obbligatoria a sostegno del reddito. La l. 92/2012 non ha seguito la via del doppio pilastro (previdenza pubblica con previdenza privata con finalità meramente integrative)⁶, che era il fulcro della l. 24 di-

6. I. REGALIA, S. GASPARRI, *Social partners' involvement in unemployment benefit regimes in Europe*, in www.eurofound.europa.eu, 2012; T. WILTHAGEN, *Flexicurity Practices in the EU – Which Way is Up?*, in <http://www.tilburguniversity.edu/research/institutes-and-research-groups/reflect/>,

cembre 2007, n. 247 nella quale si definiva il principio della “*valorizzazione del ruolo degli enti bilaterali, anche al fine dell’individuazione di eventuali prestazioni aggiuntive rispetto a quelle assicurate dal sistema generale*”⁷. Il d.lgs. 148/15, in linea con la l. 92/2012, valorizza una visione di previdenza privata che è sostitutiva e esonerativa della previdenza pubblica, ritagliata sui bisogni di un certo settore produttivo, con delega all’autonomia collettiva in materia di attivazione degli schemi di sostegno al reddito, ma certamente inserita nel sistema complessivo del sostegno al reddito mediante una normativa di rinvii interni⁸. I fondi, secondo alcuni, sono una sorta di sistema parallelo di “*previdenza contrattuale*”⁹. Ciò che non viene colto è che dal sistema introdotto nel 2012, e confermato pienamente nel 2015, deriva esclusivamente una visione mutualistica a rilievo endo-categoriale, non più speciale o in deroga, a ripartizione, con possibilità di definizione di schemi anche intersettoriali o eso-categoriali rimessa

2012; per una visione più ampia e comparativa sul tema, C. ASPALTER, *The development of ideal-typical welfare regime theory*, in *International Social Work*, 2011, 54, 6, pag. 735 e segg. Per l’impostazione più classica, R.M. TITMUS, *Social Policy*, London, 1974 nonché G. Esping-Andersen, *The Comparison of Policy Regimes*, in M. REIN, G. ESPING-ANDERSEN, L. RAINWATER (a cura di), *Stagnation and Renewal*, in *Social Policy*, New York, 1987, pag. 3 segg.; ID., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, 1990; ID., *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford, 1999.

7. La delega era impostata nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi: “*a) graduale armonizzazione dei trattamenti di disoccupazione e creazione di uno strumento unico indirizzato al sostegno del reddito e al reinserimento lavorativo dei soggetti disoccupati senza distinzione di qualifica, appartenenza settoriale, dimensione di impresa e tipologia di contratti di lavoro; ... f) valorizzazione del ruolo degli enti bilaterali, anche al fine dell’individuazione di eventuali prestazioni aggiuntive rispetto a quelle assicurate dal sistema generale*”.

8. Art. 22 d.lgs. 148/2015, nonché la matrice di cui all’art. 39 d.lgs. 148/2015 – il quale estende gli elementi essenziali delle integrazioni salariali ai fondi, tra cui titolarità e durata della prestazione. La condizionalità viene esclusa per i lavoratori assoggettati ai fondi alternativi FSBA, creando uno strano vuoto nella rete dei rinvii. Il legislatore deve porre un rimedio rispetto a tale lacuna. Il rinvio operato dall’art. 39 e dall’art. 22, già citati, deve integrare nella condizionalità anche i lavoratori assoggettati al regime dei fondi alternativi FSBA. Non è credibile che la contrattazione collettiva possa decidere successivamente di porre rimedio. Del resto, il d.lgs. 14 settembre 2015, n. 150 definisce lo stato di lavoratore disoccupato e di lavoratore a rischio di disoccupazione, facendo perno proprio sulla nozione di condizionalità.

9. A. TURSI, I fondi, *cit.*, *passim*, che riprende alcune riflessioni di M. SQUEGLIA, *op. cit.*, *passim*.

all'autonomia collettiva. Tale visione, da una parte, si scontra – e solo apparentemente - con i fini di (tendenziale) universalizzazione che il legislatore intende costruire. Si rimettono in moto logiche, già note al nostro ordinamento previdenziale¹⁰, di carattere prevalentemente endo-categoriali, sotto i profili istituzionali e di gestione delle prestazioni e dei contributi, non bloccando l'estensione degli elementi essenziali della disciplina delle integrazioni salariali. Dall'altra parte, quella visione mutualistica ha promosso una certa innovazione del modo di essere della bilateralità italiana¹¹. Si potrebbe dire che esiste (o tende a essere più chiaro) il disegno normativo di costituire una bilateralità a due anime, di cui una è rilevante come tipo base, senza specifico scopo, a-teleologica, e l'altra anima, a sua volta distinta in almeno quattro modelli (previdenza complementare, assistenza sanitaria integrativa, fondi interprofessionali, fondi per il sostegno al reddito), è strettamente teleologica o di scopo, costruita sul modello base ma incastonata in sistemi regolamentari (parzialmente o totalmente) rigidi. Questa bilateralità è evidentemente qualificata o tipizzata. La l. 92/2012 ha inciso su tale schematizzazione creando un canale di connessione tra la bilateralità di base (ciò che qui è denominato "EBN") e il quarto modello della bilateralità qualificata (i c.d. fondi per il sostegno al reddito). L'attuazione della disciplina della l. 92/2012 e del d.lgs. 148/2015 determina un quadro generale caratterizzato da una quadripartizione, incanalata del tutto verso la bilateralità qualificata. Il che deriverebbe evidentemente dal venir meno, per ragioni organizzative/gestionali, di una serie di funzioni attualmente proiettate dalla contrattazione collettiva sugli enti bilaterali di base (bilateralità a-teleologica, o non tipizzata/ qualificata). Tali funzioni potrebbero essere considerate dalle parti istitutive eccessivamente onerose e inefficaci, data la nuova impostazione di sostegno al reddito. Peraltro, si abbandona, parzialmente, per iniziativa della l. 92/2012, e totalmente in ragione del

10. P. BOZZAO, *La tutela previdenziale del lavoro discontinuo*, Torino, 2005; M. MISCIONE, *Gli ammortizzatori sociali per l'occupabilità*, in AA.VV., *Disciplina dei licenziamenti e mercato del lavoro*, Atti delle giornate di studio di diritto del lavoro, Venezia, 25-26 maggio 2007, Milano, 2008; F. LISO, *Riflessioni sul problema della riforma degli ammortizzatori sociali*, in *Riv. Prev. Pubbl. Priv.*, 2001, 6, pag. 53 e segg.; D. GAROFALO, *La riforma degli ammortizzatori sociali: l'ipotesi "neocostituzionalista"*, in AA.VV., *Scritti in onore di Edoardo Ghera*, Bari, 2008.

11. M. FAIOLI, *Riflessioni in tema di organizzazione ed azione dell'ente bilaterale nel mercato del lavoro*, in M. FAIOLI (a cura di), *Indagine sulla bilateralità nel terziario*, Torino, 2010, pag. 3.

d.lgs. 148/2015, il sistema che combinava pubblico e privato che aveva caratterizzato il sistema del decennio scorso. In quel sistema, mediante gli enti bilaterali¹² e i fondi interprofessionali¹³, si permetteva – in una logica eccezionale, a-sistemica – l'erogazione di prestazioni di sostegno al reddito¹⁴. Tale sistema collegava l'indennità di disoccupazione alla tutela del reddito

12. Art. 19, comma 1 d.l. 29 novembre 2008, n. 185, conv. mod. l. 28 gennaio 2009, n. 2, modificato dalla l. 9 aprile 2009, n. 33. Tale norma è in parte abrogata dalla l. 92/12. Da ciò si deduce che sussisteva teoricamente la potenziale applicazione delle convenzioni *ex art. 19* citato, oggi ancora in essere, tra INPS e enti bilaterali qualora alcune risorse siano state poste da questi ultimi in bilancio per il 2013/2014: Mess. INPS 30 settembre 2015, n. 6024. Il problema di coordinamento dell'integrazione tra l'indennità del 20% (previdenza privata) e la prestazione pubblica nel passaggio intertemporale tra un regime abrogato (il quale, come è noto, si riferisce all'indennità di disoccupazione non agricola) e l'ASPI è stato risolto dalla prassi. Sul punto, Circ. INPS n. 36/2013; Corte Cost. 29 maggio 2013, n. 108, ha dichiarato non fondata "la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, lettera c), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185..."; per un commento, P. SANDULLI, *Il ruolo degli enti bilaterali nel sostegno del reddito degli apprendisti*, in *Dir. Lav. Merc.*, 2013, 2, pag. 388 e segg., il quale individua nella natura dei fondi una soggettività privatistica, con incarico di funzioni pubbliche. Si v. sul punto anche L. NOGLER, *Enti bilaterali regionali dell'artigianato: verso la fine di una "best practice"?* in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2014, 144, 4, pag. 727 e segg. Si noti, a tal proposito, la tendenza del nostro ordinamento a assegnare funzioni pubbliche alla bilateralità: esemplificativamente il d.m. 19 novembre 2013 (*Politiche attive del lavoro per la soluzione delle situazioni di crisi industriale complessa*) ha stabilito che le misure volte a favorire il ricollocamento professionale dei lavoratori interessati dalla crisi industriale complessa possono essere cofinanziate anche "dai fondi paritetici interprofessionali nazionali per la formazione continua di cui all'art. 118 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, e successive modificazioni".

13. A. SGROI, *L'intervento integrativo degli enti bilaterali per il riconoscimento da parte dell'Inps degli istituti di tutela del reddito al vaglio della Corte Costituzionale*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2011, II, pag. 458 e segg., il quale evidenziava, precedentemente alla sentenza menzionata, alcune criticità dello schema di cui all'art. 19. Per una visione più recente del problema, F. LISO, *Legge, autonomia collettiva e bilateralità: un caso problematico. "Eccesso di potere" del contratto collettivo*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2012, 1, pag. 55 e segg.

14. F. LISO, *Appunti su alcuni profili dell'articolo 19 del d.l. n. 185/2008*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2009, 3, pag. 701 e segg. Sui temi specifici, P. BOZZAO, *Enti bilaterali e ammortizzatori sociali*, in M. FAIOLI (a cura di), *op. cit.* Tra i prototipi di questo schema si possono richiamare il contratto di solidarietà *ex art. 5*, comma 8, l. 19 luglio 1993, n. 236 (imprese artigiane fino a 15 lavoratori – con correlato contributo a carico di un fondo bilaterale) e l'art. 13, comma 8, l. 14 maggio 2005, n. 80; P.A. VARESI, *La protezione sociale dei lavoratori al tempo della "grande crisi" (2008-2010)*, in AA.VV., *Lavoro, Istituzioni, cambiamento sociale. Studi in onore di Tiziano Treu*, Napoli, 2011.

in caso di sospensione/riduzione di orario di lavoro¹⁵. Veniva di fatto rovesciata la relazione tra previdenza pubblica e previdenza privata, in ragione del fatto che la prestazione di previdenza privata diveniva condizione per accedere a quella pubblica. È noto che il problema non è stato risolto con la modifica legislativa che stabilì l'accesso ai trattamenti in deroga qualora fosse mancato l'intervento integrativo degli enti bilaterali¹⁶. E ciò perché il problema non è nel sistema combinato di sostegno al reddito, ma nel modo in cui si intende l'applicazione delle clausole obbligatorie istitutive della bilateralità nell'ordinamento italiano¹⁷. Il percorso intrapreso dalla l. 92/2012, poi confermato dal d.lgs. 148/2015, rispecchia, invece, un sistema di sostegno al reddito che supera l'idea o l'impostazione secondo cui era in atto nell'ordinamento italiano una specie di stabilizzazione o sistematizzazione degli ammortizzatori sociali in deroga, nella versione della bilateralità, da una parte, e nella versione della regionalizzazione, dall'altra¹⁸. In proposito, deve dirsi che la l. 92/2012 e, poi, il d.lgs. 148/2015 hanno proposto una visione basata su caratteristiche considerate "minime", cioè essenziali e ineliminabili, da *standard* di base, per identificare giuridicamente e socialmente schemi di sistema di sostegno al reddito. È irrilevante, in questa logica, il mantenimento prudenziale degli ammortizzatori in deroga sino al 2016¹⁹ e l'introduzione del meccanismo controllato di combinazione (nel periodo 2013-2014-2015) tra ASPI e integrazione del 20% da parte dei fondi di solidarietà bilaterali. La nozione di fondo di solidarietà bilaterale che si deduce dal d.lgs. 148/2015 è ricognitiva di realtà giuridiche già esistenti nell'ordinamento italiano per alcuni settori produttivi e ampiamente studiate²⁰, nella

15. Almeno due sono le macro-letture teoriche su questo tipo di sostegno al reddito. Secondo alcuni si tratterebbe di un tipo ammortizzatore sociale in deroga dato il collegamento con il rischio della disoccupazione parziale derivante dalla sospensione del lavoro (P.A. VARESI, *op. cit.*). Secondo altri F. LISO, *op. ult. cit.*, è un nuovo tipo di sostegno al reddito, non contributivo.

