



Consiglio Nazionale
dei Dottori Commercialisti
e degli Esperti Contabili

Fondazione
Nazionale dei
Commercialisti

DOCUMENTO DI RICERCA

OPERATIVITÀ DEL FONDO DI INTEGRAZIONE SALARIALE PER I DIPENDENTI DEGLI STUDI PROFESSIONALI

Alessandro Ventura

7 GIUGNO 2018





ABSTRACT

La recente sottoscrizione dell'Accordo del 3 ottobre 2017, tra Confprofessioni, Filcams Cgil, Fisascat Cisl e Uiltucs, ha dato avvio al processo di costituzione di un Fondo bilaterale di solidarietà rivolto al settore delle attività professionali. Il Fondo può essere annoverato tra gli strumenti di welfare negoziale categoriale e la sua istituzione offre l'occasione per una complessiva ricognizione degli ammortizzatori sociali operanti in favore dei professionisti datori di lavoro e dei loro dipendenti in ipotesi di disoccupazione "latente", ovvero nei casi di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa.

L'analisi si sviluppa lungo le "direttrici" pubblico e privato, differenziando gli strumenti a sostegno del reddito del sistema pubblico di protezione da quelli strettamente privatistici.

È riconducibile al sistema pubblico il costituendo Fondo di solidarietà per il settore delle attività professionali, ma nell'attesa del suo incardinamento presso l'Inps i professionisti datori di lavoro possono esclusivamente accedere alle prestazioni del Fondo di integrazione salariale, qualora in possesso delle relative prerogative di legge.

In considerazione dell'ampio spettro di indagine, l'analisi è sviluppata in tre approfondimenti la cui diffusione avverrà per il tramite di altrettanti documenti di ricerca: il primo riguardante l'attuale sistema di protezione pubblico per i lavoratori degli studi professionali; il secondo inerente il funzionamento del Fondo bilaterale di solidarietà per il settore delle attività professionali; il terzo attinente il sistema privatistico di ammortizzatori sociali sviluppato attraverso la contrattazione collettiva.



INDICE

1. Premessa	3
2. Il <i>welfare</i> negoziale del settore “studi professionali”	7
3. Il sistema di protezione pubblico per i lavoratori degli studi professionali “oggi”: il Fondo di integrazione salariale	8
3.1. L’ambito di operatività del FIS.....	10
3.2. Le prestazioni del FIS	11
3.2.1. Semi automaticità delle prestazioni e rapporto di corrispettività con la contribuzione	13
3.2.2. Gli adempimenti per l’accesso alle prestazioni	15
3.3. L’adempimento contributivo in favore del FIS	18
3.4. L’equilibrio finanziario	20
3.5. L’amministrazione del Fondo di integrazione salariale	21



1. Premessa

Con la sottoscrizione dell'Accordo del 3 ottobre 2017, Confprofessioni, Filcams Cgil, Fisascat Cisl e Uiltucs hanno istituito il fondo bilaterale di solidarietà deputato, ai sensi dell'art. 26, d.lgs. n. 148/2015, a garantire ai dipendenti del "settore delle attività professionali" forme di tutela del reddito in costanza di rapporto, nelle ipotesi di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa. Come si avrà modo di approfondire nel prosieguo, l'atto costituisce il *primum movens* per la successiva costituzione e incardinamento del fondo presso l'Inps attraverso l'emanazione di un apposito decreto ministeriale che lo renderà effettivamente operativo.

L'iniziativa è stata assunta dall'autonomia collettiva nell'esercizio delle funzioni ad essa delegate dal legislatore già con la l. n. 92/2012 che, in occasione della riforma degli ammortizzatori sociali (c.d. riforma "Fornero"), ha istituito il sistema dei fondi bilaterali di solidarietà operante nei confronti dei datori di lavoro esclusi dal campo di applicazione della cassa integrazione guadagni in una prospettiva di "universalizzazione"¹. L'impostazione normativa dei fondi è stata, di lì a poco, confermata dal d.lgs. n. 148/2015 (quinto decreto attuativo del *Jobs Act 2*) con il quale si è proceduto al riassetto del sistema di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto sulla base di due pilastri: quello della cassa integrazione e quello dei fondi di solidarietà². La struttura stessa del d.lgs. n. 148/2015, suddiviso in tre titoli, riflette l'opzione politica: Trattamenti di integrazione salariale; Fondi di solidarietà; Disposizioni transitorie e finali.

