

Antonella Occhino

**Il sostegno al reddito dei lavoratori
in costanza di rapporto tra intervento pubblico
e bilateralità**

Sommario: **1.** Politiche del lavoro e politiche industriali alla prova della sussidiarietà orizzontale. **2.** Il modello assicurativo e la tecnica della contribuzione. **3.** Sostegno al reddito e politiche formative in costanza di rapporto: la “CIG a zero ore” come opportunità. **4.** L’integrazione salariale come *extrema ratio*, tra settori inclusi e settori affidati ai fondi privati bilaterali. **5.** Le ragioni dell’integrazione: causali *vs.* cessazione dell’attività produttiva. **6.** Il ruolo delle parti sociali: dalle procedure CIG alla bilateralità. **7.** Quali fondi bilaterali di solidarietà: risorse e interventi.

1. Politiche del lavoro e politiche industriali alla prova della sussidiarietà orizzontale

Un passaggio chiave della riforma ideata dalla legge delega 10 dicembre 2014, n. 183, a quasi due anni dalla sua approvazione, è la revisione dei meccanismi di tutela dei lavoratori subordinati in costanza di rapporto, che ha dato vita al d.lgs. 14 settembre 2015, n. 148: una riforma a tutto campo delle tutele passive del reddito prima della disoccupazione¹. Di questa materia il d.lgs. n. 148/2015 rappresenta oggi un vero e proprio testo unico, sul quale è poi intervenuto il decreto correttivo del *Jobs Act* approvato in Consiglio dei Ministri il 23 settembre 2016 (d.lgs. 24 settembre 2016, n. 185, sulle tutele in costanza di rapporto, dove in particolare l’art. 2, che modifica il d.lgs. n. 148/2015), anche per dare conto delle istanze delle parti sociali che avevano

¹ V. GAROFALO D., *La ratio della riforma*, in BALLETTI, GAROFALO D. (a cura di), *La riforma della Cassa Integrazione Guadagni nel Jobs Act 2. Scritti dedicati a Michele Miscione*, Cacucci, 2016, p. II ss.; CINELLI, *Jobs Act e dintorni. Appunti sulle metamorfosi in progress nel sistema delle tutele sociali*, in *RDSS*, 2015, p. 289 ss.

sollecitato l'attenzione del Governo, tra l'altro, sulle situazioni in scadenza di integrazione straordinaria autorizzate nelle aree cd. di crisi complessa.

L'unicità del disegno emerge non solo a motivo dell'unitarietà della disciplina, profondamente rivista e sostitutiva delle regole previgenti, ma soprattutto per la chiarezza dei suoi criteri ispiratori, in linea con la delega: il quadro normativo si ispira a logiche di razionalizzazione e risparmio di gestione, di coinvolgimento attivo dei beneficiari, di semplificazione, di riduzione degli oneri non salariali del lavoro, di attenta considerazione delle differenti esigenze nei settori produttivi interessati. E soprattutto con una distinzione netta tra la disciplina degli ammortizzatori sociali per disoccupazione, già regolati dal d.lgs. 4 marzo 2015, n. 22, e quella del sostegno al reddito in costanza di rapporto, seppure all'interno di un medesimo disegno di ridefinizione delle misure italiane di *flexicurity*².

La disciplina interessa un impianto che conserva la struttura di intervento della Cassa Integrazione Guadagni (d'ora in poi CIG), istituita nel 1941 dalla contrattazione collettiva e poi disciplinata nel 1947 con d.lgs. 12 agosto 1947, n. 869 per far fronte alle difficoltà occupazionali dell'epoca, e poi negli anni profondamente rivista³; ma il disegno include alla pari l'azione dei fondi bilaterali di solidarietà, già disciplinati dalla legge 28 giugno 2012, n. 92 (art. 3, ora abrogato), riconoscendo loro il ruolo di secondo polmone del sistema a tutela del reddito, anche prima dell'evento di disoccupazione e quindi già in costanza di rapporto⁴.

Sullo sfondo emerge il disegno di una complementarità tra l'intervento pubblico destinato alle situazioni di maggior bisogno, identificate nei c.d. settori inclusi nel campo di applicazione della CIG, e l'intervento privato affidato alla bilateralità, destinata ad operare "in-vece" del pubblico, per i settori esclusi⁵.

² V. BOZZAO, *Gli ammortizzatori sociali nel sistema del Jobs Act: una visione d'insieme*, in questa Rivista, 2015, p. 111 ss.; GOTTARDI, *Riforme strutturali e prospettiva europea di Flexicurity: andata e ritorno*, in LD, 2015, p. 241 ss.; ORLANDINI, *La via italiana alla flexicurity: la riforma degli ammortizzatori sociali nel Jobs Act*, in QG, 2015, p. 67 ss.

³ Per una rilettura della disciplina della Cassa integrazione guadagni a partire dalla riforma del 1993 rinvio ai commentari alla legge n. 223/1991 a cura di FERRARO, MAZZIOTTI, SANTONI, *Integrazioni salariali, eccedenze di personale e mercato del lavoro*, Jovene, 1992, e a cura di PAPALEONI, DEL PUNTA, MARIANI, *La nuova cassa integrazione guadagni e la mobilità*, Cedam, 1993.

⁴ Sulla disciplina dei fondi bilaterali dopo la legge n. 92/2012 v. TURSÌ, *I fondi bilaterali di solidarietà*, in FERRARO, MAZZOTTA, CINELLI (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro*, Giappichelli, 2013, p. 475 ss.

⁵ V. MISCIONE, *La Cassa integrazione dopo il Jobs Act*, in DPL, 2016, p. 931 e p. 933; FAIOLI, *Il*

Su questo impianto divisorio, che vede il criterio discrezionale essenzialmente nella individuazione dei settori e in base alle dimensioni dell'impresa, emerge a tratti anche l'altro modello (che però tende a soccombere), ovvero quello della sovrapposizione degli interventi pubblici e privati, a copertura gli uni dell'essenziale e gli altri di un eventuale e ragionevole incremento, sull'esempio della tecnica combinatoria che regge i pilastri pensionistici base e complementare⁶.

Il perno della revisione degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto ruota quindi attorno al principio, non scritto ma evidente, di sussidiarietà orizzontale nella gestione del bisogno per i lavoratori coinvolti in processi aziendali che ne mettono a rischio, per impossibilità o difficoltà sopravvenute, il diritto alla retribuzione e trova quindi nell'art. 36, co. 1, Cost. il suo principio di riferimento, insieme al principio solidaristico invero nell'art. 38 Cost. La sussidiarietà orizzontale viene promossa attraverso appunto il ruolo dei fondi bilaterali unendo nel disegno, sul lato dell'intervento privato, sia i fondi bilaterali di solidarietà sia i fondi bilaterali interprofessionali, che da tempo operano nel sistema sul lato delle politiche attive, in particolare della formazione continua⁷.

Il successo della riforma dipenderà anche dalla coerenza del meccanismo delle integrazioni autorizzate con gli interventi di politica industriale. Nel decreto legge 22 giugno 2012, n. 83 già si interveniva con misure volte alla cd. crescita sostenibile, ma semplicemente orientate a permettere ad un apposito fondo ("Fondo per la crescita sostenibile", ex art. 23) di intervenire con un impegno di risorse particolari nelle aree di crisi industriale "complessa", individuate come i "territori soggetti a recessione economica e perdita occupazionale di rilevanza nazionale derivante da: una crisi di una o più imprese di grande o media dimensione con effetti sull'indotto; una grave crisi di uno specifico settore industriale con elevata specializzazione nel territorio" (art. 27, co. 1).

sostegno al reddito attuato mediante fondi bilaterali di solidarietà, in ZILIO GRANDI, BIASI (a cura di), *Commentario breve alla riforma "Jobs Act"*, Cedam, 2016, p. 407 ss.

⁶ Sulle linee fondamentali dei modelli di *welfare* rinvio per tutti a TREU, *Le istituzioni del lavoro nell'Europa della crisi*, in *DLRI*, 2013, p. 597 ss.; PERSIANI, *Crisi economica e crisi del welfare state*, in *DLRI*, 2013, p. 641 ss.; e comunque a PACI, *Onde lunghe nello sviluppo dei sistemi di welfare*, in *SM*, 1982, p. 345 ss.

⁷ V. BOZZAO, *Gli ammortizzatori sociali nel sistema del Jobs Act: una visione d'insieme*, cit., p.

Nello specifico, in tali casi, i progetti di riqualificazione delle aree, di formazione del capitale umano, di riconversione di aree dismesse, di recupero ambientale e di “efficientamento” (*sic*) energetico dei siti e di realizzazione di infrastrutture strettamente funzionali agli interventi sono oggetto di finanziamento e anche di cofinanziamento regionale, con l’ulteriore particolarità che i progetti di riconversione e riqualificazione industriale sono adottati mediante appositi accordi di programma, con il coinvolgimento degli attori territoriali e sociali (art. 27, commi 2 e 3).