16. Sul punto, P. BOZZAO, *op. cit.*, 2010.

17. Rinvio ai miei studi in materia: M. FAIOLI (a cura di), *op. ult. cit.*.

18. D. GAROFALO, *op. ult. cit.*.

19. Cfr. art. 2, comma 66 l. 92/2012.

20. V. i fondi esonerativi di cui all'art. 15, l. 20 febbraio 1958, n. 55, i fondi di solidarietà di cui di cui alla l. 23 dicembre 1996, n. 662 e d.m. 27 novembre 1997, n. 477, nonché la recentissima disciplina di cui al d.m. 21 gennaio 2011, n. 33 per il fondo di solidarietà – imprese assicuratrici.

visione prospettica, perché potenzialmente positiva, e in quella negativa di inutilità sistemica²¹. La traccia di quel percorso è nell'art. 38 della Costituzione. Lì solo si vedono elementi su cui ricostruire, da un punto di vista teorico, la nozione giuridica di sostegno al reddito mediante speciali istituzioni²². Ma sulla natura bilaterale di questi fondi o istituzioni si deve insistere con qualche argomentazione ulteriore. È un punto, che, al pari della natura giuridica pubblico/privato, crea complicazioni. I fondi di solidarietà *ex art. 3*, commi 4-45 l. 92/2012, la cui struttura è confermata dal d.lgs. 148/2015, sono bilaterali, perché essi sono espressione di una certa azione sindacale di partecipazione. Ed è questo il punto centrale. La dottrina distingue tra partecipazione istituzionale (i rappresentanti dei sindacati fanno parte dell'organizzazione amministrativa; previste formalmente dall'ordinamento) e partecipazione funzionale (i sindacati possono solo far sentire la propria voce, senza inserimento nell'organizzazione amministrativa; stabilite per prassi, al di fuori di qualsiasi norma giuridica)²³. Nel caso dei fondi bilaterali qui studiati si realizza una partecipazione istituzionale che determina modelli organici di collegamento tra parti sociali e attività amministrative relative a funzioni / servizi pubblici destinati ai lavoratori. Tale partecipazione del sindacato e delle associazioni imprenditoriali, in logica paritetica, a funzioni/servizi pubblici è da intendersi in termini di inserzione in strutture organizzative che sono pubbliche per FSB inipisizzati, FSB / FIS, FSB pre-esistenti, FTI territoriali o, in alternativa, (ii) private (FSBA). Il che viene istituito in via normativa. Di qui discende il collegamento responsabile tra parti sociali (sindacato/associazione imprenditoriale) e organizzazione dei pubblici poteri. Sicché, i fondi di solidarietà non

21. In particolare, per la c.d. "inutilità sistemica", gli esiti della Commissione Onofri del 1997: P. LAMBERTUCCI, *La disciplina delle eccedenze di personale tra legge e contrattazione collettiva: prime riflessioni sull'art. 2, ventottesimo comma, legge 23 dicembre 1996, n. 662*, in *Arg. Dir. Lav.*, 1997, 5 pag. 249 e segg.; A. PANDOLFO, I. MARIMPIETRI, *Ammortizzatori sociali fai da te: il caso del settore del credito*, in *Riv. Prev. Pubbl. Priv.*, 2001, pag. 101 e segg.; G. SIGILLÒ MASSARA, *La legge n. 662 del 1996 e i fondi di settore*, in *Inf. Prev.*, 2008, 1, pag. 1 e segg.

22. S. GIUBBONI, *I fondi bilaterali di solidarietà nel prisma della riforma degli ammortizzatori sociali*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2014, pag. 715 e segg., sottolinea a sua volta queste appartenenze costituzionali.

23. G. PERONE, *Partecipazione del sindacato alle funzioni di pubbliche*, Padova, 1972; T. TREU, *Sicurezza sociale e partecipazione*, in *Riv. Dir. Lav.*, 1970, I, pag. 91 e segg.; S.P. PANUNZIO, *Sulla partecipazione del sindacato a funzioni pubbliche*, in *Diritto e Società*, 1974, pag. 55 e segg.

concretizzano la logica della “*Inkorporation*”, ma quella della “*Legalisierung*”. È, in altre parole, una partecipazione sindacale di tipo formale perché sollecitata da parte della norma di legge all’autonomia collettiva nell’ambito del principio partecipativo di cui all’art. 3, comma. 2 Cost., che si traduce in partecipazione collettiva e paritetica. In ultima analisi, si può affermare che questo tipo di bilateralità, specificatamente qualificata per il sostegno al reddito, realizza forme istituzionali paritetiche in cui risulta l’esistenza di un interesse diretto e esclusivo, certamente prevalente, dei soggetti rappresentati. Tale azione sindacale di partecipazione si concretizza nel momento costitutivo e nella successiva fase istitutiva, la quale può non coincidere con quella gestoria, riferita ai sistemi di *governance* (organi e funzioni), di bilancio e di vigilanza interna/esterna. In particolare, i fondi bilaterali (FSB inspizzati) sono **costituiti** mediante accordi o contratti collettivi (art. 26 d.lgs. 148/2015) e successivamente **istituiti** presso INPS come gestione speciale, con una serie di peculiarità. Il fondo bilaterale residuale (FSBR – dal 2016 FIS, artt. 28 e 29 d.lgs. 148/2015) è **istituito** mediante decreto interministeriale per i settori per i quali non siano stati costituiti i fondi bilaterali, data l’inerzia che è scelta e progettata dalle parti sociali di alcuni settori. I fondi bilaterali alternativi (FSBA) sono **costituiti** mediante **l’adeguamento delle fonti** normative e istitutive dei rispettivi fondi bilaterali consolidati²⁴ o dei fondi interprofessionali. I fondi bilaterali pre-esistenti (FSBP) **sono stati costituiti** mediante contrattazione collettiva e saranno **adeguati mediante contrattazione collettiva** alla disciplina vigente. Il FTI territoriale è **istituito** dalle province di Trento e Bolzano. Per FSB inspizzato, FSBR/FIS, FSBA, FSBP (e non per il fondo territoriale FTI, leggendo la norma attuale e non tendendo conto della possibile prassi) l’atto negoziale collettivo - privatistico viene a combinarsi con l’atto a rilievo pubblicistico. Il contratto collettivo, che era da stipulare entro la tempistica definita mediante legge²⁵, riguarda i lavoratori dei diversi comparti e può avere efficacia anche intersettoriale, è negoziato dalle organizzazioni sindacali e imprenditoriali comparativamente più rappresentative a livello na-

24. Sul concetto di bilateralità consolidata, Interpello Min. Lav. 24 gennaio 2013, n. 3.

25. Il regime intertemporale è stato reso più complicato di quanto già lo fosse dalla legge di stabilità 2013 (art. 1, comma 251 l. 228/2012) e dal d.l. 28 giugno 2013, n. 76 conv. l. 9 agosto 2013, n. 98. La l. 147/2013 ha rimodulato il quadro di costituzione/istituzione. I contributi versati al fondo residuale restano acquisiti, senza possibilità di c.d. portabilità.

zionale. Il livello nazionale attiene all'ambito di rappresentatività delle organizzazioni sindacali e imprenditoriali, mettendo in seconda linea l'effetto che cade sull'ambito materiale di applicazione del contratto collettivo che potrà essere nazionale o territoriale, settoriale o intersettoriale. In altre parole i soggetti sindacali stipulanti possono agire se sono qualificati a livello nazionale. Viene anche in questo caso evocato il criterio della maggiore rappresentatività comparativa, la quale può essere utile, se interpretata secondo le regole definite dall'Accordo interconfederale del 28 giugno 2011, del Protocollo d'Intesa del 31 maggio 2013 e dal Testo Unico del 10 gennaio 2014 (*i.e.* ponderazione dati associativi/dati elettorali), per evitare i rischi di unanimità/unitarietà (contrattazione separata) o i rischi di pluralità incontrollabile (contrattazione plurima per il medesimo settore, o, peggio, contrattazione pirata). Nei fondi bilaterali *ex art.* 3 l. 92/2012 e *ex d.lgs.* 148/2015 non si può distinguere, al momento, tra forma e fondo, con tutte le conseguenze che ne derivano. La contrattazione collettiva costitutiva potrebbe agevolare tale distinzione, permettendo una serie di significativi spazi all'autonomia privata oggi non ricompresi dalla norma di legge, anche al di là del tema problematico della rappresentanza/rappresentatività²⁶. Forse uno spunto per risolvere il tema potrebbe essere dedotto dal caso della previdenza complementare. Nello specifico, si osservi che nella previdenza complementare sussiste la fondamentale distinzione fra forma pensionistica e fondo pensione. Tale distinzione potrebbe altresì risolvere una serie di ambiguità oggi rilevabili sulla rappresentanza sindacale e sulla contrattazione collettiva istitutiva, con effetti concreti in tema di appartenenza all'uno all'altro fondo, correlate ai meccanismi di istituzione/costituzione dei fondi di solidarietà, distinguendo anche in quel caso da fondo e forma²⁷. Il vul-

26. M. FAIOLI, *Dissenso collettivo e razionalità individuali nelle relazioni industriali italiane. Il decentramento contrattuale nella prospettiva degli accordi interconfederali del 2011 – 2014*, in *Econ. Lav.*, 2014, 1, pag. 7 e segg.

27. Alla forma pensionistica si collega il complesso delle obbligazioni (essenzialmente, contributi) e diritti (essenzialmente, prestazioni) bilateralmente convenuto (in sede contrattuale collettiva); al fondo pensione, in una relazione strumentale ed attuativa, si riconduce il momento istituzionale, organizzativo e gestorio attraverso il quale si realizza l'obiettivo voluto dalle parti nel momento della scelta della forma. Di qui muove l'idea che "*le parti possono dunque modificare il contenuto della forma, fermo restando il fondo; possono altresì cambiare il fondo, ferma restando la forma*", si v. P. SANDULLI, *Il ruolo delle fonti istitutive nel sistema pensionistico complementare: il caso di un fondo c.d. preesistente a regime misto*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2005, I, pag. 715 e segg.

nus dell'art. 40 del d.lgs. 14 settembre 2015, n. 148 che riguarda lo speciale regime dei fondi territoriali FTI crea punti di discontinuità in tale teoria. Osservando la norma, tale fondo è istituito dalle due province autonome, a prescindere dall'autonomia collettiva, e autorizza l'opzione individuale del datore di lavoro, a prescindere dall'appartenenza contrattuale/di rappresentanza e/o di inquadramento previdenziale. Si vedrà nella prassi applicativa il ruolo del sindacato e delle organizzazioni datoriali nel realizzare l'intersettorialità.