Nel rinnovato sistema pubblico di ammortizzatori sociali, gli obiettivi di tutela in chiave universalistica sono perseguiti attraverso una combinazione dei due principali modelli di ammortizzatori sociali, operativi per ciascun ambito di competenza, in una prospettiva di superamento della logica "perennemente emergenziale" della deroga al sistema ordinario³ e a quella della commistione

¹ La riforma degli ammortizzatori sociali, dapprima auspicata dalla l. delega 24 dicembre 2007, n. 247, è stata evocata negli anni a seguire, come in un *refrain*, in tutti gli interventi normativi "provvisori" atti a istituire misure di sostegno al reddito emergenziali nel periodo della grande crisi; E. Gagnoli, *Gli strumenti a sostegno del reddito di fronte alla crisi finanziaria*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2012, 573 ss., lo definisce "un mantra".

² Il termine *Jobs Act 2* è l'anglicismo americanizzante con il quale si è scelto di indicare il disegno riformatore avviato con la legge delega n. 183/2014 e attuato da una pluralità di successivi decreti legislativi. Per la loro compiuta disamina cfr. Aa. Vv., in E. Balletti, D. Garofalo (a cura di), *La riforma della cassa integrazione guadagni nel Jobs act 2*, Cacucci, Bari, 2016; Aa. Vv., in E. Ghera, D. Garofalo (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs act 2*, Cacucci, Bari, 2016; Aa. Vv., in E. Ghera, D. Garofalo (a cura di), *Semplificazioni-sanzioni-ispezioni nel Jobs act 2*, Cacucci, Bari, 2016; Aa. Vv., in E. Ghera, D. Garofalo (a cura di), *Le tutele per i licenziamenti e per la disoccupazione involontaria nel Jobs act 2*, Cacucci, Bari, 2015; Aa. Vv., in E. Ghera, D. Garofalo (a cura di), *Contratti di lavoro, mansioni e misure di conciliazione vita-lavoro nel Jobs Act 2*, Cacucci, Bari, 2015.

³ V. S. Giubboni, *I fondi bilaterali di solidarietà nel prisma della riforma degli ammortizzatori sociali*, in *Giorn. Dir. lav. Rel. Ind.*, 2014, 715; sulla sistematicità del ricorso alla deroga come criterio di concessione degli istituti di sostegno al reddito è stata sviluppata la teoria c.d. "neocostituzionalista" di riforma degli ammortizzatori sociali, cfr. D. Garofalo, *La riforma degli ammortizzatori sociali: l'ipotesi "neocostituzionalista"*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2008, 957 ss.; anche all'indomani della l. n. 92/2012, G. Sigillò Massara, *La tutela del reddito nel d.d.l. di riforma del mercato del lavoro. Uno sguardo d'insieme*, in *Mass. Giur. Lav.*, 598, poneva in evidenza che l'esito della transizione normativa avrebbe dovuto essere il superamento definitivo delle deroghe, ma la lunga durata del periodo transitorio sollevava dubbi a tal proposito; per uno studio sugli ammortizzatori in deroga nell'assetto previgente alla l. n. 92/2012, cfr. Aa. Vv., in P. Curzio (a cura di), *Ammortizzatori sociali, regole, deroghe, prospettive*, Cacucci, Bari, 2009, nonché D. Garofalo, *Gli ammortizzatori in deroga*, IPSOA, Milano, 2010. È opportuno precisare che, al solo fine di favorire la transizione verso il riformato sistema degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro introdotto dal d.lgs. n. 148/2015, il legislatore, con l'art. 1, co. 304, l. n. 208/2015 (legge stabilità per il



(ambigua) tra pubblico e privato nel finanziamento di talune prestazioni a sostegno del reddito⁴. Restando pressoché invariato il campo di applicazione della CIG, il nuovo impianto normativo ha affidato ai fondi bilaterali di solidarietà l'estensione delle coperture in favore dei datori di lavoro che ne erano storicamente esclusi.