In proposito, in occasione delle modifiche al d.lgs. n. 148/2015, intervenute in base al decreto correttivo del *Jobs Act* approvato in Consiglio dei Ministri il 23 settembre 2016 (d.lgs. n. 185/2016, art. 2), e a riparo di situazioni di integrazione salariale in scadenza entro il 2016, che dovrebbero interessare oltre 30.000 lavoratori, si è prevista la proroga dell’intervento straordinario della CIG per ulteriori 12 mesi di fruizione, qualora l’impresa presenti un piano dedicato al recupero occupazionale concordato anche con la Regione e che comprenda percorsi di politica attiva per la ricollocazione del personale in esubero⁸.

2. Il modello assicurativo e la tecnica della contribuzione

Il modello di intervento a sostegno del reddito è assicurativo sebbene improntato al principio solidaristico e per questa via al criterio universalistico delle tutele, che dovrebbero aprirsi a tutti i soggetti in pari situazione di bisogno⁹. Il principio solidaristico in effetti si inverte nel principio costituzionale di tutela dei rischi del lavoratore secondo un modello assicurativo tradizionale

⁸ In particolare all’art. 2, co. 1, lett. f), n. 3), con cui si introduce il co. 11 *bis* nell’art. 44 del d.lgs. n. 148/2015, si prevede che “in deroga all’articolo 4, co. 1, all’articolo 22, commi 1, 2 e 3, entro il limite massimo di spesa di 216 milioni di euro per l’anno 2016, previo accordo stipulato in sede governativa ... può essere concesso un ulteriore intervento di integrazione salariale straordinaria, sino al limite massimo di 12 mesi, alle imprese operanti in un’area di crisi industriale complessa ... Al fine di essere ammessa all’ulteriore intervento di integrazione salariale straordinaria l’impresa presenta un piano di recupero occupazione che prevede appositi percorsi di politiche attive del lavoro concordati con la regione e finalizzati alla rioccupazione dei lavoratori, dichiarando contestualmente di non poter ricorrere al trattamento di integrazione salariale straordinaria né secondo le disposizioni del presente decreto né secondo le disposizioni attuative dello stesso...”.

⁹ V. GIUBBONI, *Solidarietà*, in *PD*, 2012, p. 525 ss.

e che ritorna nella stessa revisione delle politiche passive *vs.* la disoccupazione¹⁰.

Il rischio non è tra quelli elencati nell'art. 38 Cost., riferito com'è al bisogno di integrazione salariale legato alla sospensione della retribuzione, e questa dalla sospensione della prestazione di lavoro. Come intervento voluto dal legislatore in eccedenza rispetto ai rischi espressamente protetti, tra i quali la disoccupazione involontaria, esso è però da considerare comunque esposto alla valutazione di sufficienza insita nella ragionevolezza del principio solidaristico, nella logica del ragionevole contemperamento tra le esigenze di contenimento della spesa pubblica (e privata) e una adeguata tutela dei lavoratori in stato di bisogno.

In altri termini la costituzionalità del regime degli interventi in costanza di rapporto è pur sempre assoggettata al controllo di razionalità e quindi di gradualità, anche rispetto alle sue evoluzioni nel tempo. E il bilanciamento tra le esigenze economiche e di tutela dei lavoratori vi trova un altro terreno da esplorare, a partire dal legame virtuoso, anche perché assicurativo, che la riforma vuole indurre tramite il ripristino di un collegamento efficace tra le prestazioni e la contribuzione¹¹.

Per le prestazioni la tutela, come in precedenza, consiste nella copertura dell'80 per cento della retribuzione perduta per ore di lavoro non prestate comprese tra zero e il limite dell'orario contrattuale, settimana per settimana, ma sulla base della media settimanale quando la riduzione opera con un riparto di orario su base ultra settimanale (art. 3, co. 1), mentre per le indennità accessorie opera un meccanismo di calcolo orario con il limite delle otto ore giornaliere (art. 3, co. 3), così come per la retribuzione a cottimo e premiante si fa riferimento al guadagno medio nel periodo interessato (art. 3, co. 4)¹².

Viene anche confermata la tecnica dei massimali, riordinata in base alla retribuzione di riferimento: nel 2015 971,71 euro su una retribuzione mensile fino a 2.102,24 euro; oltre, 1.167,91 euro (art. 3, co. 5), con un aumento del 20 per cento in favore delle imprese del settore edile e lapideo per intemperie

¹⁰ V. RENGÀ, *Post fata resurgo: la rivincita del principio assicurativo nella tutela della disoccupazione*, in *LD*, 2015, p. 77 ss.

¹¹ V. CAFFIO, *La "razionalizzazione" della disciplina della CIG: le prestazioni e la contribuzione*, in BALLETTI, GAROFALO D. (a cura di), *op. cit.*, p. 189 ss.

¹² V. NICOLINI, *La cassa integrazione guadagni*, in ZILIO GRANDI, BIASI (a cura di), *Commentario breve alla riforma "Jobs Act"*, Cedam, 2016, pp. 393-395.

stagionali (art. 3, co.10). Il tutto pienamente rivalutato ogni anno in base all'aumento dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo (art. 3, co. 6)¹³.

Per la contribuzione la disciplina comprende una contribuzione ordinaria e una addizionale, legata alla fruizione effettiva degli interventi. La contribuzione ordinaria varia a seconda del tipo di attività, del numero dei dipendenti (fino o oltre 50) e della categoria di appartenenza del lavoratore (operaio *vs.* impiegato e quadro), andando da un minimo dell' 1,70 per cento fino al 4,70 per cento per gli operai delle imprese dell'industria e artigianato edile (art. 13)¹⁴.

Viene previsto tra l'altro che "sono da comprendersi nel calcolo tutti i lavoratori, compresi i lavoratori a domicilio (esclusi dalla CIG, n.d.a.) e gli apprendisti, che prestano la propria opera con vincolo di subordinazione sia all'interno che all'esterno dell'azienda" (art. 13, co. 2, *in fine*). L'appunto fa riferimento al vincolo di subordinazione e mette in gioco implicitamente la questione del computo dei lavoratori etero-organizzati, ai sensi dell'art. 2, co. 1, d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81, i quali sono esclusi dalla protezione previdenziale e quindi anche dalla CIG, in linea di massima (poiché la norma estende loro l'applicazione dal 1° gennaio 2016 della sola "disciplina del rapporto di lavoro subordinato"), ma potrebbero, se ritenuti di natura subordinata, entrare a far parte del numero dei lavoratori che determina l'organico aziendale.

La contribuzione addizionale, che non è una novità, conferma la logica del modello assicurativo-premiante, con una sottolineatura marcata della responsabilità delle imprese che ricorrono effettivamente all'intervento di integrazione salariale, poiché ora queste vengono assoggettate ad un contributo addizionale particolarmente elevato e comune all'intervento ordinario e straordinario: del 9 per cento fino a 52 settimane nel quinquennio mobile, poi del 12 per cento fino a 104 settimane e del 15 per cento oltre, salvo i casi di eventi oggettivamente non evitabili (art. 5, co.1, e art. 13, co.3)¹⁵. Questo flusso contributivo opera in omaggio ad un principio di quasi corrispettività, o meglio di minor virtuosità delle imprese che fanno ricorso alla CIG.

¹³ V. SPATTINI, *Le tutele sul mercato del lavoro: il sistema degli ammortizzatori sociali, le politiche attive e la condizionalità*, in TIRABOSCHI (a cura di), *Le nuove regole del lavoro dopo il Jobs Act*, Giuffrè, 2016, p. 413.

¹⁴ V. SPATTINI, *Le tutele sul mercato del lavoro: il sistema degli ammortizzatori sociali, le politiche attive e la condizionalità*, cit., rispettivamente pp. 419-420 per la CIGO e p. 429 per la CIGS.

¹⁵ V. MISCIONE, *La Cassa integrazione dopo il Jobs Act*, op. cit., p. 932; SPATTINI, *Le tutele sul mercato del lavoro*, cit., pp. 415-416; NICOLINI, *La cassa integrazione guadagni*, cit., pp. 403-405.

Sullo sfondo si conferma quindi l'impostazione assicurativa dell'intervento, garantito sia sul versante pubblico (CIG) sia su quello privato (fondi bilaterali: v. *infra*) dal meccanismo della contribuzione, ordinaria e addizionale per le imprese che fruiscono effettivamente degli interventi di integrazione salariale, all'interno di un modello solidaristico che trova ragione nell'art. 38 Cost. D'altronde per tutti i casi di intervento della CIG viene conservato, come in passato, il beneficio della contribuzione figurativa "ai fini del diritto e della misura alla pensione anticipata o di vecchiaia" (art. 6, co. 1).

3. *Sostegno al reddito e politiche formative in costanza di rapporto: la "CIG a zero ore" come opportunità*

La razionalità del disegno, che pure a tavolino è garantita dal fatto che il *Jobs Act* abbia riformato contemporaneamente il lato passivo e quello attivo delle politiche del lavoro, richiede attenzione sulla contestualità dei risultati, con il punto nevralgico che cadrà sulla capacità del sistema di politica attiva del lavoro di muoversi con anticipo rispetto alla riduzione del personale, e in particolare già durante le fasi di sospensione del rapporto¹⁶. L'obiettivo della sinergia virtuosa tra politiche passive e politiche attive del lavoro viene affidato al funzionamento della tecnica della condizionalità, che viene anticipato dalla fase della disoccupazione involontaria a quella precedente della impossibilità/difficoltà datoriale nel garantire la prestazione retributiva in costanza di rapporto¹⁷. La norma di riferimento è l'art. 8, rubricato "condizionalità e politiche attive del lavoro". Come norma di principio, e anche perché chiude le "disposizioni generali" (Capo I) del Titolo I, solo formalmente dedicato alle integrazioni salariali della CIG, ragionevolmente va intesa come applicabile in analogia anche alle integrazioni di origine privata, dei fondi bilaterali di solidarietà, regolati al Titolo II.