2.1. Strutture gestionali. Condizioni e limiti

Nella fase istitutiva - costitutiva dei fondi bilaterali che qui si analizzano si possono notare almeno due tendenze. La prima attiene ai fondi insizzati (FSB), al fondo residuale (FSBR), ai fondi preesistenti (FSBP). In questo caso, riprendendo alcuni concetti rilevanti, già esposti dalla dottrina con riferimento alla l. 23 dicembre 1996, n. 662²⁸, l'accordo sindacale rappresenta esclusivamente il presupposto dell'esercizio del potere regolamentare, sicché i "regolamenti" sono "la fonte che regola direttamente ed esaurientemente i fondi"; e, con riferimento alla natura giuridica di FSB, FSBR e FSBP, sotto il profilo strutturale, non hanno "nessuna delle caratteristiche che tipizzano la formula associativa", essendo "distinte gestioni che già caratterizzano la pluralistica organizzazione interna dell'INPS".

FSB, FSBR e FSBP non hanno personalità giuridica, sono gestioni dell'INPS, e gli oneri di amministrazione sono determinati dai regolamenti dell'Istituto. La contrattazione collettiva e il correlato decreto interministeriale definiranno il modello istituzionale del fondo che si traduce in prestazioni e contribuzione. Si noti che i commi 22 e segg. del citato art. 3 impostano inderogabilmente lo schema gestorio (*governance*, bilancio, vigilanza).

La seconda tendenza attiene ai fondi alternativi (FSBA). Gli FSBA sono alternativi a FSB, FSBR e FSBP perché vengono a sussistere in "alternativa al modello previsto" dalla normativa (del 2012 e oggi del 2015). In questo caso, si può affermare che l'accordo sindacale è la fonte esclusiva che regola direttamente i fondi; e, con riferimento alla natura giuridica di FSBA, sotto

28. A. PANDOLFO A., I. MARIMPIETRI, *op. cit.*, pag. 105-106.

il profilo strutturale, essi possiedono le caratteristiche che tipizzano la formula associativa o fondazionale (con o senza personalità giuridica), non essendo “*distinte gestioni che già caratterizzano la pluralistica organizzazione interna dell’INPS*”. Gli oneri di amministrazione sono determinati dai regolamenti interni del fondo e da un decreto ministeriale non regolamentare che fissa i criteri di professionalità/onorabilità degli amministratori, contabilità, rafforzamento controllo, *standard* minimi per le prestazioni. La contrattazione collettiva definirà il modello istituzionale del fondo che si traduce in prestazioni, contribuzione, e – salvo indicazioni specifiche del decreto non regolamentare – schema gestorio (*governance*, bilancio, vigilanza). L’assetto gestionale, nella struttura e nella *governance* dei fondi bilaterali, deve essere, dunque, distinto, da una parte, raggruppando le discipline applicabili per fondi insizzati (FSB), fondo residuale (FSBR/FIS), fondi preesistenti (FSBP) e, dall’altra, osservando la specificità dei fondi alternativi (FSBA).

Per FSB, FSBR / FIS e FSBP si costituiscono gestioni interne dell’INPS, con oneri di amministrazione derivanti dal regolamento di contabilità dell’INPS, con una pariteticità che si tramuta nel concorso/partecipazione delle parti sociali all’organo di amministrazione. Il comitato amministratore è nominato con decreto del Ministro del lavoro. Il comitato resta in carica per quattro anni o per la durata stabilita da decreto ministeriale (art. 36 d.lgs. 148/2015). Esso è composto da esperti designati dalle organizzazioni sindacali e imprenditoriali stipulanti l’accordo o il contratto collettivo, in numero complessivamente non superiore a dieci, o nel maggior numero necessario a garantire la rappresentanza di tutte le parti istitutive, “*nonché da due funzionari, con qualifica di dirigente, in rappresentanza, rispettivamente, del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e del Ministero dell’economia e delle finanze*” (art. 36, comma 2 d.lgs. 148/2015). Viene predisposta una disciplina minima sui requisiti di competenza, onorabilità e assenza del conflitto di interessi che mutua i contenuti dagli schemi già esistenti per i fondi pensione e dai regimi civilistici che si applicano all’impresa societaria (artt. 37 e 38 d.lgs. 148/2015). Da qui origina la necessità giuridica di introduzione di codici etici, modelli organizzativi e procedure di controllo interno anche per i fondi di solidarietà²⁹. Quel comitato am-

29. Per un’opinione critica sul punto, L. NOGLER, *Enti bilaterali*, cit., 2014, pag. 736.

ministratore predisporre, sulla base dei criteri stabiliti dal consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INPS, i bilanci annuali, preventivo e consuntivo, della gestione, corredati da una propria relazione, e delibera sui bilanci tecnici relativi alla gestione stessa, delibera in ordine alla concessione degli interventi e dei trattamenti e compie ogni altro atto richiesto per la gestione degli istituti previsti dal regolamento, fa proposte in materia di contributi, interventi e trattamenti, vigila sull'affluenza dei contributi, sull'ammissione agli interventi e sull'erogazione dei trattamenti, nonché sull'andamento della gestione, decide in unica istanza sui ricorsi in ordine alle materie di competenza, assolve ogni altro compito ad esso demandato da leggi o regolamenti. Al collegio sindacale dell'INPS, i cui componenti partecipano, con voto consultivo, unitamente allo stesso direttore generale dell'INPS (o suo delegato), alle riunioni del comitato amministratore, viene assegnata la vigilanza. Il comitato amministratore applica, nella predisposizione dei *"bilanci annuali, preventivo e consuntivo, della gestione"*, *"i criteri stabiliti dal consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INPS"*. Il bilancio deve essere in pareggio, con riserve finanziarie, e non si può erogare prestazione in carenza di disponibilità. Il bilancio deve combinarsi con un bilancio di previsione a 8 anni, per definizione annuale, basato sullo scenario macroeconomico del documento di economia e finanza con relativa nota di aggiornamento. È, in altre parole, un bilancio di sostenibilità pluriennale - statistico, a finestre mobili, che è tipico delle gestioni previdenziali pubbliche e private. Si introducono altresì alcuni poteri amministrativi in capo alla pubblica amministrazione. Da una parte, il potere di sospensione con eventuale annullamento in autotutela delle deliberazioni illegittime del comitato amministratore (art. 36, comma 7 d.lgs. 148/2015, ma già presente nel comma 41 dell'art. 3 l. 92/2012). Tale potere è esercitato dal direttore generale dell'INPS³⁰.

La disciplina del FIS (fondo di integrazione salariale) concernente il comitato amministratore, i relativi poteri, con responsabilità e funzioni, coincide con quella disposta per i fondi inpsizzati (FSB), appena descritta.

È invece di un diverso tenore giuridico quanto è stato, nel 2014, imposto al fondo residuale (FSBR). Della disciplina vigente nel 2014, si noti il d.m. 7 febbraio 2014, n. 79141. In quella occasione fu inserita una clausola di-

30. In termini di esercizio di pubblici poteri, si v. l'art. 36, comma 8 d.lgs. 148/2015.

namica per permettere, non oltre i limiti intertemporali spiegati sopra una contrattazione collettiva istitutiva, per settori, tipologie di datori di lavoro e classi dimensionali, di sottrarre *pro futuro* alla disciplina del fondo residuale i relativi datori di lavoro dall'obbligo contributivo verso FSBR, ferma restando la gestione a stralcio delle prestazioni già deliberate e della contribuzione versata o ancora dovuta. L'obbligo contributivo decorreva, anche retroattivamente, dal 1° gennaio 2014. FSBR è gestito da un comitato amministratore composto da cinque esperti designati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e cinque esperti designati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori comparativamente più rappresentative a livello nazionale nonché da due funzionari con qualifica di dirigente, in rappresentanza, rispettivamente, del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e del Ministero dell'Economia e delle Finanze³¹.

Uno sguardo ai fondi pre-esistenti (FBSP) per ricapitolare alcuni profili menzionati sopra, ma da specificare rispetto a questo tipo di fondo. Il comma 42 dell'art. 3 l. 92/2012, imponeva l'adeguamento dei fondi di solidarietà, i quali sono stati istituiti *ex art. 2*, comma 28 l. 662/1996. L'adeguamento alle norme della l. 92/2012 non avrebbe dovuto escludere l'adeguamento dei seguenti aspetti: (i) prestazioni - introdurre o rimodulare l'assegno ordinario per sospensione o riduzione di orario, nel rispetto delle causali CIGO e CIGS; (ii) contribuzione - *quantum* e ridefinizione delle quote di ripartizione tra datore di lavoro e lavoratori dei contributi ordinari (i fondi preesistenti fissano la contribuzione nello 0,50% della retribuzione, di cui non più lo 0,375% a carico del datore di lavoro); (iii) contributi addizionali - *quantum* (i fondi pre-esistenti non superano attualmente l'1,50% - con applicazione di un coefficiente correttivo); (iv) la ridefinizione del principio di risorse adeguate con la regola del bilancio di sostenibilità a 8 anni, con il correlato divieto di erogazione delle prestazioni in carenza di di-

31. Per la validità delle sedute è necessaria la presenza di almeno sette componenti del comitato aventi diritto al voto. Si stabilisce la incompatibilità tra funzioni di membro del comitato amministratore e cariche nell'ambito delle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro nonché la regola della gratuità, con divieto di compenso e rimborso spese. Il che è, in qualche modo, correlato alle responsabilità, anche di tipo erariale, che tali amministratori potrebbero sopportare in caso di *mala gestio*. Ciascun componente non può durare in carica per più di due mandati. Le deliberazioni del comitato amministratore sono assunte a maggioranza dei presenti e, in caso di parità nelle votazioni, prevale il voto del presidente.

sponibilità e pone a carico dei lavoratori il 33%); (v) la disciplina della *governance* (bilanci, poteri del comitato amministratore, del direttore generale e del presidente dell'INPS, numero massimo dei componenti dei comitati amministratori). La contrattazione collettiva di adeguamento (*“accordi collettivi e contratti collettivi”*) tra le organizzazioni comparativamente più rappresentative a livello nazionale entro il 31 ottobre 2013 sarebbe stata recepita in un decreto interministeriale. Non si definiva un potere pubblico concorrente o sussidiario in caso di inattività delle parti sociali, con la conseguenza teorica di un sistema che sarebbe stato bloccato del tutto, dato il venir meno della disciplina previgente dal 1 gennaio 2014³².

I fondi alternativi (FSBA) vengono istituiti come figure soggettive complesse mediante contrattazione collettiva concernente la gestione, e non solo la disciplina, di misure volte a assicurare ai lavoratori una tutela reddituale in costanza di rapporto di lavoro, in caso di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa, *“correlate alle caratteristiche delle attività produttive interessate”* (regime del 2012: comma 14 dell'art. 3 l. 92/2012), e, dall'entrata in vigore del d.lgs. 148/2015, per le cause previste dalle disposizioni in materia di integrazione salariale (Titolo I d.lgs. 148/2015: art. 26, comma 1 con rinvio, indiretto, agli artt. 11 e 21 del medesimo decreto). È la contrattazione collettiva che fissa le regole di gestione di trattamenti previdenziali mutualizzati, tendenzialmente endo-categoriali (artigiani e agenzie di somministrazione), muovendo un certo ente bilaterale (sistema consolidato di bilateralità nazionale/territoriale) o, in alternativa, un fondo interprofessionale, verso l'accorpamento istituzionale con un fondo di solidarietà bilaterale. Non è una mera attribuzione (o avocazione) sindacale - collettiva di funzioni della bilateralità, con conseguente ridefinizione di fini e scopi statutari. È un modello di bilateralità, che, si *“accorpa”* per divenire bilateralità qualificata per il sostegno al reddito, secondo lo schema presentato nell'introduzione del presente studio. Se le *“organizzazioni sindacali e imprenditoriali possono adeguare* (anzi hanno già adeguato nel 2015) *le fonti normative ed istitutive dei rispettivi fondi bilaterali ovvero dei fondi interprofessionali”* (art. 3, comma 14 l. 92/2012, con il termine semestrale a

32. In particolare, d.m. 27 novembre 1997, n. 477 e art. 2, comma 28 l. 662/1996 abrogati a decorrere dal 1 gennaio 2014 – art. 3, comma 47, lett. a), l. 92/2012; art. 7, comma 6 d.l. 28 giugno 2013, n. 76, conv. l. 9 agosto 2013, n. 99, nonché art. 1, comma 185 l. 27 dicembre 2013, n. 147, mediante il quale è stato espunto il limite intertemporale del 31 ottobre 2013, con le conseguenze sui poteri istitutivi/costitutivi già spiegate sopra nel presente saggio.