I fondi di solidarietà, la cui eredità è stata raccolta con il *Jobs Act*, non sono una creazione originale della riforma "Fornero" poiché, per certi versi, il legislatore ne ha fatto il punto di convergenza delle esperienze mutualistiche esistenti, sviluppatasi lungo due direttrici: quella privatistica "pura" concretizzatasi nelle forme di bilateralità storiche senza condizionamenti, si pensi ai fondi di sostegno al reddito nel comparto artigiano, e quella ad istituzione "legale", che si è sostanziata storicamente nelle forme di bilateralità a cui la legge ha delegato funzioni previdenziali, ci si riferisce ai fondi di solidarietà "preesistenti" costituiti ai sensi dell'art. 2, co. 28, della l. n. 662/1996, e del d.m. n. 477 del 27/11/1997⁵.

In relazione all'esperienze del primo tipo, le associazioni datoriali e i sindacati del comparto artigiano, con i fondi di sostegno al reddito incardinati negli enti bilaterali, hanno prodotto spontaneamente un modello privatistico di ammortizzatore sociale, di fonte collettiva, finalizzato a mutualizzare il rischio di impresa, attraverso l'erogazione di prestazioni a sostegno del reddito dei lavoratori, in caso di sospensioni dell'attività lavorativa dovute a crisi aziendali o a contrazioni dell'attività⁶.

Le esperienze del secondo tipo sono state realizzate dalla contrattazione collettiva, ma in attuazione di uno specifico rinvio legale (*ex art. 2, co. 28, l. n. 662/1996*). La norma delegava l'autonomia collettiva a perseguire politiche di sostegno del reddito per le imprese coinvolte in situazioni di crisi o ristrutturazioni aziendali e sprovviste di ammortizzatori sociali che sarebbero state definite e recepite in via sperimentale con apposito decreto ministeriale⁷. L'esigenza di un tale intervento si avvertì in

2016), ha finanziato anche per il 2016 il sistema di ammortizzatori in deroga di cui all'art. 2, commi 64, 65 e 66, l. n. 92/2012, per un importo di 250 milioni di euro e ha disciplinato, in parte modificandola, la durata del trattamento di integrazione salariale e di mobilità in deroga, da fruirsì nel corso dell'anno. Da ultimo, in deroga ai principi generali, la Legge di Bilancio 2018 (art. 1, co. 133, della l. 27.12.2017, n. 205) ha introdotto l'art. 22-bis, d.lgs. n. 148/2015, che prevede una deroga al limite di durata generale introdotto per le causali di ricorso CIGS, in favore delle aziende con più di 100 dipendenti che presentano programmi di riorganizzazione aziendale o di crisi aziendale non attuabili nei limiti temporali generalmente prescritti, in proposito cfr. Circ. Ministero del lavoro e delle politiche sociali n. 2 del 7.02.2018.

⁴ Secondo F. Liso, *I fondi bilaterali alternativi*, in Cinelli M., Ferraro G., Mazzotta O. (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro, dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, Giappichelli, Torino, 2013, 522, con la riforma Fornero il legislatore ha finito per non scegliere, riproponendo il mosaico di modelli preesistenti; per A. Tursi, *I fondi di solidarietà bilaterali*, in Cinelli M., Ferraro G., Mazzotta O. (a cura di), *op. cit.*, 477, la riforma del 2012 si presentava come una razionalizzazione dello strumento pubblico deputato al sostegno al reddito accompagnata da una funzionalizzazione della previdenza privata al medesimo fine. Si pensi all'eliminazione dei contratti di solidarietà per il settore artigiano e dell'intervento integrativo dell'indennità di disoccupazione ordinaria in caso di sospensione per massimo 90 giorni. L'istituto dell'indennità di sospensione per 90 giorni era il frutto di una torsione funzionale dell'indennità di disoccupazione in direzione della tutela delle sospensioni/riduzioni di orario di lavoro che si voleva inscindibilmente collegata all'intervento "integrativo" privato degli enti bilaterali.

⁵ Sulla disciplina dei fondi di solidarietà di cui alla l.n. 662/1996, cfr. per tutti G. Sigillò Massara, *Ammortizzatori sociali di fonte collettiva e fondi di solidarietà nella riforma del welfare*, CEDAM, 2008.