Peraltro con tale disposizione semplicemente si rinvia alle regole di partecipazione del lavoratore alle iniziative di politica attiva indicate nell'art. 22

¹⁶ V. VARESI, *La protezione sociale del lavoratore tra sostegni al reddito e politiche attive*, in questa Rivista, 2014, p. 507 ss.

¹⁷ V. OLIVIERO, *La rioccupazione del cassintegrato tra condizionalità e cumulabilità*, in BALLETTI, GAROFALO D. (a cura di), *op. cit.*, p. 333 ss.; MISCIONE, *La Cassa integrazione dopo il Jobs Act*, cit., p. 934.

del decreto sul riordino della normativa sui servizi per il lavoro e le politiche attive, d.lgs. 14 settembre 2015, n. 150, dove si regolano “Rafforzamento dei meccanismi di condizionalità e livelli essenziali delle prestazioni relative ai beneficiari di strumenti di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro”, con la ripresa delle regole sulla perdita temporanea dell’indennità in caso di svolgimento di altra attività lavorativa, subordinata o autonoma, e sulla decadenza in caso di mancata previa comunicazione all’INPS di tali attività (art. 8, commi 2-3).

Sull’onda del principio di condizionalità, una applicazione interessante del disegno del legislatore di riunificazione delle strategie di politica passiva e attiva del lavoro è rappresentata dalla vicenda della eventuale confluenza dei fondi bilaterali interprofessionali, considerati strumenti di politica attiva poiché tipicamente orientati alla formazione continua, nei “nuovi” fondi bilaterali di solidarietà, che invece occupano lo spazio complementare alla CIG nell’ambito delle politiche passive.

Qui la norma centrale nel d.lgs. n. 148/2015 è rappresentata dall’art. 26, co. II, dove si dispone che le stesse fonti istitutive dei fondi di solidarietà possano prevedere la confluenza del fondo interprofessionale istituito dalle medesime parti ai sensi dell’art. 118, legge 23 dicembre 2000, n. 388; nel qual caso anche il gettito proveniente dalla aliquota dello 0,30 per cento loro destinata entra a far parte del nuovo fondo di solidarietà, ferma ovviamente la previsione per cui le prestazioni sono riconosciute in tal caso solo nel limite del gettito confluito. L’ipotesi presta il fianco alle diffidenze che possono derivare da una operazione di unificazione di enti ben diversi per struttura e finalità, dei quali gli uni (i fondi interprofessionali), più antichi e consolidati, dovrebbero confluire negli altri (i fondi di solidarietà), con una operazione di parziale rinuncia all’autonomia di ruolo oltre che gestionale.

La questione insomma è esposta alle sensibilità istituzionali ed economiche delle parti sociali coinvolte, perché quella che si prevede, seppure in via eventuale, è la confluenza di un fondo di politica attiva in un nuovo fondo di politica passiva, alla ricerca di un circuito virtuoso di sinergia tra i due versanti che viene addirittura anticipato alla fase delle integrazioni salariali, in costanza di rapporto, in particolare mettendo gli investimenti in formazione a servizio della riqualificazione professionale (interna all’azienda) e/o ricollocazione dei lavoratori che si prevede non possano rientrare a fine intervento.

In tutto questo non va dimenticato il giudizio complessivamente positivo che accompagna l'azione finora svolta dai fondi interprofessionali, e il potenziale di esperienza accumulato in un settore, quello della formazione, che può rivelarsi il vero anello di congiunzione tra le politiche attive e quelle passive. A maggior ragione merita quindi un giudizio positivo, almeno in astratto, l'idea che il lavoratore sospeso possa beneficiare contemporaneamente del sostegno al reddito assicurato dalla CIG e/o dai fondi di solidarietà e di una opportunità formativa efficace, secondo il principio di condizionalità e in un processo integrato di investimento nel capitale formativo a tutto campo.

Certo la vivacità del sistema si dovrà misurare anche con fattori estranei al quadro normativo, *in primis* la perdurante difficoltà economica in cui versa il Paese, che resta un fattore di preoccupazione che rischia di attirare l'attenzione più sulle politiche passive che su quelle attive, con la conseguenza che l'efficacia degli interventi di sostegno al reddito, anche perché oggettivamente ridotti almeno nella durata dopo la riforma, finisce per dipendere dalla qualità degli interventi di ricollocazione; mentre le politiche attive appartengono alla nuova regia dell'Anpal (Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro), che tuttavia si trova all'inizio di un necessario periodo di rodaggio.

E invece la revisione del sistema delle politiche di sostegno al reddito, e in particolare degli interventi CIG, è operativa *ex nunc*, con la conseguenza che rischia di concretizzarsi un *gap* di tutela tra la riduzione immediata delle quantità di risorse ad effettiva disposizione per il sostegno al reddito in costanza ma anche dopo il rapporto di lavoro (in base alla revisione degli istituti di politica passiva legati alla CIG e alle indennità/assicurazioni sociali per la disoccupazione, Naspi e Asdi) e, d'altro lato, l'avvio non immediato di un nuovo *format* non solo procedurale delle politiche attive.

In proposito va segnalato un punto critico della disciplina, ovvero la questione della CIG c.d. a zero ore, che dipende dal divieto legislativo di autorizzare interventi CIG se non in misura percentuale rispetto all'orario normale. La previsione è uno degli elementi di una strategia selettiva nella concessione degli interventi CIG, che mira ad individuare le sole imprese veramente meritevoli dell'intervento pubblico; in quest'ottica la riduzione parziale viene considerata tra gli elementi a supporto del fatto che l'impresa sia in grado, almeno sulla carta, di reintegrare il personale a fine intervento. Si tratta di un modo per arginare richieste che presumibilmente non permettono il recupero dimensionale nei tempi dell'intervento e che risponde

ad un criterio imposto dalla legge delega, dove si chiedeva una revisione dei limiti di durata da rapportare al numero massimo di ore ordinarie lavorabili nel periodo di intervento della CIG¹⁸.

È questo un punto di snodo della interazione tra politiche passive e attive, perché l'esclusione della CIG a zero ore, impedendo la sospensione completa dei rapporti di lavoro, previene il fenomeno della fruizione dell'intervento a mo' di pre-licenziamento, il che può rappresentare un segnale positivo di uso virtuoso delle risorse, ma impedisce l'attuazione di politiche formative a tempo pieno in costanza di rapporto e quindi, paradossalmente, riduce lo spazio di intervento dei fondi interprofessionali (eventualmente confluiti nei fondi di solidarietà) come politica attiva preventiva dei licenziamenti.

Proprio su queste basi si è concentrata l'attenzione delle parti sociali a favore di un ripristino della possibilità della CIG a zero ore, quando vi siano ragionevoli prospettive che una azione sinergica di politica attiva in appoggio alla politica passiva CIG operi in costanza di rapporto, con l'accortezza che l'azione si giustifica fin tanto che la misura formativa sia realisticamente mirata alla riqualificazione del lavoratore in vista del suo reintegro, mentre potrebbe proseguire dopo il licenziamento in veste di misura di ricollocazione all'esterno. Il quadro, in concreto, opererebbe bene nella misura in cui gli attori interessati manifestino un comportamento responsabile, ragionevolmente fondato sulle effettive prospettive di rientro in azienda del lavoratore.

In proposito rilevano due idee messe sul tavolo del Governo con il documento a firma congiunta Confindustria/CGIL-CISL-UIL del 1° settembre 2016, dove si propongono l'introduzione del cd. POR (piano operativo di ricollocazione), con contenuti formativi e non, da implementare già in

¹⁸ Nel dettaglio, per la CIGO vale la previsione per cui “non possono essere autorizzate ore di integrazione salariale ordinaria eccedenti il limite di un terzo delle ore ordinarie lavorabili nel biennio mobile, con riferimento a tutti i lavoratori dell'unità produttiva mediamente occupati nel semestre precedente la domanda di concessione dell'integrazione salariale” (art. 12, co. 5). E per la CIGS, analogamente, si prevede che per riorganizzazione aziendale e crisi aziendale “possono esser autorizzate sospensioni del lavoro soltanto nel limite dell'80 per cento delle ore lavorabili nell'unità produttiva nell'arco di tempo di cui al programma autorizzato” (art. 22, co. 4), mentre per il contratto di solidarietà il limite dipende dall'incrocio di due altre previsioni: che la riduzione media oraria non può essere superiore al 60 per cento dell'orario dei lavoratori interessati e che per ciascun lavoratore la percentuale di riduzione complessiva dell'orario non può essere superiore al 70 per cento nell'arco dell'intero periodo per il quale il contratto di solidarietà è stipulato (art. 21, co. 5).

costanza di rapporto prima della scadenza della copertura CIG, o, per chi vi rinunzi, in alternativa, l'istituzione della cd. offerta conciliativa, come strumento di risoluzione consensuale anticipata rispetto alla scadenza dell'intervento CIG, accompagnata da un'indennità pari a una mensilità di stipendio per ogni anno di servizio a carico dell'impresa ma da premiare con misure *ad hoc* di natura fiscale e/o previdenziale.