confronto con il requisito dell'adeguamento già nel comma 1 dell'art. 27 d.lgs. 148/2015), allora quelle fonti normative e istitutive subiscono un innesco, con contenuti sindacali, gestionali, civilistici, previdenziali del tutto nuovi rispetto al sistema consolidato di bilateralità o al fondo interprofessionale. Tali fondi diventano pertanto alternativi al modello previsto dall'art. 25 d.lgs. 148/2015 (già art. 3, comma 14 l. 92/2012) e resistono ai movimenti centrifughi connessi al fondo territoriale FTI (non possibilità di opzione individuale del datore di lavoro di dissociarsi). L'accordo sindacale è la fonte esclusiva che regola direttamente e esaustivamente i fondi. Con riferimento alla natura giuridica di FSBA, sotto il profilo strutturale, essi possiedono le caratteristiche che tipizzano la formula associativa o fondazionale (con o senza personalità giuridica), non essendo esse gestioni che caratterizzano la pluralistica organizzazione interna dell'INPS. Gli oneri di amministrazione sono determinati dai regolamenti interni del fondo e da un decreto ministeriale non regolamentare che fissa i criteri di professionalità/onorabilità degli amministratori, contabilità, il rafforzamento del controllo, *standard* minimi per le prestazioni. La contrattazione collettiva definirà il modello istituzionale del fondo che si traduce in prestazioni, contribuzione, e – salvo indicazioni specifiche del decreto non regolamentare - schema gestorio (*governance*, bilancio, vigilanza). Tuttavia, l'art. 25, comma 4 d.lgs. 148/2015 dispone che i fondi già costituiti (e cioè il fondo del settore artigianato e il fondo delle agenzie di somministrazione), entro il 31 dicembre 2015, dovranno adeguarsi a alcuni schemi prestazionali (assegno ordinario o assegno solidarietà) e all'incremento di aliquota contributiva (dallo 0,20% allo 0,45% della retribuzione imponibile previdenziale). La norma, che è anche sanzione, nella tendenza della *reductio ad unum*, stabilisce che *“in mancanza, i datori di lavoro, che occupano mediamente più di 5 dipendenti, aderenti ai fondi suddetti, confluiscono nel fondo di integrazione salariale di cui all'articolo 29, a decorrere dal 1° gennaio 2016 e possono richiedere le prestazioni previste dal fondo di integrazione salariale per gli eventi di sospensione o riduzione del lavoro verificatisi a decorrere dal 1° luglio 2016”*. Per le finalità di tutela in costanza di rapporto di lavoro, la contrattazione collettiva definisce l'aliquota complessiva di contribuzione ordinaria di finanziamento non inferiore allo 0,45%, le tipologie di prestazioni in funzione delle disponibilità del fondo di solidarietà bilaterale, l'adeguamento dell'aliquota in funzione dell'andamento della gestione, ovvero la rideterminazione delle prestazioni in relazione alle erogazioni, tra l'altro tenendo presente in via previsionale gli andamenti del relativo settore in relazione anche a quello più generale dell'economia e l'e-

sigenza dell'equilibrio finanziario del fondo medesimo, la possibilità di far confluire al fondo di solidarietà quota parte del contributo previsto per l'eventuale fondo interprofessionale (con regime peculiare per il fondo delle agenzie di somministrazione³³), criteri e requisiti per la gestione dei fondi. Il fondo alternativo (FSBA) è figura soggettiva complessa. Esso è rimesso alla contrattazione collettiva per gli aspetti appena elencati e può pertanto essere predisposto anche per le imprese con meno di 5 lavoratori. Ciò è già confermato dal caso del fondo dell'artigianato. Qui si viene a creare uno schema che riflette la garanzia costituzionale di libertà sindacale per due ordini di ragioni. Il primo elemento è meramente testuale e vale per tutti fondi di solidarietà. Si veda l'art. 26, comma 4 d.lgs. 148/2015 (già comma 7 dell'art. 3 l. 92/2012) ove si stabilisce che il superamento della soglia dimensionale fissata per la partecipazione al fondo bilaterale si verificherà mensilmente con riferimento alla media semestrale precedente. Il che incide indirettamente sulla *ratio* stessa dell'obbligo contributivo *ex lege*: se si ammette la verifica periodica di soglie minime, allora sarà il fondo – e in ultima istanza la contrattazione collettiva – a definire le soglie dimensionali che fanno insorgere l'obbligo contributivo. Tali soglie potrebbero essere anche inferiori al fatidico numero “5”. Il secondo elemento è di sistema. Si deduce dalla possibilità della contrattazione collettiva di adeguare “*fonti normative e istitutive*” degli enti bilaterali o dei fondi interprofessionali. Questa constatazione induce a ritenere possibile il superamento del soglia dimensionale minima, con imposizione di un obbligo di contribuzione anche alle imprese con meno di 5 dipendenti, in ragione di (i) una norma contrattuale che incida sulle fonti normative/istitutive degli enti bilaterali, imponendo tale obbligo di contribuzione per tutti i datori di lavoro riferibili a un certo contratto collettivo³⁴ o (ii) di una norma contrattuale che ridefinisca il sistema di adesione datoriale ai fondi interprofessionali di cui

33. La lett. e) del comma 5 dell'art. 27 d.lgs. 148/2015 stabilisce che in quel caso la quota parte di contribuzione che confluisce nel fondo di solidarietà permette l'insorgere della obbligazione contributiva non ripartita, vale a dire a carico esclusivo del datore di lavoro, nella misura dello 0,30%.

34. Accordi per il fondo di solidarietà nel settore dell'artigianato del 30 novembre 2012, 31 ottobre 2013 e 29 novembre 2013 e lo statuto istitutivo di FSBA del 26 marzo 2014; d.m. 9 gennaio 2015. Per il fondo alternativo delle agenzie di somministrazione, Accordi del 10 settembre 2013, del 27 febbraio 2014, del 23 settembre 2014, del 2 ottobre 2014, del 9 dicembre 2014 e del 5 marzo 2015.

all'art. 118 l. 388/2000, imponendo un'obbligazione "indivisibile" (quota parte per il fondo interprofessionale, quota parte per il fondo di solidarietà) per i datori di lavoro che abbiano aderito al fondo interprofessionale e che non siano assoggettati al sistema di integrazioni salariali. Il che avverrebbe a prescindere dalla soglia dimensionale. In questa prospettiva si deve altresì inserire il potere della contrattazione collettiva di istituire fondi inpsizzati (art. 26, comma 10 d.lgs. 148/2015) per datori di lavoro, individuati per settori e classi di ampiezza, che oggi sono assoggettati alla disciplina delle indennità di mobilità che dal 2017 verrà meno. Il che permetterà di avere fondi di solidarietà, anche solo di matrice aziendale, pensando alle più grandi realtà imprenditoriali italiane o multinazionali, che erogano prestazioni analoghe alle indennità di mobilità.

Il d.lgs. 148/2015 rinvia a un successivo decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, sentite le parti sociali istitutive dei rispettivi fondi bilaterali la funzione di definire disposizioni per determinare i *"requisiti di professionalità e onorabilità dei soggetti preposti alla gestione dei fondi medesimi; criteri e requisiti per la contabilità dei fondi; 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"*. Il d.m. 79141/2014 verrà probabilmente rimodulato in alcune parti.

Anche il fondo alternativo (FSBA) ha l'obbligo di bilancio in pareggio e non può erogare prestazioni in carenza di disponibilità e i relativi interventi sono concessi previa costituzione di specifiche riserve finanziarie e entro i limiti delle risorse già acquisite.

2.2 Vicende giuridiche modificative. Fondi bilaterali di solidarietà e fondi interprofessionali: nuove tecniche per nuove politiche

La contrattazione collettiva istitutiva dei fondi inpsizzati (FSB) può disporre la "confluenza", nei fondi medesimi, del *"fondo interprofessionale per la formazione continua"* (art. 26, comma 11 d.lgs. 148/2015 e già comma 13 dell'art. 3 l. 92/2012). In questo caso al fondo bilaterale *"affluisce anche il gettito del contributo integrativo stabilito dall'articolo 25, quarto comma, della legge 21 dicembre 1978, n. 845, e successive modificazioni, con riferimento ai datori di lavoro cui si applica il fondo e le prestazioni derivanti dall'attuazione del primo periodo del presente comma sono riconosciute nel limite di tale gettito"*. La contrattazione collettiva istitutiva dei fondi alternativi

(FSBA) può adeguare “*le fonti normative ed istitutive...dei fondi interprofessionali, di cui all’articolo 118 della legge 23 dicembre 2000, n. 388*” alle finalità di sostegno al reddito. Inoltre, si stabilisce che “*ove a seguito della predetta trasformazione venga ad aversi la confluenza, in tutto o in parte, di un fondo interprofessionale in un unico fondo bilaterale rimangono fermi gli obblighi contributivi previsti dal predetto articolo 118 e le risorse derivanti da tali obblighi sono vincolate alle finalità formative, eventualmente istituito dalle medesime parti stipulanti ai sensi dell’art. 118, l. 23 dicembre 2000, n. 388*” (art. 26 comma 11 d.lgs. 148/2015).

In questo quadro ordinamentale si deve tener conto del fatto che esistono due tipi di fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua. Il primo tipo attiene all’istituzione di fondi paritetici interprofessionali (art. 118, comma 1 l. 388/2000). Il secondo tipo riguarda l’istituzione di fondi paritetici per la formazione dei lavoratori somministrati (art. 12 d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276). A questo punto le sfide per le parti sociali sono evidenti. Per definire la vicenda modificativa o c.d. confluenza di un fondo nell’altro, le organizzazioni sindacali e imprenditoriali del fondo interprofessionale e dei FSBA devono agire sul campo della settorialità (ed è il caso del lavoro nelle agenzie di somministrazione, ove presso il fondo per la formazione è stato costituito il fondo di solidarietà). La vicenda modificativa prevede in ogni caso la costituzione di due patrimoni vincolati nel medesimo fondo, con rendicontazione e gestione differenziate, per i contributi *ex art. 118 l. 388/2000* e per i contributi *ex art. 3 l. 92/2012*. Tali patrimoni separati e vincolati sarebbero posti in un bilancio unico a voci distinte, con regole di vigilanza non coincidenti del tutto. La contribuzione per il fondo di solidarietà potrebbe essere riscossa con modalità analoghe, a prescindere dalla soglia dimensione del datore di lavoro, a quelle dell’art. 118 l. 388/2000.

Anche da quanto appena riportato sulla possibile intersecazione tra fondi di solidarietà e fondi interprofessionali, connessa alla volontà istitutiva espressa mediante contrattazione collettiva, si comprende che la contrattazione collettiva istitutiva del fondo di solidarietà (FSB o FSBA) prevale, ai fini della definizione del perimetro di applicazione soggettiva dell’obbligo contributivo, sull’inquadramento previdenziale del datore di lavoro operato dall’INPS (art. 49 l. 9 marzo 1989, n. 88)³⁵. Ma il dato più rilevante

35. A. SGROI (a cura di), *Il sistema di previdenza sociale dei lavoratori privati*, Torino, 2010.

in questa dinamica di prevalenza è offerto dall'art. 26, comma 10 d.lgs. 148/2015, il quale crea un potere in capo alle parti sociali di istituire fondi di solidarietà per “*settori, tipologie di datori di lavoro e classi dimensionali già coperte*”. In questi casi, dunque, l'autonomia privata collettiva, nel senso più ampio di possibilità di conformare liberamente, le relazioni giuridiche a essa affidate. Essa non subisce restrizioni di rilievo amministrativistico né nel momento della definizione del soggetto giuridico (fondo) mediante cui proporre schemi di sostegno al reddito, né per la temporalità (non vi è termine finale entro cui esercitare tale potere), né per la perimetrazione dell'obbligo contributivo rispetto a determinate tipologie di datori di lavoro. Può questo ragionamento estendersi ai fondi alternativi (FSBA)? Il ragionamento può essere reso per i fondi alternativi se si muove dall'idea che FSBA può ex art. 32, comma 2, d.lgs. 14 settembre 2015, n. 148, mettere in atto prestazioni per datori di lavoro e settori di attività già coperti.