⁶ G. Sigillò Massara, *Fondi di solidarietà e sistema previdenziale*, in *Inf. Prev.*, 2008, n. 1, 7, definisce i fondi di sostegno al reddito come "il tentativo più estremo e maturo di estensione di un modello storico assicurativo di tipo industriale".

⁷ Ai sensi della l. n. 662/1996, art. 2, co. 28: "In attesa di un'organica riforma del sistema degli ammortizzatori sociali, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con uno o più decreti del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro del tesoro, adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sentite le organizzazioni sindacali ed acquisito il parere delle competenti Commissioni parlamentari, sono definite, in via sperimentale, misure per il perseguimento di politiche attive di sostegno del reddito e dell'occupazione nell'ambito dei processi di ristrutturazione aziendali e per fronteggiare situazioni di crisi di enti ed aziende pubblici e privati



seguito alle privatizzazioni degli anni '90 e alle successive ristrutturazioni delle imprese fornitrici di servizi pubblici. Per queste ultime l'ordinamento non prevedeva un sistema di ammortizzatori sociali poiché, fino a quel momento, ritenute sufficientemente solide da poter affrontare in autonomia eventuali situazioni di esubero⁸.

La contrattazione collettiva, così, ha proceduto nel tempo alla costituzione di Fondi nazionali di previdenza per le aziende del credito e il credito cooperativo⁹; per le assicurazioni in liquidazione coatta amministrativa¹⁰; per l'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato¹¹; per l'azienda della Riscossione dei tributi Erariali¹² e, da ultimo, per Poste Italiane Spa¹³. A questi si sono aggiunti i fondi di solidarietà speciali istituiti per le Ferrovie italiane e per l'Alitalia, finalizzati all'erogazione di trattamenti integrativi¹⁴.

Alla luce della realtà storica, con la legge n. 92/2012 e poi con il d.lgs. n. 148/2015, il legislatore ha "interiorizzato" e "funzionalizzato" le (succitate) esperienze mutualistiche di categoria di fonte collettiva, subordinandole a una disciplina vincolistica più o meno stringente¹⁵. Ne è venuto fuori un modello ibrido in cui la fase istitutiva è prevalentemente regolata da norme contrattuali collettive e quella funzionale da regole di "stampo pubblico"¹⁶.

Di conseguenza, al di fuori del campo di applicazione dell'istituto della cassa integrazione, il fulcro del sistema di tutela del reddito in costanza di rapporto è oggi costituito dai nuovi fondi di solidarietà, disciplinati dagli artt. 26 e ss., del d.lgs. n. 148/2015, e finalizzati ad assicurare ai lavoratori impiegati nei settori che non rientrano nell'ambito di applicazione del Titolo I del d. lgs. n. 148/2015, ovvero quelli non coperti dalla normativa in materia di integrazione salariale, una tutela nei casi di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa per le stesse cause previste dalla normativa per il ricorso alla CIG ordinaria o straordinaria¹⁷.

erogatori di servizi di pubblica utilità, nonché delle categorie e settori di impresa sprovvisti del sistema di ammortizzatori sociali".

⁸ S. Laforgia, *Gli ammortizzatori sociali di fonte collettiva: i fondi di solidarietà*, in P. Chieco (a cura di), *Flessibilità e tutele nel lavoro*, Cacucci, Bari, 2013, 570.

⁹ Istituiti con i contratti collettivi del 28 febbraio 1998 e recepiti con d.m.n. 157/2000 e d.m.n. 158/2000.

¹⁰ Istituito con ccnl del 26 luglio 1999 e recepito con d.m.n. 351/2000.

¹¹ Istituito con ccnl del 24 gennaio 2001 e recepito con d.m.n. 88/2002.

¹² Istituito con ccnl del 12 dicembre 2001 e recepito con d.m.n. 375/2003.

¹³ Istituito con ccnl del 18 luglio 2001 e recepito con d.m.n. 178/2005.

¹⁴ V. G. Sigillò Massara, *Fondi di solidarietà e sistema previdenziale*, 2008, pag. 2, 3; anche S. Laforgia, *op. cit.*, pag. 571, l'A. ricorda come il legislatore sia intervenuto direttamente a prevedere l'istituzione di fondi di solidarietà per la gestione dell'eccedenze di personale di imprese di rilevanza nazionale, con l'art. 59, l. n. 449/1997 per Ferrovie italiane, con art. 1-ter, l. n. 29/2004 per Alitalia e con l'art. 1, co. 303, l. n. 244/2007 per il trasporto pubblico locale.