Sono aspetti che richiedono non solo modifiche normative ma soprattutto impegno di risorse da ogni parte, e una cabina di regia, oltre al supporto di una visione di non corto periodo, dove il ruolo delle stesse parti sociali potrebbe essere valorizzato a livello di gestione delle singole posizioni lavorative. In uno scenario di questo tipo, peraltro, il ricorso alla CIG a zero ore non sarebbe nemmeno contrario alla logica della riforma, vista nel suo complesso.

4. *L'integrazione salariale come extrema ratio, tra settori inclusi e settori affidati ai fondi privati bilaterali*

La disciplina della CIG si muove tra un intervento di *extrema ratio*, in linea con i livelli minimi di tutela, messo in atto dall'ente pubblico, e la "concorrenza" dell'intervento privato attivabile tramite i fondi bilaterali di solidarietà. L'intervento si giustifica *in extremis*, sulla falsariga del criterio della legge delega che ne chiede l'attivazione solo a seguito di esaurimento delle possibilità contrattuali di riduzione dell'orario di lavoro. Sul piano diacronico l'innesto dell'intervento della CIG avviene quindi entro un percorso agevolato di riduzione del tempo di lavoro, essenzialmente basato sulle trasformazioni da *full time* in *part time*, concordate a livello individuale e talvolta prima ancora collettivo.

L'impresa deve trovarsi nelle condizioni di non riuscire a far fronte all'obbligazione retributiva, in stato di impossibilità o difficoltà sopravvenuta (la questione è antica), ma comunque normalmente in grado almeno di anticipare l'indennità ai lavoratori, salvo rimborso o conguaglio. Resta aperta comunque la via del pagamento diretto, autorizzato dall'INPS, sede territorialmente competente (per la CIGO) e dal Ministero del lavoro (per la CIGS), "in presenza di serie e documentate difficoltà finanziarie dell'impresa" (art. 7, commi 4-5), ai limiti, si direbbe, dello stato di insolvenza.

Con l'applicazione di un maggior rigore chiesto dalla riforma torna

così la antica questione sulla qualificazione giuridica dell'istituto rispetto alla logica contrattuale. Per molto tempo infatti la dottrina e la giurisprudenza si erano interrogate sul punto se il rigetto della richiesta di intervento desse luogo al ripristino del sinallagma *ex ante*, con la conseguenza che i casi di impossibilità sopravvenuta fossero da considerare *ex art. 1256 c.c.*, con estinzione dell'obbligazione retributiva (temporanea o definitiva, nell'interesse del creditore), mentre quelli di mera difficoltà dessero vita ad una situazione di legittima richiesta della retribuzione provvisoriamente sospesa (e non integrata) da parte del lavoratore e nei confronti del datore di lavoro.

Ora risolve la disposizione per cui “qualora dalla omessa o tardiva presentazione della domanda derivi a danno dei lavoratori la perdita parziale o totale del diritto all'integrazione salariale, l'impresa è tenuta a corrispondere ai lavoratori stessi una somma di importo equivalente all'integrazione salariale non percepita” (art. 15, co. 4, per la CIGO e art. 25, co. 4, per la CIGS). La differenza civilistica tra impossibilità e difficoltà sopravvenuta risulta così assorbita dalla disciplina speciale di diritto del lavoro, con una norma che equipara implicitamente i due casi accollando al datore di lavoro la responsabilità del pagamento delle differenze perse, a motivo del suo comportamento “colpevole”, e in quanto sarebbe questo, e non la causale addotta per la richiesta (omessa o tardiva) dell'intervento CIG, la vera fonte del “danno” (*sic*) subito dal lavoratore per la mancata percezione della indennità.

Proprio nella nuova ottica di effettiva *extrema ratio* dell'intervento, la riforma della CIG va messa in relazione anche con il micro-sistema delle tutele del reddito per disoccupazione involontaria, rappresentate dall'azione della Naspi e dell'Asdi. In proposito tra i punti più discussi al tempo dell'approvazione del d.lgs. n. 148/2015 si trattò della riduzione dei periodi di integrazione, ristretti da un limite generale e ragionevole, che include sia l'intervento ordinario sia quello straordinario, per cui in ogni unità produttiva “i trattamenti non possono superare la durata massima complessiva di 24 mesi in un quinquennio mobile” (art. 4, co. 1), e salvo quanto si dirà circa il contratto di solidarietà difensiva.

Considerando questa linearità tra intervento CIG e Naspi-Asdi, e stante il limite dei 24 mesi ugualmente assegnato alla azione della Naspi, negli ultimi sviluppi dell'approvazione del d.lgs. n. 148/2015 le parti sociali avevano manifestato serie perplessità per una soluzione di tutela complessivamente ferma a 48 mesi (tra CIG e Naspi), auspicandone l'elevazione ai 60 mesi del tradizionale quinquennio di copertura. Anche questa è tra le ragioni che hanno

portato il legislatore ad elevare a 36 mesi la fruibilità dei trattamenti straordinari CIG almeno in caso di ricorso al contratto di solidarietà, in base alla disposizione per cui ai fini del relativo calcolo “la durata dei trattamenti per la causale di contratto di solidarietà viene computata nella misura della metà per la parte non eccedente i 24 mesi e per intero per la parte eccedente” (art. 22, co. 5).

Sul piano sincronico, poi, che fa leva sulla sussidiarietà orizzontale, la residualità dell'intervento pubblico apre alla “concorrenza” del privato. Se la tutela dei redditi in costanza di rapporto si gioca sul duplice versante del pubblico (CIG) e del privato (fondi bilaterali), si afferma un modello integrato pubblico-privato costruito in modo che la CIG copra i bisogni legati all'indispensabile, ovvero i settori più a rischio, lasciando ai fondi bilaterali la copertura degli analoghi bisogni nei settori meno esposti. Questa logica si riflette nella distinzione tra settori inclusi ed esclusi dal campo di applicazione CIG, che però ora rientrano nel sistema dei fondi bilaterali di solidarietà e quindi la distinzione si rimodella ora come alternativa tra settori affidati all'intervento pubblico e settori affidati all'intervento privato¹⁹.

Quanto ai settori inclusi, l'intervento ordinario della CIGO si conferma destinato alle imprese industriali (anche degli enti pubblici) e artigiane, anche in forma di cooperativa di produzione e lavoro, con un ampliamento ad alcune tipologie di imprese di servizi comprese in un elenco eterogeneo che eredita la disciplina precedente ma allargando al primario (cooperative agricole, a certe condizioni) e al terziario (trasporti, estrattive, impiantistica, distribuzione di energie, cinematografia, altre) (art. 10)²⁰. E in parallelo l'intervento straordinario della CIGS viene previsto per una serie di tipologie di imprese anche cooperative del secondario, con estensioni selettive al primario e terziario, secondo elenchi differenziati a seconda che l'impresa abbia occupato mediamente nel semestre precedente (compresi apprendisti e dirigenti) più di 15 dipendenti, più di 50 dipendenti (incluse le imprese commerciali e della logistica e le imprese legate al turismo), o anche senza limite

¹⁹ Sul campo di applicazione oggettivo della CIGO e della CIGS v. SPATTINI, *Le tutele sul mercato del lavoro: il sistema degli ammortizzatori sociali, le politiche attive e la condizionalità*, cit., rispettivamente pp. 417-418 e pp. 423-425.

²⁰ Per approfondimenti sull'edilizia e agricoltura rinvio a L. FOGLIA, *La Cassa interazione nel settore dell'edilizia*, e a MOCELLA, *Le integrazioni salariali in agricoltura*, entrambi in BALLETTI, GAROFALO D. (a cura di), *op. cit.*, (rispettivamente p. 103 ss. e p. 117 ss.).

di dipendenti per le imprese legate al trasporto aereo e per i partiti e movimenti politici.

Di particolare interesse è la previsione per cui nella classe delle imprese con più di 15 dipendenti vengono incluse le imprese artigiane che procedono in conseguenza di sospensioni o riduzioni dell'attività dell'impresa che esercita "l'influsso gestionale prevalente", da intendersi "quando in relazione ai contratti aventi ad oggetto l'esecuzione di opere o la prestazione di servizi o la produzione di beni o semilavorati costituenti oggetto dell'attività produttiva o commerciale dell'impresa committente, la somma dei corrispettivi risultanti dalle fatture emesse dall'impresa destinataria delle ommesse nei confronti dell'impresa committente, acquirente o somministrata abbia superato, nel biennio precedente, il cinquanta per cento del complessivo fatturato dell'impresa destinataria delle commesse" (art. 20, in particolare co. 5).