3. Ambito soggettivo: i c.d. settori non coperti dalla normativa in materia di integrazione salariale

La disciplina protettiva dei fondi bilaterali si applica ai lavoratori riferibili a imprese di settori privati, non coperti dalla normativa in materia di integrazione salariale. La chiave di lettura teorica dell'ambito soggettivo che in questo studio si sceglie attiene all'obbligo contributivo. In questa prospettiva, tale disciplina si applicherà necessariamente qualora il datore di lavoro abbia mediamente una forza lavoro superiore a 5 dipendenti (prima ipotesi). Tale disciplina potrà essere applicata anche al datore di lavoro che non abbia mediamente una forza lavoro superiore a 5 dipendenti (seconda ipotesi). Nella prima ipotesi (applicazione necessaria della disciplina protettiva) viene a costituirsi un obbligo di contribuzione in capo al datore di lavoro a favore del fondo bilaterale per via legislativa. Nella seconda ipotesi (applicazione non necessaria della disciplina protettiva) viene a costituirsi un obbligo di contribuzione per via contrattuale, mediante clausole obbligatorie. Il punto focale prescelto (*i.e.* la fonte della obbligazione contributiva) permette una ri-centralizzazione del sistema contrattuale rispetto a questo nuovo sistema di bilateralità qualificata per il sostegno al reddito. Questo mutamento di senso complessivo trova un appoggio nella norma di legge e la cornice teorica nel modo di intendere la bilateralità nelle relazioni industriali italiane.

Ma ciò non basta per identificare l'ambito soggettivo di applicazione di tale

disciplina. Sarà necessario comprendere lo spazio che l'autonomia collettiva e l'organizzazione dei poteri pubblici hanno nell'individuazione dell'ambito soggettivo. Ciò permette di superare criticità testuali della legge qui studiata e inserire il discorso in una più ampia valutazione della funzionalizzazione della norma di legge rispetto alle tutele da apprestare ai lavoratori nei casi di alternanza lavoro/non lavoro³⁶. E allora deve dirsi che la contrattazione collettiva, e di conseguenza i decreti interministeriali, possono determinare gli ambiti di applicazione dei fondi (FSB) con riferimento alla natura giuridica e alla classe di ampiezza dei datori di lavoro. Allo stesso modo, il decreto istitutivo del fondo residuale (FSBR/FIS) individua i settori, tipologie di datori di lavoro e classi dimensionali comunque superiori ai quindici dipendenti, non coperti dalla normativa in materia di integrazione salariale. La contrattazione collettiva di adeguamento dei fondi alternativi (FSBA) stabilisce *“misure intese ad assicurare ai lavoratori una tutela reddituale in costanza di rapporto di lavoro, in caso di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa, correlate alle caratteristiche delle attività produttive interessate”* (art. 27 d.lgs. 148/2015). Tale descrizione è volta a dimostrare che esiste un nucleo essenziale di soggetti titolari degli schemi previdenziali predefiniti dalla legge (tutele in costanza di rapporto di lavoro per riduzione e sospensione delle attività) e un nucleo eventuale di soggetti titolari di schemi previdenziali che la contrattazione collettiva e/o i decreti ministeriali definiranno. Sussiste, in altre parole, una variabilità soggettiva della titolarità al diritto previdenziale di sostegno al reddito in ragione dei settori e delle tipologie dei datori di lavoro, distinti anche per classi dimensionali, non coperti dalla normativa in materia di integrazione salariale, definiti dalla contrattazione collettiva e/o dal decreto ministeriale. È una variabilità che dipende da quali misure o schemi previdenziali si intendono inserire nel fondo bilaterale, che va da un minimo di tutele, determinando un nucleo essenziale di titolari, a un massimo di tutele³⁷.

Del resto il ragionamento che precede è impostato secondo il comma 19 dell'art. 26 d.lgs. 148/2015, il quale permette una serie di finalità ulteriori ai fondi, e secondo l'art. 33 d.lgs. 148/2015, che dispone una contribu-

36. *Contra*, A. TURSI, I fondi, *cit.*, 2013.

37. Si noterà che nel fondo alternativo l'ambito soggettivo è stato perimetrato dalla contrattazione collettiva e dallo statuto di FSBA, inserendo persino il personale delle organizzazioni sindacali e imprenditoriali che hanno negoziato l'istituzione del fondo.

zione differenziata in ragione delle prestazioni erogate dal fondo. Seguendo questa idea si potrà dire che appare legittima la scelta di un contratto collettivo di definire una prestazione di sostegno al reddito erogata dal fondo, con adeguata contribuzione relativa, che riprenda il modello, che è abrogato dall'1 gennaio 2016, della CIGS in caso di dichiarazione di fallimento, emanazione del provvedimento di liquidazione coatta amministrativa, sottoposizione all'amministrazione straordinaria senza prosecuzione dell'attività, ammissione al concordato preventivo con cessione dei beni. Il ragionamento può essere trasposto all'ipotesi dell'indennità di mobilità, schema che verrà meno dal 1° gennaio 2017, o, ancora, esponendosi a limiti non insuperabili, a tipologie di lavoro autonomo coordinato, dato il disegno complessivo del *Jobs Act*.

Il punto diventa più complicato se si studia il regime dei fondi alternativi (FSBA). La Circolare INPS 14 marzo 2013, n. 36 indica una soluzione pratica, e dunque immediatamente applicabile, che si scontra con il disegno complessivo in cui la regolazione del 2012 viene inserita. In particolare, secondo detta circolare, *“i beneficiari della prestazione sono i lavoratori sospesi per crisi aziendali o occupazionali...la tutela in argomento riguarda i lavoratori con contratti a tempo indeterminato e determinato, dipendenti da aziende non destinatarie, per settore o dimensione, di interventi di cassa integrazione guadagni ordinaria, cassa integrazione guadagni gestione speciale per l'edilizia, per i lapidei e per l'agricoltura, e di cassa integrazione guadagni straordinaria ovvero dipendenti di imprese artigiane che rientrano nel campo di applicazione dell'articolo 12, comma 1, della legge 23 luglio 1991, n.223 e ss.mm.ii”*. In questo modo, la Circolare menzionata evoca e richiama la disciplina attuativa connessa al art. 19 d.l. 29 novembre 2008, n. 185 (conv. l. 28 gennaio 2009, n. 2). Di qui muove, infatti, il decreto interministeriale 19 maggio 2009, n. 46441, nel quale sono stabilite le platee di potenziali beneficiari delle misure di sostegno al reddito definite nel sistema del 2008, con la combinazione tra bilateralità e prestazione INPS di disoccupazione. L'effetto di questa scelta interpretativa, restrittiva dell'autonomia delle parti istitutive del fondo alternativo FSBA, incide certamente sull'esclusione – già consolidatasi *sub* sistema del 2008 – dei lavoratori a tempo indeterminato con previsione di sospensioni lavorative programmate nonché sui lavoratori a tempo parziale verticale. In questa prospettiva si dovrà notare che lo scontro tra soluzione pratica e disegno complessivo della regolazione del 2012 e del 2015 viene a concretizzarsi nella evidente limitazione della dinamica contrattuale istitutiva del FSBA. Tale dinamica potrebbe, infatti, andare

anche oltre tale impostazione e riferire eventi e situazioni di tutela a prescindere dalla normativa del 2008 e dagli angusti schemi protettivi. Il medesimo ragionamento può essere traslato sulle giornate e sulla durata massima della prestazione di sostegno al reddito. La Circolare INPS sopra citata dispone che la sospensione effettiva può verificarsi in giornate non consecutive, anche secondo turnazioni settimanali e/o giornaliere, all'interno del periodo oggetto dell'accordo sindacale. Inoltre, si chiarisce che la durata massima del trattamento *“non può superare novanta giornate da computare in un biennio mobile”* e si stabilisce che il lavoratore sospeso ha in ogni caso diritto alla contribuzione figurativa e all'assegno familiare.

Sono elementi che nella concretezza pratica non possono non essere apprezzati ma, se visti nella più ampia valutazione della forza o capacità contrattuale che le parti istitutive potrebbero esercitare, lasciano intendere la linea di standardizzazione che l'amministrazione pubblica intraprenderà nel futuro.

4. Ambito oggettivo: le prestazioni necessarie e le prestazioni eventuali. Il principio di quasi-automatismo e l'equilibrio finanziario

I fondi di solidarietà bilaterali debbono proteggere i lavoratori erogando forme di tutela in costanza di rapporto di lavoro nei casi di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa per cause previste dalle disposizioni di cui al predetto Titolo (art. 26, comma 1 d.lgs. 148/2015). Qui è l'insieme delle prestazioni necessarie, correlate alla sospensione del rapporto di lavoro, a cui si possono aggiungere prestazioni eventuali che presuppongono la cessazione del rapporto di lavoro: si tratta dei fondi inpsizzati (FSB) che definiscono la possibilità di erogare una prestazione integrativa, per importi o durata, rispetto alla NASpI o alle integrazioni salariali (art. 26, comma 9, lett. a) d.lgs. 148/2015), di *“assegni straordinari per l'incentivazione all'esodo tramite accompagnamento alla pensione di vecchiaia o anticipata”* (art. 26, comma 9, lett. b) d.lgs. 148/2015), di contribuire a piani formativi e di riqualificazione professionale, anche in raccordo con sistemi nazionali e europei (art. 26, comma 9, lett. c) d.lgs. 148/2015)³⁸. Tali prestazioni possono

38. È una pratica che, qualora realizzata, potrebbe permettere una sinergia tra schemi di sostegno al reddito e schemi di riqualificazione. Per un esempio, art. 10 d.m. 21 gennaio 2011, n. 33.

essere definite “ulteriori”. Possono, inoltre, essere costituiti fondi inspizzati (FSB) esclusivamente per prestazioni ulteriori in relazione a settori e classi di ampiezza già coperti dalla normativa delle integrazioni salariali. Ciò viene assorbito dal modello introdotto dai commi 31 e 32 dell’art. 3 l. 92/2012, come riformulati dall’art. 1, comma 251, lett. b) e c) l. 24 dicembre 2012, n. 228 (legge di stabilità 2013).

Ma tornando alle prestazioni necessarie si osserva che i fondi inspizzati FSB erogano l’assegno ordinario, che consiste nella realizzazione di uno schema che assicuri *“in relazione alle causali previste dalla normativa in materia di cassa integrazione ordinaria o straordinaria, la prestazione...di importo almeno pari all’integrazione salariale”* (art. 30 d.lgs. 148/2015). I fondi inspizzati FSB fissano la durata massima della prestazione, non inferiore a 13 settimane in un biennio mobile e non superiore, a seconda della causale invocata, alle durate massime di cui agli artt. 12 e 22 d.lgs. 148/2015, e comunque nel rispetto della durata massima indicata nell’art. 4, comma 1 d.lgs. 148/2015. A tale assegno ordinario si applica, per quanto compatibile, la normativa in materia di integrazioni salariali ordinarie.