¹⁵ In termini analoghi G. Sigillò Massara, *La tutela del reddito nel d.d.l. di riforma del mercato del lavoro. Uno sguardo d'insieme*, in *Mass. Giur. Lav.*, 2012, n.7, 587 ss., pag. 599; S. Renga *Bilateralità e sostegno del reddito tra autonomia e eteronomia*, Cedam, Padova, 2013, pag. 22, riconosce la similitudine tra i fondi di solidarietà bilaterali e quelli previsti dall'art. 2, co. 28, l. n. 662/1996, ma il grado di assorbimento dei primi nell'apparato pubblico di tutela è decisamente superiore ai secondi.

¹⁶ Per S. Laforgia, *op. cit.*, pag. 573, i fondi di solidarietà bilaterali hanno una natura ibrida a causa della loro regolamentazione autonoma ed eteronoma.

¹⁷ Secondo S. Giubboni, P. Sandulli, *I fondi di solidarietà dalla legge n. 92/2012 al Jobs Act*, in R. Pessi, G. Sigillò Massara (a cura di), *Ammortizzatori sociali e politiche attive per il lavoro*, Giappichelli, 2017, 59 ss., il sistema rilegificato dei fondi di solidarietà si presenta in chiave di conferma del ruolo assegnato dalla l. n. 92/2012; per G. Ferraro, *Ammortizzatori sociali e licenziamenti collettivi nella riforma del mercato del lavoro*, in *Mass. Giur. Lav.*, n. 6, 491, la valorizzazione dei fondi di



L'attuale impianto normativo, ricalcando quello introdotto dall'art. 3, co. 4 e ss., della l. n. 92/2012, istituzionalizza un sistema di ammortizzatori sociali a carattere obbligatorio, complementare a quello pubblicistico "puro", che implica il coinvolgimento dell'autonomia collettiva con varia intensità a seconda della tipologia del fondo di solidarietà considerato¹⁸.

La norma, infatti, ne prevede cinque tipi riconducibili a tre tipologie alternative tra loro, la cui "gerarchia" operativa è stabilita per via eteronoma.

La prima tipologia è quella dei Fondi di solidarietà bilaterali (d'ora in poi anche FSB), di cui all'art. 26 del d.lgs. n. 148/2015, costituiti dalle organizzazioni sindacali e imprenditoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale attraverso la stipula di accordi e contratti collettivi, anche intersettoriali, aventi a oggetto la costituzione di fondi di solidarietà bilaterali, 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 di cui al Titolo I (v. l'art. 26, co. 1)¹⁹.

Attorno a tale tipologia di fondi anche detti "inpsizzati"²⁰ o a bilateralità "spuria"²¹, il legislatore della riforma costruisce il nuovo sistema di *welfare negoziale* e alla loro disciplina riconduce anche quella di altri due (sotto)tipi di fondo: il "Fondo territoriale intersettoriale delle province autonome di Trento e di Bolzano" (ex art. 40) e quello dei Fondi di solidarietà "facoltativi", ovvero quelli che possono essere istituiti anche in relazione a settori di attività e classi di ampiezza dei datori di lavoro che già rientrano nell'ambito di applicazione della CIG (di cui all'art. 26, co. 10, del d.lgs. n. 148/2015)²².

La seconda tipologia è quella dei Fondi di solidarietà bilaterali alternativi (in avanti anche FSBA), di cui all'art. 27 del d.lgs. 148/2015, detti a "bilateralità pura", rappresentati dalle preesistenti forme "consolidate" di bilateralità – ai sensi dell'art. 3, co. 14, della l. n. 92/2012 – che hanno adeguato gli statuti alle finalità e alla disciplina dei fondi bilaterali alla data di entrata in vigore del decreto. Sono quelli dell'artigianato e della somministrazione di lavoro, ovvero dei fondi interprofessionali di cui all'art. 118 della l. n. 388/2000, o del fondo di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 276/2003²³.