La selettività dei destinatari della CIG, poi, poggia su di un ampliamento di taglio universalistico, benché si richieda che i lavoratori possiedano "presso l'unità produttiva per la quale è richiesto il trattamento, un'anzianità di effettivo lavoro di almeno novanta giorni alla data di presentazione della relativa domanda di concessione" (salvo che per i trattamenti ordinari di integrazione salariale per eventi oggettivamente non evitabili) (art. 1, co. 2)²¹. Pur con questa limitazione, l'intervento interessa tutti i lavoratori "assunti con contratto di lavoro subordinato", anche a termine, compresi gli apprendisti, e con le sole esclusioni dei dirigenti e dei lavoratori a domicilio (art. 1, co. 1). E a margine, in epoca di rapide esternalizzazioni, opportunamente si prevede che l'anzianità di effettivo lavoro di chi passi alle dipendenze dell'impresa subentrante nell'appalto si computi "tenendo conto del periodo durante il quale il lavoratore è stato impiegato nell'attività appaltata" (art. 1, co. 2).

L'inclusione degli apprendisti (ma solo con contratto professionalizzante) tra i destinatari della CIG è una misura attesa, a garanzia dell'egualianza nella tutela per i lavoratori in formazione, ma che può ripercuotersi sulla stessa convenienza del ricorso al contratto di apprendistato, già messa a prova dalla politica di sgravi previdenziali di cui hanno beneficiato i nuovi contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato nell'ultimo biennio. In effetti, e non potrebbe essere altrimenti, agli apprendisti sono estesi gli

²¹ V. SPATTINI, *Le tutele sul mercato del lavoro: il sistema degli ammortizzatori sociali, le politiche attive e la condizionalità*, cit., pp. 411-412.; NICOLINI, *La cassa integrazione guadagni*, cit., pp. 383-384.

obblighi contributivi previsti per le integrazioni salariali di cui sono destinatari (art. 2, co. 3), ovvero quelli relativi alla CIGS, per la sola “crisi aziendale”, se dipendenti di imprese che rientrano solo nel relativo campo di applicazione, e quelli relativi alla CIGO per le altre imprese (rientranti o nel solo campo di applicazione CIGO o in entrambi) art. 2, co. 2). Va da sé che alla ripresa della attività lavorativa il periodo di apprendistato è prorogato in proporzione alle ore di integrazione salariale fruita (art. 2, co. 4).

5. *Le ragioni dell'integrazione: causali vs. cessazione dell'attività produttiva*

I trattamenti di integrazione salariale sono disciplinati nell'intero Titolo I del d.lgs. n. 148/2015, diviso nel Capo I, Disposizioni generali (artt. 1-8), Capo II, Integrazioni salariali ordinarie (artt. 9-18), Capo III, Integrazioni salariali straordinarie (artt. 19-25). La logica restrittiva si ritrova nella ricodificazione delle causali, da leggersi in relazione ai nuovi limiti di durata degli interventi e con l'attenzione rivolta al divieto di ricorso alla CIG in caso di cessazione dell'attività, che è la vera novità del riordino delle causali²².

Quanto alle causali, per la CIGO si conferma la distinzione delle causali tra le “situazioni aziendali dovute a eventi transitori e non imputabili all'impresa o ai dipendenti, incluse le intemperie stagionali” e le “situazioni temporanee di mercato” (art. 11, co.1); mentre per la CIGS si tratta della “riorganizzazione aziendale” (che opportunamente assorbe la ristrutturazione e riconversione aziendale), della “crisi aziendale” e del “contratto di solidarietà”²³. Ora quindi il contratto di solidarietà difensiva di tipo cd. A (che nel tempo aveva portato il beneficio di un contributo CIG del 60 per cento, elevato poi all'80 per cento, prima in via congiunturale e poi stabile) diventa una vera e propria causale CIGS, al pari delle altre (art. 21, co.1)²⁴.

In effetti dalla disciplina previgente si eredita la differenza tra il contratto di solidarietà difensiva di tipo cd. A, per le aziende rientranti nel campo di applicazione della disciplina CIGS, e di tipo cd. B, previsto dall'art. 5, co. 5,

²² V. LAMONACA, *L'indomita resistenza degli ammortizzatori sociali in deroga*, in BALLETTI, GAROFALO D. (a cura di), *op. cit.*, p. 129 ss.

²³ Sulle causali v. SPATTINI, *Le tutele sul mercato del lavoro: il sistema degli ammortizzatori sociali, le politiche attive e la condizionalità*, cit., pp. 418-419 (per la CIGO) e pp. 425-426 (per la CIGS).

²⁴ V. SANTONI, *I contratti di solidarietà difensivi*, in BALLETTI, GAROFALO D. (a cura di), *op. cit.*, p. 89 ss.; MISCIONE, *La Cassa integrazione dopo il Jobs Act*, cit., pp. 929-931.

legge 19 luglio 1993, n. 236, per le altre aziende: quelle comunque sopra i 15 dipendenti se in corso di mobilità, o altrimenti con meno di 15 dipendenti *tout court*, e le imprese artigiane a prescindere dall'organico, dove però l'integrazione prevista, del 25 per cento della retribuzione persa, viene integrata da una prestazione di entità non inferiore alla metà del contributo pubblico da parte dei fondi bilaterali cui l'impresa sia iscritta.

I termini di durata sono ovviamente differenziati per l'intervento CIG ordinario e straordinario. L'intervento ordinario è contenuto nei limiti temporali previgenti, per un periodo di 13 settimane prorogabile trimestralmente fino a 52, ma con due limiti, che pur non si applicano agli "eventi oggettivamente non evitabili": che dopo 52 settimane continuative occorre attendere un intervallo di altre 52 settimane "di normale attività produttiva" per una nuova domanda, e che comunque l'intervento non può superare le 52 settimane anche non continuative nel biennio mobile (art. 12, commi 1-4)²⁵. D'altro lato per l'intervento straordinario i limiti temporali vengono ridotti rispetto alla disciplina previgente: 24 mesi anche continuativi, nel quinquennio mobile, per la riorganizzazione aziendale, 12 per la crisi aziendale e 24 per il contratto di solidarietà (art. 22, commi 1-2-3). Un limite ulteriore dipende dal divieto di richiesta di intervento insieme ordinario e straordinario per la stessa unità produttiva, per gli stessi periodi e per "causali sostanzialmente coincidenti" (art. 21, co. 6).

Il rigore che ispira la riforma della CIG si coglie subito dalla imposizione di un divieto di autorizzazione delle integrazioni salariali in caso di cessazione definitiva di attività aziendale o di un ramo di essa (altro criterio indicato nella legge delega): la tutela deve rispondere ad una effettiva esigenza di supplenza della integrazione di redditi da lavoro destinati ad essere ripristinati nel sinallagma contrattuale, il che verosimilmente è escluso nel caso di attività imprenditoriale cessata. Questo è confermato dall'art. 11 (causali di intervento della CIGO) e dall'art. 21, sulle causali di intervento della CIGS, dove espressamente per la crisi aziendale si prevede la "esclusione, a decorrere dal 1° gennaio 2016, dei casi di cessazione dell'attività produttiva dell'azienda o di un ramo di essa"²⁶.

L'unica eccezione è ammessa dall'art. 21, co. 4, dove si prevede, per il

²⁵ V. SPATTINI, *Le tutele sul mercato del lavoro: il sistema degli ammortizzatori sociali, le politiche attive e la condizionalità*, cit., pp. 418-419; NICOLINI, *La cassa integrazione guadagni*, cit., pp. 390-393.

²⁶ V. MISCIONE, *La Cassa integrazione dopo il Jobs Act*, cit., p. 922.

solo intervento straordinario autorizzato per crisi aziendale, che nel limite di spesa di 50 milioni di euro annui nel 2016, 2017 e 2018 l'integrazione possa essere autorizzata rispettivamente per 12, 9 e 6 mesi previo accordo stipulato in sede governativa al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e in esito ad un programma di crisi aziendale se "l'impresa cessi l'attività produttiva e sussistano concrete prospettive di rapida cessione dell'azienda e di un conseguente riassorbimento occupazionale".

La norma opera in modo eccezionale sia rispetto al limite dei 24 mesi nel quinquennio mobile per unità produttiva (cumulativamente previsto per intervento ordinario e straordinario dall'art. 4, co. 1), sia rispetto al limite dei 12 mesi anche continuativi della CIGS per crisi aziendale, imposto in ciascuna unità produttiva e salvo attesa di due terzi del periodo di precedente autorizzazione (prevista dall'art. 22, co. 2). La finalità del mantenimento dell'occupazione prevale in tal caso sul principio della incompatibilità tra intervento e cessazione dell'attività, ma pur sempre in una logica di recupero dei livelli occupazionali²⁷.