Non si esclude l’applicazione del principio di automatismo delle prestazioni previdenziali erogate dal fondo perché, anche nel caso in esame, il diritto previdenziale sussisterebbe in caso di inadempimento contributivo datoriale. Ciò si può dedurre dal fatto che si dispone il divieto di erogazione delle prestazioni esclusivamente per i casi di mancanza di provvista economica derivante da uno squilibrio finanziario del fondo. Per l’art. 35 d.lgs. 148/2015, i fondi hanno obbligo di bilancio in pareggio e non possono erogare prestazioni in carenza di disponibilità e gli interventi previdenziali sono concessi previa costituzione di specifiche riserve finanziarie ed entro i limiti delle risorse già acquisite. Di qui muovono due osservazioni. Una di rilievo generale che attiene all’influenza dell’art. 81 Cost. sull’art. 38 Cost. e l’altra sulla conferma di un’annotazione particolare che riguarda la necessità giuridica, anche in ragione di questa norma, di introdurre, a livello di fondo, codici e procedure di controllo sulla gestione economica e sulle responsabilità delle tecnostutture/organi di amministrazione. Sul primo rilievo puntualizzerò alcune riflessioni. Sul secondo, rinvio a cose già espresse sopra sulle procedure necessarie. Ebbene, se si intende storicamente l’assetto da cui originano la l. 92/2012 e il d.lgs. 148/2015 si possono dedurre alcuni elementi che giustificano tale scelta legislativa: (i) l’assetto dei fondi di solidarietà è stato posto nell’ambito dei “nuovi” artt. 81 e 97 Cost., nonché della l. 24 dicembre 2012, n. 243, la quale – come è noto - può essere

abrogata, modificata o derogata solo se espressamente indicato da una legge successiva approvata con le medesime modalità previste dall'art. 81, comma 6 Cost. (maggioranza assoluta dei componenti delle due Camere); tale forza è stata imposta dal Patto *Euro Plus* e dal *Fiscal Compact*, nei quali si legge che l'introduzione del principio di pareggio di bilancio sarebbe dovuto avvenire mediante disposizioni vincolanti e di natura permanente o costituzionali; (ii) i contenuti specifici della disciplina dei fondi in tema di equilibrio finanziario sono ripetizioni della premessa della l. 243/2012 e del relativo *corpus* normativo (si vedano le nozioni di conto consolidato, saldo strutturale, obiettivo di medio termine, fase favorevole, fase avversa del ciclo economico, saldo del conto consolidato). In questa disciplina, si vede l'orientamento che il legislatore del 2012 e del 2015 intende perseguire con riferimento alla domanda sulla potenziale prevalenza, in caso di conflitto, nell'ambito del bilanciamento tra norme costituzionali, degli artt. 81 e 97 Cost. sull'art. 38 Cost. Il contenimento della spesa pubblica, che è fissato negli artt. 81 e 97 Cost. ed è imposto dall'Unione Europea, prevale, secondo la normativa recente, in termini di priorità assiologica sulla previdenza di sostegno al reddito per inoccupazione. Il problema sociale che ne deriva può avere ampiezze non gestibili. Ecco che di qui si rileva la motivazione più vera della *reductio ad unum* dei fondi, operata nel 2015. È una scelta legislativa evidente quella di spingere verso sistemi consolidati di fondi che, facendo massa critica e essendo basati su schemi a ripartizione, sono più sostenibili nel medio e lungo periodo.

Ma, rifocalizzando l'attenzione sulle prestazioni dei fondi, si osservi il fondo residuale – FSBR, dal 2016, FIS. In particolare, FSBR, che aveva l'obbligo di bilancio in pareggio e non avrebbe potuto erogare prestazioni in carenza di disponibilità, con il conseguenziale rovesciamento del principio di automaticità delle prestazioni (il c.d. quasi-automatismo)³⁹. Vi è qui una specie di sistema a capitalizzazione virtuale, con conti individuali per datore di lavoro, rispetto a cui misurare, nell'arco di sostenibilità a 8 anni, il rapporto

39. Per il FIS, dal gennaio 2016, ciò significa che “*alle prestazioni erogate dal fondo di integrazione salariale si provvede nei limiti delle risorse finanziarie acquisite al fondo medesimo, al fine di garantirne l'equilibrio di bilancio. In ogni caso, tali prestazioni sono determinate in misura non superiore a quattro volte l'ammontare dei contributi ordinari dovuti dal medesimo datore di lavoro, tenuto conto delle prestazioni già deliberate a qualunque titolo a favore dello stesso*”: art. 29 comma 4 d.lgs. 148/2015.

tra prestazioni erogate e contribuzioni accumulate, dando di fatto, o extra assetto legislativo (*i.e.* nella riforma del 2012 non compare tale regola), il potere al comitato amministratore di fissare uno schema di corrispettività non mutualistica tra prestazioni e contribuzione per ogni singolo datore di lavoro vincolato a FSBR. Vi è, anche in questo caso, l'obbligo di presentare il bilancio tecnico di previsione a otto anni basato sullo scenario macroeconomico coerente con il più recente Documento di economia e finanza e relativa Nota di aggiornamento, con le seguenti tempistiche, fermo restando l'obbligo di aggiornamento in corrispondenza della presentazione del bilancio preventivo annuale, al fine di garantire periodicamente l'equilibrio dei saldi di bilancio. Sulla base del bilancio di previsione il comitato amministratore propone modifiche relative all'importo delle prestazioni o alla misura dell'aliquota di contribuzione. In relazione alle prestazioni, FSBR riconosce le causali previste dalla normativa in materia di cassa integrazione guadagni ordinaria e straordinaria, con esclusione della cessazione, anche parziale di attività imprenditoriale. Di qui muove l'erogazione delle prestazioni di un assegno ordinario di importo pari all'integrazione salariale, ridotto di un importo pari ai contributi di cui all'art. 26 l. 28 febbraio 1986, n. 41. La riduzione definita in ragione di tale contribuzione obbligatoria resta nelle disponibilità di FSBR.

L'art. 31 d.lgs. 148/2015 stabilisce che il FIS, da gennaio 2016, eroga per i lavoratori che rientrano in processi di riduzione dell'orario di lavoro, introdotti *ex art.* 24 l. 223/1991 o per evitare licenziamenti economici, il c.d. assegno di solidarietà. L'assegno di solidarietà può essere corrisposto per un periodo massimo di 12 mesi in un biennio mobile. Esso è determinato in relazione alle ore di lavoro non prestate, seguendo l'impostazione di cui all'art. 3 d.lgs. 148/2015. La contrattazione collettiva aziendale permette di selezionare i lavoratori interessati dalla riduzione oraria. La riduzione oraria non può essere superiore a due limiti: (i) per la media oraria, al 60% dell'orario giornaliero, settimanale o mensile dei lavoratori interessati e, (ii) in relazione al singolo lavoratore, per la riduzione complessiva, essa non può essere superiore al 70% nell'arco dell'intero periodo per il quale l'accordo di solidarietà viene stipulato. La contrattazione collettiva aziendale dovrà specificare le modalità con cui, qualora sia utile soddisfare esigenze di maggior lavoro, il datore di lavoro possa modificare in aumento, nei limiti del normale orario di lavoro, l'orario ridotto. Il maggior lavoro prestato determinerà una riduzione corrispondente dell'assegno di solidarietà. Viene introdotta una procedura telematica obbligatoria per l'accesso alla prestazione,

gestita con e dall'INPS. In relazione ai fondi alternativi FSBA, si tenga in considerazione che mediante la Circolare INPS 36/2013 era stata avanzata l'impostazione secondo cui *“la tutela in argomento è prevista esclusivamente nelle ipotesi di crisi aziendali o occupazionali”*. L'avverbio *“esclusivamente”* determinava una lettura molto restrittiva della dinamica in cui le parti istitutive potevano muovere la propria azione. La medesima Circolare insisteva, infatti, sul punto, ribadendo che per *“sospensioni”* e per *“crisi aziendali o occupazionali”* – come già definite nel decreto interministeriale 46441/2009 – si intendono situazioni di mercato o eventi naturali transitori e di carattere temporaneo che determinino, per qualunque tipologia di datore di lavoro privato, mancanza di lavoro, di commesse, di ordini o clienti⁴⁰. Le parti istitutive, dunque, non avrebbero potuto, secondo la Circolare citata, stabilire eventi o situazioni ulteriori rispetto a quelle indicate nella normativa del 2009. Con il d.lgs. 148/2015 si trova una soluzione al problema. Analizzando gli artt. 26 e 32, si comprende che i fondi alternativi FSBA possono, per le prestazioni necessarie, optare per almeno una delle prestazioni indicate nel comma 3 dell'art. 26 citato (assegno equipollente all'assegno ordinario – per durata e misura; o assegno di solidarietà, con limitazione eventuale – per via contrattuale collettiva – del periodo massimo; il periodo minimo è inderogabilmente fissato a 26 settimane nel biennio mobile). Per le prestazioni ulteriori si può scegliere, data la copertura contributiva, prestazioni integrative di NASPI e integrazioni salariali o prestazioni integrative in processi di esodo.

40. L'elenco degli eventi è noto: *“a) crisi di mercato [...]; b) mancanza o contrazione di lavoro [...]; c) mancanza di materie prime [...]; d) sospensioni o contrazioni dell'attività lavorativa [...]; e) eventi improvvisi [...] condizioni meteorologiche incerte”*.

Tabella econometrica

di Michele Raitano e Sara Flisi

L'obiettivo di questo paragrafo è stimare quanto costerebbe – in termini di aliquota di contribuzione sulla retribuzione lorda – estendere i benefici della Cassa Integrazione Guadagni anche ai lavoratori dei settori produttivi che ne sono attualmente privi.

Nello specifico nella stima si analizza la possibilità di estendere tali benefici anche a quei settori produttivi che, sulla base della normativa attuale, non sono coperti né dalla Cassa Integrazione Guadagni Ordinaria (CIGO), né da quella Straordinaria (CIGS), ovvero i lavoratori di alcune tipologie di imprese artigiane e del commercio e tutti i lavoratori del settore “Banche e Assicurazioni”.

La stima è stata condotta mediante il campione longitudinale di micro-dati AD-SILC¹, costruito sulla base degli archivi amministrativi dell'INPS e rappresentativo dell'universo dei lavoratori dipendenti italiani. Nello specifico, tale campione è stato costruito identificando la popolazione intervistata nell'indagine IT-SILC condotta dall'ISTAT nel corso del 2005 e estraendo dagli archivi amministrativi tutte le informazioni disponibili relative agli intervistati in IT-SILC dal momento del loro ingresso nel mercato del lavoro (quindi in alcuni casi fin dagli anni '60) fino a tutto il 2009.

Ai fini della nostra analisi si è estratto un sottocampione di lavoratori dipendenti nel settore privato seguiti longitudinalmente fra il 2000 ed il 2009. Il campione così selezionato è composto da 105.707 osservazioni riferite a 16.840 individui osservati annualmente nei 10 anni in esame.

Il campione AD-SILC presenta numerosi pregi per poter effettuare la stima del costo dell'estensione della CIG. I principali sono i seguenti:

1. Il dataset AD-SILC è stato sviluppato nell'ambito di un progetto di ricerca europeo coordinato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e dalla Fondazione Giacomo Brodolini. I principali risultati di questo progetto di ricerca sono reperibili al sito www.tdymm.eu.

- Per ogni lavoratore, per ogni rapporto di lavoro avuto in corso d'anno sono rilevate la retribuzione lorda (in euro) e il numero di settimane di lavoro o di indennità per CIG, malattia o maternità riferite a tale rapporto di lavoro. Ai fini del presente lavoro la retribuzione lorda annua è stata trasformata in valori a prezzi costanti 2010.
- Per ogni lavoratore, per ogni rapporto di lavoro si conoscono inoltre il settore produttivo – registrato attraverso il codice statistico contributivo (CSC) dell'INPS, quello a cui si riferisce la normativa sulla disponibilità o meno di CIG e CIGS – e il numero di addetti dell'impresa. Incrociando le informazioni su settore e dimensione d'impresa è stato quindi possibile ricostruire con esattezza, sulla base dell'attuale normativa, quali lavoratori del Commercio e dell'Artigianato fossero tutelati o meno dalla CIG.
- Per ogni lavoratore, si dispone annualmente dell'informazione sul numero di settimane di ricezione delle diverse tipologie di indennità di disoccupazione e mobilità.
- I lavoratori sono seguiti longitudinalmente (quindi si segue la carriera nel tempo dello stesso lavoratore). In questo modo in ciascun punto del tempo è possibile ricostruire con esattezza se il lavoratore soddisfa degli specifici requisiti contributivi in un determinato settore (ad esempio, almeno 52 settimane lavorate nel settore nelle ultime 104).