La terza tipologia è rappresentata dal Fondo di solidarietà residuale (anche FSBR) istituito con decreto del Ministero del lavoro di concerto con quello dell'economia²⁴, che dal 1° gennaio 2016 ha assunto, ai sensi di legge, la nuova denominazione di Fondo di integrazione salariale (di seguito anche FIS).

solidarietà ha rappresentato la terza direttrice lungo la quale si è sviluppata la riforma degli ammortizzatori sociali, dopo la prima corrispondente alla razionalizzazione della CIG e la seconda legata alla nuova ASpl.

¹⁸ S. Laforgia, *op. cit.*, 567, inserisce questi strumenti di sostegno al reddito nel più generale solco del *welfare negoziale*.

¹⁹ Per una rassegna dei Fondi di solidarietà bilaterali istituiti o adeguati sotto la vigenza della l. n. 92/2012, cfr. A. M. D'Amato, *I fondi di solidarietà bilaterali e nuovi ammortizzatori sociali*, Cacucci, Bari, 2015, 74 ss.

²⁰ Così lo denomina M. Faioli, *I fondi bilaterali di solidarietà nel Jobs Act. Problemi giuridici e analisi economica*, in *WP Fondazione Brodolini*, 2015, n. 9, pag. 8.

²¹ L'espressione è di F. Liso, *I fondi bilaterali alternativi*, *op. cit.*, 521.

²² Alla disciplina dei FSB si sono adeguati anche i fondi di solidarietà già costituiti ai sensi dell'art. 2, co. 28, l. n. 662/1996.

²³ La costituzione di ulteriori fondi di solidarietà bilaterali alternativi non è più consentita. Per S. Giubboni, P. Sandulli, *op. cit.*, 65, il d.lgs. n. 148/2015, ha fatto del Fondo di solidarietà bilaterale "Inpsizzato" il modello egemone della bilateralità a sostegno del reddito.

²⁴ Si veda il d.m. 7 febbraio 2014, n. 79141.



A seconda della tipologia di fondo di solidarietà considerato, il baricentro normativo si sposta tra autonomia e eteronomia con intensità diverse, residuando alle parti sociali la gestione del fondo secondo il principio della bilateralità “pura” solo nel caso dei fondi di solidarietà “alternativi”.

Senza alcuna pretesa di esaustività, giova qui precisare che il termine bilateralità o bilateralismo, nel panorama delle relazioni sindacali, viene generalmente utilizzato per indicare l’insieme di regole, specialmente di matrice contrattuale, che originano e disciplinano l’attività degli enti bilaterali nonché degli altri soggetti o comitati a conduzione congiunta²⁵. L’autonomia collettiva ha prodotto nel tempo una varietà di “istituzioni bilaterali” sviluppate in forme mai del tutto coincidenti alle quali ci si può riferire globalmente con la definizione di “organismi paritetici”²⁶. Fra questi è possibile tentare di distinguere gli enti «mirati esclusivamente a rendere dinamico il sistema contrattuale nelle fasi di stipulazione e amministrazione del contratto» da quelli che inoltre mirano ad offrire servizi e trattamenti ai titolari del rapporto individuale di lavoro²⁷. In questa seconda categoria sono ascrivibili i fondi bilaterali contrattuali di categoria di sostegno al reddito con cui, storicamente, le parti sociali hanno cercato di sopperire alla vocazione industrialista del nostro modello di *welfare*, nei settori non coperti dall’istituto della cassa integrazione guadagni.

2. Il *welfare* negoziale del settore “studi professionali”

Nel settore degli “studi professionali”, l’origine della bilateralità risale al CCNL sottoscritto il 3.5.2006 tra Confprofessioni (Confederazione Sindacale Italiana Libere Professioni), Confedertecnica (Confederazione Sindacale Italiana delle Professioni Tecniche), Cipa (Confederazione Italiana dei Professionisti ed Artisti), Filcams - CGIL (Federazione Italiana Lavoratori Commercio Turismo e Servizi), Fisascat - CISL (Federazione Italiana Sindacati Addetti Servizi Commerciali Affini e del Turismo) e UILTuCS - UIL (Unione Italiana Lavoratori Commercio Turismo e Servizi).