Si tratta di una sorta di proroga dell'intervento per crisi aziendale, giustificata dalla impossibilità per il datore di lavoro di portare a termine il programma originariamente presentato. Al momento questa ipotesi rappresenta l'unica eccezione al divieto di concessione di trattamenti CIG in caso di cessazione dell'attività produttiva. L'ipotesi non va confusa con la questione della autorizzazione delle integrazioni in caso di procedura concorsuale, che in passato ricadeva sotto l'art. 3, legge 23 luglio 1991, n. 223, e che dal 1° gennaio 2016 viene esclusa dalle causali di intervento della CIGS. Ma l'impatto della novità è meno significativo di quanto possa sembrare, poiché se la procedura concorsuale si svolge con continuazione dell'attività produttiva nulla esclude il ricorso alla CIG in base alle causali regolarmente previste, per l'intervento ordinario e soprattutto per l'intervento straordi-

²⁷ I criteri per l'applicazione sono stati indicati con decreto interministeriale n. 95075 del 25 marzo 2016, anche interpretato dalla circolare del Ministero del lavoro n. 22 dell'11 luglio 2016, e ricalcano la previsione legale, specificando che occorrono concrete e rapide prospettive di cessione dell'azienda, che sia stato concluso un accordo presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali alla presenza del Ministero dello sviluppo economico; che sia stato presentato un programma di sospensione coerente con il programma CIG, che sia stato presentato anche un piano per il riassorbimento occupazionale a responsabilità del cessionario, da concertare nell'ambito della classica procedura sindacale di trasferimento d'azienda in crisi ex art. 47, l. n. 428/1990. In proposito v. RAUSEI, *Proroga in deroga della Cigs: criteri*, in *DPL*, 2016, p. 1953 ss.

nario, come in caso di riorganizzazione e crisi aziendale, benché senza automatismi²⁸.

È difficile che su questa scia si aprano altre possibilità normative di deroga al divieto di autorizzazione dell'intervento CIG in caso di cessazione dell'attività di impresa, poiché l'impianto della riforma è tutto incentrato sulla riduzione dei tempi di fruizione e sulla effettiva credibilità di un recupero della fisiologia occupazionale; sicché il divieto di autorizzazione in caso di cessazione dell'attività produttiva resta un pilastro importante di credibilità della nuova disciplina. Ma non può escludersi che si prospettino altri casi di flessione del divieto, all'attenzione del futuro legislatore, per dare maggiore spazio a casi di potenziale recupero occupazionale nonostante la cessazione dell'attività, seppur non rispondenti all'attuale eccezione: ad esempio perché l'impresa non proviene da un intervento straordinario di crisi aziendale (ma in ipotesi per riorganizzazione aziendale), perché l'intervento della CIGS si sia già esaurito (spirati i termini massimi, che dopo la riforma sono ridotti rispetto al passato), o semplicemente perché l'impresa non abbia richiesto alcun intervento della CIGS.

D'altronde il divieto si ispira alla volontà di autorizzare l'intervento della CIG, e specialmente quello straordinario, solo in presenza di effettive prospettive di salvaguardia occupazionale, che nel caso di cessazione di attività sono quanto meno dubbie. Ed è complementare alla necessità che le richieste di intervento della CIGS siano supportate da un programma dove si faccia esplicito riferimento a tale prospettiva: il programma di riorganizzazione aziendale "deve, in ogni caso, essere finalizzato a un consistente recupero occupazionale del personale interessato alle sospensioni o alle riduzioni dell'orario di lavoro" (art. 21, co. 2), mentre il programma di crisi aziendale "deve indicare gli interventi correttivi da affrontare e gli obiettivi concretamente raggiungibili finalizzati alla continuazione dell'attività aziendale e alla salvaguardia occupazionale" (art. 21, co. 3).

6. *Il ruolo delle parti sociali: dalle procedure CIG alla bilateralità*

Il ruolo delle parti sociali nella disciplina della CIG va individuato tenendo conto della loro presenza attiva nelle procedure di richiesta di inter-

²⁸ V. MISCIONE, *La Cassa integrazione dopo il Jobs Act*, cit., pp. 923-924.

vento, del ruolo svolto in sede di contrattazione di solidarietà ma soprattutto del coinvolgimento sostanziale nella istituzione e gestione dei fondi bilaterali.

Intanto le parti sociali sono protagoniste, come in passato, in base all'art. 5, legge 20 maggio 1975, n. 164, della procedura delle richieste di intervento della CIG. L'attuale procedura per accedere ai trattamenti CIG conserva il tratto del coinvolgimento sindacale, senza tuttavia che siano introdotti incentivi normativi per la buona riuscita del dialogo sociale, in vista di un accordo, come invece avviene nelle procedure di mobilità e di trasferimento d'azienda; la via concordata è solo quella orientata alla conclusione di un contratto di solidarietà (che comunque opera ora come terza causale CIGS)²⁹.

Per la CIGO, la procedura di informazione e consultazione sindacale si conferma con le stesse cadenze previgenti: RSA/RSU e articolazioni territoriali dei sindacati comparativamente più rappresentativi a livello nazionale vengono informati preventivamente di cause, entità, durata prevedibile e numero dei lavoratori interessati, con eventuale esame congiunto per la tutela degli interessi dei lavoratori, secondo un *iter* da concludersi entro 25 giorni dalla comunicazione stessa (ma 10 per le imprese fino a 50 dipendenti). Resta salva però la deroga per gli "eventi oggettivamente non evitabili che rendano non differibile la sospensione o riduzione dell'attività produttiva", poiché in tal caso se la sospensione/riduzione non supera le 16 ore settimanali alla comunicazione non deve nemmeno seguire l'esame congiunto, mentre altrimenti comunicazione ed esame congiunto devono comunque esaurirsi entro i 5 giorni successivi alla richiesta (art. 14). Il procedimento, dalla richiesta fino alla competenza per l'assegnazione, dal 1° gennaio 2016 è incardinato presso la sede dell'INPS territorialmente competente (art. 16).

A sua volta per la CIGS la procedura di informazione ed esame congiunto ricalca quella prevista per l'intervento ordinario, anche se si specifica meglio l'oggetto dell'esame congiunto, che deve riguardare "il programma che l'impresa intende attuare, comprensivo della durata e del numero dei lavoratori interessati alla sospensione o riduzione di orario e delle ragioni che rendono non praticabili forme alternative di riduzioni di orario, nonché delle misure previste per la gestione delle eventuali eccedenze di personale, i criteri

²⁹ V. SCARANO, *Le procedure di consultazione sindacale sulla cassa interazione dopo il Jobs Act*, in BALLETTI, GAROFALO D. (a cura di), *op. cit.*, p. 149 ss.

di scelta dei lavoratori da sospendere, che devono essere coerenti con le ragioni per le quali è richiesto l'intervento, e le modalità della rotazione tra i lavoratori o le ragioni tecnico-organizzative della mancata adozione di meccanismi di rotazione" (art. 24, co. 3). E il programma può essere modificato nel corso del suo svolgimento, su richiesta dell'impresa, sempre sentite le RSU/RSA o in mancanza le articolazioni territoriali dei sindacati comparativamente più rappresentativi a livello nazionale (art. 25, co. 7). Il procedimento prevede il coinvolgimento degli attori istituzionali anche a livello regionale ed è incardinato comunque presso il Ministero del lavoro, che è responsabile del decreto di concessione.

Ora le parti sociali giocano un ruolo decisivo anche nel momento di definizione delle cause integrabili per il ricorso alla CIG, poiché il contratto di solidarietà difensiva assume a tutti gli effetti la forma di una vera e propria causale³⁰. La novità non è dirompente sul piano applicativo, poiché da tempo il ricorso all'integrazione salariale era stata portato agli stessi livelli delle altre (vere) causali, e perché di fatto si trattava di una ipotesi molto simile al ricorso alla integrazione normale in caso di riduzione del tempo di lavoro e non di sospensione *tout court*. Ma sul piano sistematico il passo è significativo, poiché accredita le parti sociali come veri e propri attori chiave nella dinamica delle causali, tra l'altro affidando loro l'unica possibilità di estendere la durata dell'intervento straordinario a 36 mesi (*v. supra*).

Accanto al contratto di solidarietà difensiva, continua poi a valere la disciplina del contratto di solidarietà espansiva di cui all'art. 2, legge 19 dicembre 1984, n. 863, volto a favorire nuove assunzioni attraverso una contestuale e programmata riduzione dell'orario di lavoro e della retribuzione. La fattispecie ad oggi ha conosciuto una casistica applicativa quasi nulla. Ma nel d.lgs. n. 148/2015 il contratto di solidarietà espansiva occupa la disciplina dell'intero Titolo III del d.lgs. n. 148/2015, dove nell'art. 41 viene ridisegnato l'istituto in omaggio al principio di solidarietà da cui prende il nome, intesa questa solidarietà in senso ampio, *rectius* "al fine di incrementare gli organici". L'oggetto dell'accordo sindacale deve prevedere "una riduzione stabile dell'orario di lavoro, con riduzione della retribuzione, e la contestuale assunzione a tempo indeterminato di nuovo personale"³¹. Il contributo per ogni

³⁰ V. SPATTINI, *Le tutele sul mercato del lavoro: il sistema degli ammortizzatori sociali, le politiche attive e la condizionalità*, cit., pp. 426-428; NICOLINI, *La cassa integrazione guadagni*, cit., pp. 386-390.

³¹ V. GAROFALO D., *Il contratto di solidarietà espansiva*, in BALLETTI, GAROFALO D. (a cura di), *op. cit.*, p. 343 ss.

lavoratore assunto e per ogni mensilità di retribuzione è pari al 15 per cento della retribuzione lorda da contratto collettivo, per i primi 12 mesi, e poi del 10 e 5 per cento nei due anni seguenti. È interessante che il meccanismo escluda i datori di lavoro non “virtuosi”, che abbiano proceduto a riduzioni di personale o a sospensioni in regime di CIGS nei 12 mesi precedenti.