Il dataset AD-SILC per il dettaglio e la ricchezza delle informazioni contenute è quindi, allo stato attuale, la fonte dati più attendibile per osservare le carriere individuali, la continuità di queste, i livelli salariali, la mobilità fra settori, la frequenza dei periodi trascorsi in CIG o in disoccupazione o senza ricevere alcun tipo di sussidio o stipendio (periodi quindi considerabili come di “inattività”).

Il principale problema metodologico dell'analisi condotta è però consistito nell'identificazione del tipo di rischio che si vorrebbe tutelare mediante l'estensione della CIG anche ai lavoratori dei settori attualmente non protetti.

Si intende infatti stimare il costo di una tutela aggiuntiva che si riferisce a un evento – “la sospensione” – che però, per definizione (non esistendo) non può essere osservato dai dati. Né tantomeno si possono inferire ordini di grandezza osservando la frequenza dell'evento “sospensione” nei settori che la tutelano (ad esempio industria o costruzioni), data l'estrema differenza delle caratteristiche, e quindi della probabilità di dover ricorrere alla sospensione, fra i settori attualmente coperti o non coperti da CIG.

Non è inoltre dato sapere se l'estensione della CIG si concreterebbe in una minore disoccupazione di lavoratori altrimenti licenziati – nel qual caso la CIG andrebbe a sostituire le settimane di disoccupazione (che in caso sarebbero poi successive laddove non si riuscisse a tornare al lavoro) – o se si concreterebbe in una minore occupazione di persone che, in assenza della tutela, vengono mantenute nel loro posto di lavoro dall'impresa – in tale caso la CIG andrebbe a sostituire periodi di lavoro e genererebbe una minore retribuzione.

Non potendo in nessun modo avere una stima affidabile del secondo caso (in che percentuale la CIG porterebbe riduzione delle ore effettivamente lavorate?), in questo lavoro si è assunto che la “nuova” CIG andrebbe a tutelare i periodi attualmente non lavorati in corso d'anno.

Si sono quindi costruiti 2 macro-scenari:

- i. il primo ipotizzando che la CIG vada a tutelare tutte le settimane non lavorate (incluso fra queste anche quelle in cui si riceve un sussidio di disoccupazione – sovente poco generoso, fino all'introduzione dell'ASPI); le settimane massime da tutelare ogni anno sarebbero quindi pari a $(52 - \text{settimane di lavoro})^2$;
- ii. il secondo assumendo che i periodi in cui sarebbe necessaria una tutela sono quelli in cui non si lavora né si riceve indennità; le settimane massime da tutelare ogni anno sarebbero quindi pari a $(52 - \text{settimane di lavoro} - \text{settimane indennizzate})$.

L'idea alla base della simulazione è consistita quindi nel misurare quanto costerebbe offrire tutela monetaria per le settimane non lavorate (scenario 1) o non indennizzate (scenario 2).

L'ipotesi di base è che il costo del finanziamento (necessariamente a ripartizione) sarebbe da considerare settoriale (per artigianato, banche o commercio) o, in caso, aggregando questi settori (artigianato e commercio o tutti e 3 insieme).

Attraverso l'esercizio di simulazione si è quindi cercato di misurare – sotto alcune ipotesi e requisiti esplicitati successivamente, e per ciascuno dei 3 settori o per aggregazioni degli stessi – da un lato il costo potenziale annuo

2. Nelle settimane di lavoro sono incluse quelle in cui si ricevono indennità di malattia o maternità.

del beneficio (dati il numero dei lavoratori che si qualificano per il beneficio, il loro salario medio settimanale e il numero medio di settimane non lavorate o non indennizzate), e dall'altro la massa retributiva lorda annua interessata dall'applicazione dell'aliquota di finanziamento (dati il numero di lavoratori a cui si applicherebbe l'aliquota, il loro salario medio settimanale e il numero medio di settimane lavorate). Il rapporto fra il costo potenziale e la massa retributiva fornisce l'aliquota di finanziamento delle prestazioni³.

I risultati delle simulazioni differiscono quindi in base a:

- lo scenario di copertura dei periodi di non lavoro/non indennità considerato;
- le ipotesi specifiche relative ai requisiti di accesso alla tutela della nuova CIG settoriale;
- generosità e durata di tale prestazione.

Sulla base di questi fattori, si ricava il costo potenziale e, quindi, l'aliquota di finanziamento.

Rispetto ai requisiti di accesso alla nuova forma di tutela, nelle simulazioni si è ipotizzato che il diritto alla tutela per sospensione verrebbe garantito unicamente ai lavoratori che (all'interno di ogni settore, o aggregazioni di questi) soddisfano i requisiti per l'ASPI, ovvero: i) avere lavorato in quel settore per almeno 2 anni (non necessariamente consecutivi) e ii) aver lavorato nel settore almeno 52 delle precedenti 104 settimane. Il costo di finanziamento è invece a carico di tutti i lavoratori del settore (indipendentemente dal fatto che soddisfino o meno i requisiti precedenti).

Rispetto a generosità e durata della prestazione si sono invece condotte stime interagendo le seguenti ipotesi relative a:

- Tasso di sostituzione (TdS): la copertura lorda è pari all'80% o al 60% della precedente retribuzione.
- Durata del sussidio: per tutte le settimane non lavorate (o non indennizzate) o ponendo un tetto pari a 12 settimane massime di erogazione.

3. La stima dei costi si riferisce alle sole prestazioni erogate. Non si stima invece il costo potenziale derivante da eventuali contribuzioni figurative che si intendesse erogare ai lavoratori "sospesi".

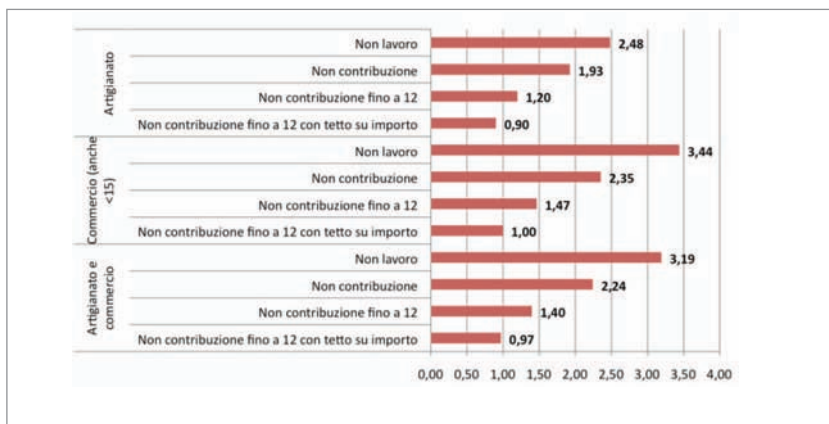
- Tetto all'importo della prestazione ricevuta: si ipotizzano scenari in cui non si pone un tetto (se guadagno 3.000 euro ho diritto a prestazioni di 2.400 o 1.800 euro mensili a seconda del tasso di sostituzione) e scenari in cui la retribuzione massima assicurabile (in linea con gli attuali "tetti" della CIG) è fissata pari a 1.200 euro lordi mensili; ne deriva, a seconda del tasso di sostituzione, una prestazione massima erogabile di 960 euro lordi al mese (con TdS dell'80%) o di 720 euro lordi al mese (con TdS del 60%).

Incrociando gli scenari sul tipo di settimane coperte, il tasso di sostituzione, la durata massima della prestazione e il tetto sull'importo si stimano i valori delle aliquote di finanziamento per il periodo 2001-2009 (e quella media nel periodo pre-crisi, 2001-2008). Ovviamente quanto più si restringe la generosità della prestazione – fino allo scenario meno generoso: tutelare solo le settimane non indennizzate, al massimo 12 settimane, pagando al massimo 720 euro lordi mensili e escludendo i lavoratori di banche e commercio con meno di 15 addetti – tanto più si riduce l'aliquota di finanziamento delle prestazioni (figura 1 e tabelle in allegato). Al contrario, l'aliquota crescerebbe se la misura venisse concessa anche a chi non soddisfa i requisiti contributivi ASPI all'interno del settore.

Le stime sono state condotte ipotizzando anche scenari in cui per Banche e Commercio sono tutelati solo i dipendenti di imprese con almeno 15 addetti. Si è inoltre stimata l'aliquota che si otterrebbe aggregando insieme dapprima Artigianato e Commercio e poi Artigianato, Commercio e Banche e Assicurazioni.

In media, nel periodo 2001-2008, assumendo un tasso di sostituzione del 60%, per l'Artigianato l'aliquota di finanziamento sarebbe variata fra il 2,48% nello scenario più favorevole allo 0,90% laddove si decidesse di coprire al massimo 12 settimane e ponendo un tetto all'importo erogato (figura 1). L'aliquota sarebbe più elevata nel caso del Commercio e varierebbe, negli scenari estremi con tasso di sostituzione al 60%, dal 3,44% all'1,0%. Aggregando insieme i lavoratori di Artigianato e Commercio l'aliquota di finanziamento varierebbe invece fra il 3,19% e lo 0,97%.

Fig. 1: Aliquote di finanziamento in diversi scenari
Tasso di sostituzione al 60%



Qui di seguito si presentano in dettaglio per i singoli anni i risultati delle simulazioni nelle varie combinazioni di scenario.

Tab. A1.1: Aliquota di finanziamento
Tasso di sostituzione dell'80%. Nessun vincolo dimensionale

	Aliquota di contribuzione stimata				
	Artigianato	Banche	Commercio	Artigianato e Commercio	Artigianato, Banche e Commercio
2001	3.45	0.50	4.87	4.47	3.69
2002	3.51	0.87	4.73	4.40	3.75
2003	3.64	1.20	4.74	4.44	3.89
2004	3.39	1.74	4.85	4.46	4.02
2005	3.15	0.72	4.53	4.18	3.63
2006	3.85	1.22	4.44	4.29	3.81
2007	2.33	1.11	4.10	3.67	3.27
2008	3.17	0.60	4.45	4.14	3.60
2009	5.74	1.23	4.76	4.99	4.48
<i>media</i>					
2001-2008	3.31	1.00	4.59	4.26	3.71

Fonte: *elaborazioni su dati AD-SILC*

Tab. A1.2: Aliquota di finanziamento.
Tasso di sostituzione dell'80%. Commercio e banche over15

	Aliquota di contribuzione stimata				
	Artigianato	Banche	Commercio	Artigianato e Commercio	Artigianato, Banche e Commercio
2001	3.45	0.21	3.79	3.61	2.57
2002	3.51	0.76	3.54	3.52	2.72
2003	3.64	1.30	4.08	3.86	3.15
2004	3.39	1.55	4.23	3.81	3.22
2005	3.15	0.71	3.68	3.42	2.73
2006	3.85	1.07	3.56	3.70	3.05
2007	2.33	1.05	3.64	3.03	2.55
2008	3.17	0.40	3.83	3.53	2.77
2009	5.74	0.54	3.80	4.66	3.75
<i>media</i>					
2001-2008	3.31	0.88	3.79	3.56	2.85

Fonte: elaborazioni su dati AD-SILC

Tab. A1.3: Aliquota di finanziamento.
Tasso di sostituzione del 60%. Nessun vincolo dimensionale

	Aliquota di contribuzione stimata				
	Artigianato	Banche	Commercio	Artigianato e Commercio	Artigianato, Banche e Commercio
2001	2.59	0.37	3.65	3.36	2.76
2002	2.63	0.65	3.55	3.30	2.81
2003	2.73	0.90	3.55	3.33	2.92
2004	2.54	1.30	3.63	3.35	3.01
2005	2.36	0.54	3.40	3.14	2.72
2006	2.88	0.91	3.33	3.22	2.86
2007	1.75	0.83	3.08	2.75	2.45
2008	2.38	0.45	3.34	3.11	2.70
2009	4.31	0.92	3.57	3.74	3.36
<i>media</i>					
2001-2008	2.48	0.74	3.44	3.19	2.78

Fonte: elaborazioni su dati AD-SILC

Tab. A1.4: Aliquota di finanziamento.
Tasso di sostituzione del 60%. Commercio e banche over15