Il bilateralismo degli studi professionali istituito dal CCNL del 3.5.2006 ruota intorno a E.Bi.Pro. (l’Ente bilaterale per gli studi professionali), organismo chiamato ad operare in ambiti strategici come la tutela della sicurezza e della salute sul lavoro, la formazione, la conciliazione dei tempi di vita e lavoro e, per quanto qui di specifico interesse, il sostegno al reddito. L’azione di E.bi.Pro. è affiancata da quella di altri organismi paritetici come Cadiprof (Cassa di assistenza sanitaria integrativa per i lavoratori) e Fondoprofessionisti (Fondo interprofessionale per la formazione continua). Gli organismi del sistema bilaterale contrattuale operano in sinergia per la più ampia tutela degli addetti del settore, ma ciascuno con una propria specificità funzionale.

²⁵ Così M. Lai, *Appunti sulla bilateralità*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2006, n. 4/XVI, 1020.

²⁶ Per G. De Lucia, S. Ciuffini, *Il sistema degli enti bilaterali nell’artigianato: una esperienza italiana al servizio del dialogo sociale europeo*, in M. Tiraboschi (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2004, 679, “Con il termine enti bilaterali si intendono proprio quegli strumenti posti in essere per gestire congiuntamente quanto definito tra le parti sociali in conseguenza dell’applicazione del principio della bilateralità”.

²⁷ Cit. L. Bellardi, *Le istituzioni bilaterali tra legge e contrattazione collettiva: note di sintesi e prospettive*, in L. Bellardi, G. De Santis (a cura di), *La bilateralità fra tradizione e rinnovamento*, Franco Angeli, Milano, 2011, 7.



In seguito alla sua istituzione nel 2006, E.Bi.Pro. è stato costituito dalle parti sociali nel 2009, anno in cui è stato altresì reso obbligatorio il suo finanziamento per professionisti datori di lavoro, tramite contribuzione calcolata per tutte le tipologie di lavoratori subordinati²⁸.

Rimandando a un successivo approfondimento l'analisi del funzionamento di E.Bi.Pro., a seguito della sottoscrizione dell'accordo dell'ottobre 2017, la ricognizione degli strumenti di *welfare* negoziale può essere estesa anche al fondo di solidarietà bilaterale (FSB) istituito ai sensi dell'art. 26 del d.lgs. n. 148/2015. Infatti, benché assurga a strumento di protezione pubblica, il fondo origina da un atto privato dell'autonomia collettiva (un vero e proprio contratto collettivo); è alimentato dalle risorse finanziarie degli appartenenti alla categoria contrattuale di riferimento; ed è gestito pariteticamente dalle parti sociali. Tali caratteristiche ne fanno a pieno titolo uno strumento di *welfare* negoziale ispirato alla bilateralità nonostante la sua cooptazione nel sistema pubblico previdenziale.

Prima di addentrarci nella loro analisi, occorre ricordare che dall'origine negoziale degli istituti di *welfare* discende l'immediata correlazione dell'area di operatività alla categoria contrattuale di riferimento. Nel caso di specie, l'ambito di applicazione è quello degli "studi professionali", locuzione con la quale si suole sinteticamente fare richiamo alla categoria contrattuale corrispondente all'ambito di applicazione del Contratto collettivo nazionale di lavoro sottoscritto da Confprofessioni (Confederazione Sindacale Italiana Libere Professioni), Confedertecnica (Confederazione Sindacale Italiana delle Professioni Tecniche), Cipa (Confederazione Italiana dei Professionisti ed Artisti) Filcams - CGIL (Federazione Italiana Lavoratori Commercio Turismo e Servizi), Fisascat - CISL (Federazione Italiana Sindacati Addetti Servizi Commerciali Affini e del Turismo), e UilTucs - UIL. Categoria contrattuale delimitata in via convenzionale attraverso l'individuazione di tutte le attività professionali, anche associative, appartenenti alle professioni di area economico-amministrativa, giuridica, tecnica, medico-sanitaria e odontoiatrica, nonché alle altre professioni intellettuali con o senza albo²⁹.

3. Il sistema di protezione pubblico per i lavoratori degli studi professionali "oggi": il Fondo di integrazione salariale

Nella fase di avvio del nuovo sistema di solidarietà, l'art. 26 del d.lgs. n. 148/2015 ha concesso alle associazioni datoriali e alle organizzazioni sindacali di categoria maggiormente rappresentative tempo

²⁸ La contribuzione è stata resa obbligatoria con la sottoscrizione del CCNL "Studi professionali" del 11/7/2008, le parti sociali hanno reso obbligatoria la contribuzione per tutte le tipologie di lavoratori subordinati con decorrenza dal mese di gennaio 2009.