Anche sulla dinamica del contratto di solidarietà “difensiva-offensiva” è intervenuto il decreto correttivo del *Jobs Act* n. 185/2016, approvato in Consiglio dei Ministri il 23 settembre 2016: l’ipotesi è che, con un nuovo accordo, i contratti di solidarietà difensiva in corso da almeno 12 mesi e quelli comunque stipulati prima del 1° gennaio 2016 possano essere trasformati in contratti di solidarietà espansiva, a condizione che la riduzione complessiva dell’orario di lavoro non sia superiore a quella già concordata. Un meccanismo di incentivi accompagna l’ipotesi: ai lavoratori spetta un trattamento di integrazione salariale di importo pari al 50 per cento della misura dell’integrazione salariale prevista prima della trasformazione del contratto e il datore di lavoro integra tale trattamento almeno sino alla misura dell’integrazione originaria, con un esborso che è escluso dalla imposizione previdenziale e con l’ulteriore beneficio della contribuzione figurativa, per il lavoratore, e della riduzione alla metà del contributo addizionale, per il datore di lavoro³².

7. Quali fondi bilaterali di solidarietà: risorse e interventi

L’ultimo tassello di presenza istituzionale delle parti sociali nella nuova fotografia degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto è rappresentato dalla loro iniziativa e responsabilità in materia di fondi bilaterali di solidarietà. Questi occupano l’intero Titolo II del d.lgs. n. 148/2015 (artt. 26-40), in un disegno dal quale emerge la volontà di generare pratiche di sostituzione ma anche di integrazione rispetto alle prestazioni CIG³³. Dopo la legge n. 92/2012, i fondi bilaterali di solidarietà tornano da protagonisti nella vicenda delle integrazioni salariali in costanza di rapporto di lavoro, in un sistema a due polmoni (pubblico/privato) che risponde negli effetti voluti al principio di eguaglianza, poiché, superando la barriera della inclusione o meno del-

³² In base all’art. 2, co. 1, lett. c), con cui si introduce il co. 3 *bis* nell’art. 41 del d.lgs. n. 148/2015.

³³ V. VENDITTI, *Gli ammortizzatori “privati”*, in BALLETTI, GAROFALO D. (a cura di), *op. cit.*, p. 255 ss.; FAIOLI, *Il sostegno al reddito attuato mediante fondi bilaterali di solidarietà*, cit., p. 407 ss.

l'impresa nel campo di applicazione CIG, favorisce la realizzazione di una analoga protezione per gruppi di lavoratori che versano in analogo stato di bisogno³⁴.

Il sistema CIG in effetti, per limiti intrinseci alla sua disciplina e le risorse limitate cui attinge, sarebbe insufficiente a coprire in modo equo tutte le situazioni a rischio e così viene coonestato dalla intersezione con l'attività dei fondi bilaterali di solidarietà e, indirettamente, dei fondi bilaterali inter-professionali, specie quando si realizzi l'ipotesi che questi confluiscono in quelli: qui rileva l'ipotesi che i fondi interprofessionali, originati dalla idea di coinvolgere il privato nella formazione continua dei lavoratori (quindi in senso proprio nell'ambito delle politiche attive del lavoro), vengano fatti confluire negli stessi fondi di solidarietà, pur nel rispetto delle diverse prestazioni che devono derivare dal rispettivo gettito (v. *supra*)³⁵.

È il mondo della bilateralità che entra in primo piano nel disegno legislativo. D'altronde i fondi di solidarietà, tradizionalmente pensati a copertura dei settori esclusi dal pubblico per le prestazioni di sostegno al reddito in caso di disoccupazione, nel tempo sono stati chiamati ad intervenire anche nei settori esclusi dalla CIG in costanza di rapporto e ad integrare le stesse prestazioni CIG nei settori inclusi, in un'opera di equalizzazione e miglio-

³⁴ Sullo sviluppo degli enti bilaterali prima della legge n. 92/2012 rinvio a BELLARDI, *Istituzioni bilaterali e contrattazione collettiva*, in *DLRI*, 1989, p. 231 ss.; e a margine della riforma Biagi a CARINCI E., *Il "casus belli" degli enti bilaterali*, in *LD*, 2003, p. 199 ss.; NAPOLI, *Riflessioni sul ruolo degli enti bilaterali nel decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276*, in *Jus*, 2005, p. 309 ss.; VALLEBONA, *Gli enti bilaterali: un seme di speranza da salvaguardare*, in *DRI*, 2006, p. 1043 ss.; LISO, *Gli ammortizzatori sociali. Percorsi evolutivi e incerte prospettive di riforma*, in CURZIO (a cura di), *Ammortizzatori sociali. Regole, deroghe, prospettive*, Cacucci, 2009, p. 17 ss.; MISCIONE, *Gli ammortizzatori sociali in deroga decentrati (federalismo previdenziale)*, in *LG*, 2011, p. 545 ss.; SANTONI, *Ammortizzatori sociali in deroga e canale bilaterale*, in AA.VV., *Lavoro, istituzioni, cambiamento sociale. Studi in onore di Tiziano Treu*, Jovene, 2011, vol. III, p. 1259 ss.; e in contributi nel numero della *RGL* 2/2011, sul tema *Gli ammortizzatori sociali oggi*, dove in particolare v. DI STASI, *Gli ammortizzatori sociali tra «il cielo delle idee» e le più recenti novità legislative. Una introduzione*, e BARBIERI, *Ammortizzatori in deroga e modelli di welfare negli accordi Stato-Regioni e Regioni-parti sociali*.

A valle della riforma Fornero, che introduce un disegno di universalizzazione degli ammortizzatori sociali facendo leva proprio sui fondi bilaterali per i settori esclusi, v. LISO, *Legge, autonomia collettiva e bilateralità: un caso problematico. «Eccesso di potere» del contratto collettivo?*, in *RDSS*, 2012, p. 55 ss.; e CINELLI, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro. A proposito degli artt. 2-4, della legge n. 92/2012*, in *RDSS*, 2012, p. 227 ss.

³⁵ V. FAIOLI, *Il sostegno al reddito attuato mediante fondi bilaterali di solidarietà*, cit., pp. 426-427.

ramento del sistema degli ammortizzatori sociali prima e dopo la disoccupazione già auspicata dalla dottrina³⁶.

I fondi sono istituiti presso l'INPS come sue "gestioni", senza personalità giuridica, sulla base di accordi e contratti collettivi anche intersettoriali (benché in origine fossero pensati come istituti di settore), a firma dei sindacati comparativamente più rappresentativi a livello nazionale e, per i settori che non rientrano nell'ambito di applicazione della CIG, "con la finalità di assicurare ai lavoratori una tutela in costanza di rapporto di lavoro nei casi di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa" per le cause previste dalle disposizioni del Titolo I, d.lgs. n. 148/2015, ovvero le medesime dell'intervento CIG (art. 26, commi 1-2-5)³⁷.

Il modello diventa dominante, rispetto ai diversi meccanismi che il legislatore aveva di fronte, in parte ereditati dalla prassi di settori specifici, *in primis* l'artigianato, dove le parti si erano mosse da tempo *extra ordinem*, in parte dalla disciplina previgente, già riordinata nella legge n. 92/2012³⁸. Ora settore, natura giuridica e classe di ampiezza dei datori di lavoro sono definiti dai decreti istitutivi dei fondi, e quindi a ritroso dagli accordi sindacali (art. 26, co. 4). L'istituzione è obbligatoria in relazione ai datori di lavoro che occupano mediamente più di cinque dipendenti (art. 26, co. 7). E i fondi preesistenti si adeguano (art. 26, co. 8). Dal 1° gennaio 2016 poi i datori non coperti confluiscono nel neo-nato fondo di integrazione salariale, istituito dall'art. 29, che sostituisce il fondo di solidarietà residuale (ora all'art. 28)³⁹.

Decisivo è che i fondi possono anche provvedere a prestazioni ulteriori rispetto a quelle omologhe alla CIG, e in tal caso possono includere nel loro spettro di applicazione settori e classi di ampiezza datoriale eccedenti quelle sole escluse dal campo di applicazione CIG (art. 26, commi 9-10): si tratta di prestazioni integrative in caso di cessazione del rapporto di lavoro o rispetto agli stessi trattamenti CIG; di un assegno straordinario per il sostegno al reddito, nel quadro dei processi di agevolazione all'esodo, in vista del pensionamento entro i successivi cinque anni; del finanziamento di programmi

³⁶ V. MISCIONE, *Gli ammortizzatori sociali per l'occupabilità*, in *DLRI*, 2007, p. 695 ss.

³⁷ V. FAIOLI, *Il sostegno al reddito attuato mediante fondi bilaterali di solidarietà*, cit., pp. 411-426.

³⁸ Sui diversi modelli v. FAIOLI, *Il sostegno al reddito attuato mediante fondi bilaterali di solidarietà*, cit., pp. 407-411.

³⁹ V. LEONE, *I fondi bilaterali di sostegno al reddito nella terra di mezzo tra diritto privato e diritto pubblico*, in BALLETTI, GAROFALO D. (a cura di), *op. cit.*, p. 271 ss.

formativi di riconversione o riqualificazione professionale, anche in concorso con gli appositi fondi nazionali o dell'UE.