	Aliquota di contribuzione stimata				
	Artigianato	Banche	Commercio	Artigianato e Commercio	Artigianato, Banche e Commercio
2001	2.59	0.16	2.84	2.71	1.93
2002	2.63	0.57	2.65	2.64	2.04
2003	2.73	0.97	3.06	2.89	2.37
2004	2.54	1.16	3.17	2.86	2.42
2005	2.36	0.53	2.76	2.57	2.05
2006	2.88	0.80	2.67	2.78	2.28
2007	1.75	0.79	2.73	2.27	1.91
2008	2.38	0.30	2.87	2.65	2.08
2009	4.31	0.40	2.85	3.49	2.81
<i>media</i>					
2001-2008	2.48	0.66	2.84	2.67	2.14

Fonte: elaborazioni su dati AD-SILC

Tab. A2.1: Aliquota di finanziamento.
Tasso di sostituzione dell'80%. Nessun vincolo dimensionale

	Aliquota di contribuzione stimata				
	Artigianato	Banche	Commercio	Artigianato e Commercio	Artigianato, Banche e Commercio
2001	3.01	0.31	3.40	3.29	2.70
2002	3.02	0.80	3.36	3.27	2.81
2003	2.91	0.63	3.25	3.16	2.73
2004	2.35	1.08	3.41	3.13	2.79
2005	2.36	0.71	3.14	2.94	2.59
2006	2.58	0.89	2.99	2.89	2.58
2007	1.84	0.31	2.79	2.55	2.21
2008	2.46	0.54	2.76	2.69	2.36
2009	3.64	0.90	3.00	3.15	2.84
<i>media</i>					
2001-2008	2.57	0.66	3.14	2.99	2.60

Fonte: elaborazioni su dati AD-SILC

Tab. A2.2: Aliquota di finanziamento.
Tasso di sostituzione dell'80%. Commercio e banche over15

	Aliquota di contribuzione stimata				
	Artigianato	Banche	Commercio	Artigianato e Commercio	Artigianato, Banche e Commercio
2001	3.01	0.21	2.82	2.92	2.09
2002	3.02	0.68	2.39	2.72	2.13
2003	2.91	0.65	2.72	2.82	2.22
2004	2.35	0.93	2.97	2.66	2.21
2005	2.36	0.69	2.39	2.38	1.95
2006	2.58	0.70	2.24	2.41	1.98
2007	1.84	0.26	2.49	2.19	1.72
2008	2.46	0.34	2.45	2.46	1.94
2009	3.64	0.40	2.44	2.97	2.40
<i>media</i>					
2001-2008	2.57	0.56	2.56	2.57	2.03

Fonte: elaborazioni su dati AD-SILC

Tab. A2.3: Aliquota di finanziamento.
Tasso di sostituzione del 60%. Nessun vincolo dimensionale

	Aliquota di contribuzione stimata				
	Artigianato	Banche	Commercio	Artigianato e Commercio	Artigianato, Banche e Commercio
2001	2.26	0.23	2.55	2.47	2.03
2002	2.27	0.60	2.52	2.45	2.11
2003	2.18	0.47	2.44	2.37	2.04
2004	1.76	0.81	2.55	2.35	2.09
2005	1.77	0.53	2.35	2.21	1.94
2006	1.94	0.67	2.25	2.17	1.93
2007	1.38	0.23	2.09	1.91	1.66
2008	1.84	0.41	2.07	2.02	1.77
2009	2.73	0.68	2.25	2.36	2.13
<i>media</i>					
2001-2008	1.93	0.49	2.35	2.24	1.95

Fonte: elaborazioni su dati AD-SILC

Tab. A2.4: Aliquota di finanziamento.
Tasso di sostituzione del 60%. Commercio e banche over15

	Aliquota di contribuzione stimata				
	Artigianato	Banche	Commercio	Artigianato e Commercio	Artigianato, Banche e Commercio
2001	2.26	0.16	2.11	2.19	1.57
2002	2.27	0.51	1.79	2.04	1.60
2003	2.18	0.49	2.04	2.11	1.67
2004	1.76	0.70	2.23	2.00	1.66
2005	1.77	0.52	1.80	1.78	1.46
2006	1.94	0.53	1.68	1.81	1.49
2007	1.38	0.19	1.87	1.64	1.29
2008	1.84	0.25	1.84	1.84	1.46
2009	2.73	0.30	1.83	2.23	1.80
<i>media</i>					
2001-2008	1.93	0.42	1.92	1.93	1.52

Fonte: elaborazioni su dati AD-SILC

Tab. B2.1: Aliquota di finanziamento.
Tasso di sostituzione dell'80%. Nessun vincolo dimensionale

	Aliquota di contribuzione stimata				
	Artigianato	Banche	Commercio	Artigianato e Commercio	Artigianato, Banche e Commercio
2001	1.75	0.21	2.08	1.99	1.64
2002	1.89	0.36	2.14	2.07	1.76
2003	1.79	0.41	1.99	1.94	1.68
2004	1.58	0.54	2.07	1.94	1.71
2005	1.47	0.41	1.93	1.82	1.59
2006	1.58	0.4	1.89	1.81	1.59
2007	1.24	0.2	1.81	1.67	1.44
2008	1.51	0.45	1.74	1.69	1.50
2009	2.21	0.56	1.83	1.91	1.73
<i>media</i>					
2001-2008	1.60	0.37	1.96	1.86	1.61

Fonte: elaborazioni su dati AD-SILC

Tab. B2.2: Aliquota di finanziamento.
Tasso di sostituzione dell'80%. Commercio e banche over15

	Aliquota di contribuzione stimata				
	Artigianato	Banche	Commercio	Artigianato e Commercio	Artigianato, Banche e Commercio
2001	1.75	0.12	1.80	1.77	1.27
2002	1.89	0.29	1.72	1.81	1.37
2003	1.79	0.41	1.89	1.84	1.45
2004	1.58	0.46	2.03	1.80	1.46
2005	1.47	0.40	1.63	1.55	1.26
2006	1.58	0.34	1.50	1.54	1.24
2007	1.24	0.15	1.77	1.52	1.18
2008	1.51	0.31	1.62	1.57	1.27
2009	2.21	0.26	1.69	1.92	1.55
<i>media</i>					
2001-2008	1.60	0.31	1.75	1.68	1.31

Fonte: elaborazioni su dati AD-SILC

Tab. B2.3: Aliquota di finanziamento.
Tasso di sostituzione del 60%. Nessun vincolo dimensionale

	Aliquota di contribuzione stimata				
	Artigianato	Banche	Commercio	Artigianato e Commercio	Artigianato, Banche e Commercio
2001	1.31	0.16	1.56	1.49	1.23
2002	1.42	0.27	1.6	1.55	1.32
2003	1.34	0.31	1.49	1.45	1.26
2004	1.18	0.41	1.55	1.45	1.28
2005	1.1	0.31	1.45	1.36	1.19
2006	1.18	0.3	1.41	1.36	1.19
2007	0.93	0.15	1.36	1.25	1.08
2008	1.13	0.34	1.31	1.27	1.12
2009	1.66	0.42	1.37	1.43	1.30
<i>media</i>					
2001-2008	1.20	0.28	1.47	1.40	1.21

Fonte: elaborazioni su dati AD-SILC

Tab. B2.4: Aliquota di finanziamento.
Tasso di sostituzione del 60%. Commercio e banche over15

	Aliquota di contribuzione stimata				
	Artigianato	Banche	Commercio	Artigianato e Commercio	Artigianato, Banche e Commercio
2001	1.31	0.09	1.35	1.33	0.95
2002	1.42	0.22	1.29	1.36	1.02
2003	1.34	0.31	1.42	1.38	1.08
2004	1.18	0.35	1.52	1.35	1.09
2005	1.1	0.3	1.22	1.16	0.94
2006	1.18	0.26	1.13	1.15	0.93
2007	0.93	0.11	1.32	1.14	0.89
2008	1.13	0.23	1.21	1.18	0.95
2009	1.66	0.19	1.27	1.44	1.16
<i>media</i>					
2001-2008	1.20	0.23	1.31	1.26	0.98

Fonte: elaborazioni su dati AD-SILC

Tab. C2.1: Aliquota di finanziamento.
Tasso di sostituzione dell'80%. Nessun vincolo dimensionale

	Aliquota di contribuzione stimata				
	Artigianato	Banche	Commercio	Artigianato e Commercio	Artigianato, Banche e Commercio
2001	1.34	0.08	1.42	1.40	1.14
2002	1.44	0.14	1.45	1.45	1.21
2003	1.35	0.17	1.35	1.35	1.15
2004	1.19	0.22	1.4	1.35	1.16
2005	1.12	0.17	1.32	1.27	1.10
2006	1.17	0.16	1.27	1.25	1.08
2007	0.92	0.09	1.24	1.16	1.00
2008	1.11	0.18	1.17	1.16	1.01
2009	1.63	0.23	1.24	1.33	1.18
<i>media</i>					
2001-2008	1.21	0.15	1.33	1.30	1.10

Fonte: elaborazioni su dati AD-SILC

Tab. C2.2: Aliquota di finanziamento.
Tasso di sostituzione dell'80%. Commercio e banche over15

	Aliquota di contribuzione stimata				
	Artigianato	Banche	Commercio	Artigianato e Commercio	Artigianato, Banche e Commercio
2001	1.34	0.05	1.18	1.26	0.89
2002	1.44	0.11	1.11	1.28	0.94
2003	1.35	0.16	1.22	1.29	0.98
2004	1.19	0.18	1.31	1.25	0.97
2005	1.12	0.16	1.06	1.09	0.85
2006	1.17	0.13	0.97	1.07	0.84
2007	0.92	0.06	1.16	1.05	0.81
2008	1.11	0.12	1.05	1.08	0.84
2009	1.63	0.1	1.12	1.34	1.07
<i>media</i>					
2001-2008	1.21	0.12	1.13	1.17	0.89

Fonte: elaborazioni su dati AD-SILC

Tab. C2.3: Aliquota di finanziamento.
Tasso di sostituzione del 60%. Nessun vincolo dimensionale

	Aliquota di contribuzione stimata				
	Artigianato	Banche	Commercio	Artigianato e Commercio	Artigianato, Banche e Commercio
2001	1.01	0.06	1.06	1.05	0.85
2002	1.08	0.11	1.09	1.09	0.91
2003	1.01	0.12	1.02	1.01	0.86
2004	0.89	0.17	1.05	1.01	0.87
2005	0.84	0.13	0.99	0.95	0.82
2006	0.88	0.12	0.96	0.94	0.81
2007	0.69	0.06	0.93	0.87	0.75
2008	0.83	0.13	0.88	0.87	0.76
2009	1.22	0.17	0.93	1.00	0.88
<i>media</i>					
2001-2008	0.90	0.11	1.00	0.97	0.83

Fonte: elaborazioni su dati AD-SILC

Tab. C2.4: Aliquota di finanziamento.
Tasso di sostituzione del 60%. Commercio e banche over15

	Aliquota di contribuzione stimata				
	Artigianato	Banche	Commercio	Artigianato e Commercio	Artigianato, Banche e Commercio
2001	1.01	0.03	0.88	0.95	0.67
2002	1.08	0.08	0.83	0.96	0.71
2003	1.01	0.12	0.92	0.97	0.73
2004	0.89	0.14	0.99	0.94	0.73
2005	0.84	0.12	0.8	0.82	0.64
2006	0.88	0.1	0.73	0.80	0.63
2007	0.69	0.05	0.87	0.79	0.61
2008	0.83	0.09	0.79	0.81	0.63
2009	1.22	0.07	0.84	1.01	0.80
<i>media</i>					
2001-2008	0.90	0.09	0.85	0.88	0.67

Fonte: elaborazioni su dati AD-SILC

I working papers nascono dall'attività di progetto e di studio del gruppo di ricerca della Fondazione Giacomo Brodolini. Sono uno strumento agile di informazione che permette la sistematizzazione e la diffusione dei lavori realizzati sulle principali tematiche d'interesse della Fondazione.