In proposito è notevole anche l'apertura a fondi di solidarietà territoriale intersettoriale, che mutuano il modello dei fondi bilaterali di solidarietà per radicarsi in particolari territori (ad oggi le Province autonome di Trento e Bolzano) estendendolo ad una diversa platea di destinatari (art. 40, d.lgs. n. 148/2015). I primi accordi risalgono al 15 dicembre 2015 per Bolzano e al 21 dicembre 2015 per Trento. E l'esperienza è suggestiva se si pensa alle eventuali ulteriori forme di solidarietà intersettoriale di cui i fondi bilaterali possono farsi carico anche altrove⁴⁰.

In alternativa a questo meccanismo (fondo di solidarietà bilaterale, con eventuale confluenza del fondo interprofessionale), all'art. 27 si prevedono i fondi di solidarietà bilaterali cd. alternativi: nei settori dell'artigianato e della somministrazione di lavoro, dove già operano da tempo "consolidati sistemi di bilateralità" e per le "peculiari esigenze di tali settori" (*sic*), le fonti dei rispettivi fondi bilaterali e dei fondi interprofessionali sono state adeguate alle finalità dell'art. 26 e quindi la regolazione peculiare si giustifica per permettere loro di continuare ad operare secondo la loro tradizione⁴¹.

I fondi alternativi devono assicurare almeno un assegno ordinario del tipo di quello dei nuovi fondi bilaterali di solidarietà (art. 30), o un assegno di solidarietà del tipo di quello del fondo di solidarietà residuale (art. 31), istituto che eredita le finalità dei contratti di solidarietà difensiva diversi dal tipo cd. A, cioè per le imprese non rientranti nel campo di applicazione CIG. Ma una differenza di rilievo rispetto ai fondi di solidarietà bilaterali è che questi fondi (alternativi) non possono contribuire al finanziamento dei programmi formativi di riconversione o riqualificazione professionale (art. 32)⁴².

Il fondo residuale dell'art. 28, poi, opera per i datori che occupano mediamente più di 15 dipendenti, nei settori esclusi dalla CIG e in mancanza di fondi di solidarietà bilaterali. Esso assume dal 1° gennaio 2016 la denominazione di Fondo di integrazione salariale *ex* art. 29, il quale copre i medesimi

⁴⁰ V. SPATTINI, *Le tutele sul mercato del lavoro: il sistema degli ammortizzatori sociali, le politiche attive e la condizionalità*, cit., pp. 448-449.

⁴¹ V. LEONE, *La bilateralità adeguata nei fondi di solidarietà alternativi*, in BALLETTI, GAROFALO D. (a cura di), *op. cit.*, p. 295 ss. e a valle della legge n. 92/2012 v. LISO, *Fondi bilaterali alternativi*, in FERRARO, MAZZOTTA, CINELLI (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro*, Giappichelli, 2013, p. 521 ss.

⁴² V. MISCIONE, *La Cassa integrazione dopo il Jobs Act*, cit., p. 934.

datori ma che occupano mediamente più di 5 dipendenti, omogeneizzando l'insieme dei datori tutelati dai fondi bilaterali dell'art. 26⁴³.

La tutela assicurata dai fondi bilaterali e dal Fondo di integrazione salariale tuttavia è diversa e risponde a due istituti diversi. I primi garantiscono l'assegno "ordinario" dell'art. 30, che per le causali CIG (intervento ordinario e straordinario) assicura un importo analogo, con una durata massima non inferiore a 13 settimane nel biennio mobile e non superiore alle durate massime di trattamenti CIGO e CIGS. Il secondo garantisce l'assegno "di solidarietà" dell'art. 31, che, in presenza di accordo sindacale aziendale sulla riduzione dell'orario di lavoro (la media della riduzione non può essere superiore al 60 per cento dell'orario dei lavoratori interessati e per ciascuno del 70 per cento), assicura un importo analogo a quello della CIG per un periodo massimo di 12 mesi nel biennio mobile, per evitare o ridurre le eccedenze di personale nella procedura di licenziamento collettivo o per evitare licenziamenti plurimi individuali per giustificato motivo oggettivo.

In questo quadro non è un dettaglio che dal 1° gennaio 2017 sia destinato a cessare l'istituto della mobilità e con esso il contributo dello 0,30 per cento che le imprese destinatarie dovevano all'INPS, poiché l'effetto previsto è che si liberi per le imprese una componente di aggravio contributivo recuperabile, in ipotesi, a vantaggio proprio dei fondi bilaterali; mentre allo stato i contributi ai fondi (che hanno obbligo di pareggio di bilancio, ex art. 35) sono solo quello ordinario (da definirsi dalle fonti, a carico 2/3 del datore e 1/3 del lavoratore) e quello addizionale, nella misura minima dell'1,5 per cento (art. 33)⁴⁴.

È notevole allora, benché nascosto nelle pieghe di un comma (art. 26, co. 10), il fatto che per le imprese dove hanno trovato finora applicazione le disposizioni in materia di indennità di mobilità (proprio perché destinata a cessare dal 1° gennaio 2017, e con essa la contribuzione del 0,30 per cento a carico delle imprese) le fonti istitutive possano prevedere che il fondo di solidarietà stesso sia finanziato dal 1° gennaio 2017 con una aliquota dello stesso 0,30 per cento delle retribuzioni imponibili a fini previdenziali. Un modo

⁴³ V. SPATTINI, *Le tutele sul mercato del lavoro: il sistema degli ammortizzatori sociali, le politiche attive e la condizionalità*, cit., pp. 443-448.

⁴⁴ V. MISCIONE, *La Cassa integrazione dopo il Jobs Act*, cit., p. 933; SPATTINI, *Le tutele sul mercato del lavoro: il sistema degli ammortizzatori sociali, le politiche attive e la condizionalità*, cit., pp. 437-438; FAIOLI, *Il sostegno al reddito attuato mediante fondi bilaterali di solidarietà*, cit., pp. 431-435.

per chiudere il 2016 non solo all'insegna delle misure *in extremis* di “deroga alla fine delle deroghe”, ma anche per introdurre spazi diversi di corresponsività in un modello che si conferma ispirato ad una solidarietà fondamentale “assicurativa”.

Abstract

Un elemento centrale nella riforma del *Jobs Act* è rappresentato dalla nuova disciplina di tutela del reddito dei lavoratori in costanza di rapporto, contenuta nel d.lgs. n. 148/2015. In essa vengono riviste le regole di accesso alla Cassa Integrazione Guadagni, secondo indicazioni di razionalizzazione. Ve ne è traccia nell'allargamento della platea dei destinatari (inclusi gli apprendisti), nell'accentuazione del vincolo al rispetto delle indicazioni di politica attiva (secondo il principio di condizionalità), e nella valorizzazione del criterio di premialità per le imprese virtuose tramite l'elevazione del quantum di contributo addizionale, riservato ai casi di ricorso effettivo alla Cassa. Altri aspetti significativi si legano alla trasformazione del contratto di solidarietà difensiva in una causale di ricorso alla Cassa, al divieto di concessione dell'intervento in caso di cessazione dell'attività di impresa, alla trasformazione dei contratti di solidarietà difensiva in espansiva, ipotizzata dal decreto correttivo del 2016 (d.lgs. n. 185/2016). D'altro lato il disegno prevede una integrazione tra la copertura assicurata dalla Cassa e, per i settori esclusi e/o le imprese di minori dimensioni, la copertura parallela affidata ai fondi bilaterali di solidarietà, anche come eredi dei fondi interprofessionali di politica attiva per la formazione professionale. In essi le parti sociali esprimono un ruolo più significativo rispetto alla mera partecipazione alle procedure di informazione e consultazione e alla conclusione dei contratti di solidarietà. Il disegno mantiene i contorni assicurativi legati alla coerenza tra contributi e prestazioni, ma acquista nell'insieme una linea più aderente al principio di solidarietà, che informa tutta la Costituzione e che resta alla base dell'art. 38, in un modello costituzionalmente garantito dove il fattore di rischio da perdita della retribuzione in costanza di rapporto, benché non menzionato espressamente, rientra a pieno titolo.

After the *Jobs Act* a new regulation has been adopted to guarantee wages for workers, both thanks to the old State insurance, so called "Cassa Integrazione Guadagni", and the private one, covered by the new "funds" founded by social partners to benefit economic sectors and little firms excluded from public protection. In the new regulation a key point refers to the idea of implementing a better integration between active policies and passive ones in order to effectively protect workers' wages during critical situations for companies, before unemployment. This model aims at allowing workers to maintain both job opportunities and wage levels during the employment relationship, while waiting for a return to normal situations. Social partners are on charge of a specific responsibility, where they play a central role not only in the State insurance system (where they are able to conclude the so called "Contratti di Solidarietà", in order to benefit workers with public pay integration), but also in a new private insurance system, namely through the institution of bilateral collective funds ("Solidarity Funds"). Both public and private channels are regulated in accordance with the constitutional principle of solidarity, to prevent the risk of wages' loss before dismissal, which is included in the Italian constitutional protective model, though unmentioned in Art. 38 of the Italian Constitution.

Key words

Jobs Act, garanzia dei salari, Cassa Integrazione Guadagni, fondi bilaterali di solidarietà, politiche attive per l'impiego e la formazione professionale.

Jobs Act, wage guarantee, wage public insurance, collective solidarity funds, policies for employment and training.