²⁹ Ai sensi del CCNL "Studi professionali" la categoria fa riferimento alle seguenti aree e relative attività professionali: A) Area professionale Economico – Amministrativa: Consulenti del Lavoro, Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili, Revisori Contabili, altre professioni di valore equivalente ed omogenee all'area professionale non espressamente comprese nella predetta elencazione. B) Area Professionale Giuridica: Avvocati, Notai, altre professioni di valore equivalente ed omogenee all'area professionale non espressamente comprese nella predetta elencazione, Agrotecnici, altre professioni di valore equivalente ed omogenee all'area professionale non espressamente comprese nella predetta elencazione. C) Area professionale Tecnica: Ingegneri, Architetti, Geometri, Periti industriali, Geologi, Agronomi e Forestali, Periti agrari, Agrotecnici, altre professioni di valore equivalente ed omogenee all'area professionale non espressamente comprese nella predetta elencazione. D) Area professionale Medico - Sanitaria e Odontoiatrica: Medici, Medici Specialisti, Medici Dentisti, Odontoiatri, Medici Veterinari e Psicologici, Operatori Sanitari, abilitati all'esercizio autonomo della professione di cui alla specifica Decretazione Ministeriale, ad esclusione dei Laboratori Odontotecnici, altre professioni di valore equivalente ed omogenee all'area professionale non espressamente comprese nella predetta elencazione. E) Altre attività professionali intellettuali: Si tratta di quelle attività non rientranti nelle prime quattro aree, con o senza Albo professionale.



fino al 31.12.2015 per istituire Fondi bilaterali di solidarietà di primo tipo (FSB). La mancata attivazione nei termini predetti ha comportato l'assoggettamento dei datori di lavoro con più di 5 dipendenti, esclusi dall'applicazione della Cassa integrazione guadagni, all'operatività di un fondo "sussidiario", destinato a garantire l'universalizzazione delle tutele in loro favore.

La *ratio* di tale meccanismo è stata quella di evitare che l'effettività del nuovo impianto di tutela fosse una variabile esclusiva della volontà dell'autonomia collettiva di costituire e gestire fondi bilaterali di solidarietà, così che il legislatore della riforma ha previsto, quale "valvola di sicurezza" del nuovo sistema di *welfare* il funzionamento di un fondo sussidiario a genesi esclusivamente pubblicistica, destinato ad operare per tutti i settori e i datori di lavoro esclusi dall'ambito del FSB e del FSBA³⁰.

Come poc'anzi accennato, le associazioni datoriali e le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative della categoria "studi professionali", non hanno provveduto tempestivamente all'istituzione del FSB cosicché i professionisti datori di lavoro con alle proprie dipendenze almeno 6 dipendenti sono stati attratti nel campo di applicazione del fondo sussidiario.

Si tratta del Fondo di solidarietà bilaterale residuale (FSBR), disciplinato dagli artt. 28 e 29 del d.lgs. n. 148/2015, istituito con d.int. n. 79141/2014, che a partire dal 1° gennaio 2016 ha assunto la nuova denominazione di Fondo di integrazione salariale (FIS)³¹.

Le espressioni FSBR e FIS non sono un richiamo a fondi diversi, bensì sono indicative delle diverse discipline giuridiche deputate a regolare il fondo sussidiario. L'operatività del FSBR, si è avuta solo a partire dal 18 dicembre 2015 fino al 31 dicembre 2015 ed è stata trascurabile, motivo per il quale il suo mantenimento in vita è servito più a preservare la continuità dei flussi di finanziamento che a garantire le attività del fondo³². Infatti, benché il FSBR fosse divenuto operativo soltanto con l'emanazione del d. m. 30 novembre 2015, che ha costituito il Comitato amministratore del Fondo di solidarietà residuale, insediatosi in data 18 dicembre 2015 (in attuazione dell'art. 2, d.int. n. 79141/2014), l'obbligo del suo finanziamento era già decorrente dal mese di gennaio 2014.

L'adeguamento del fondo sussidiario alle nuove disposizioni (FIS) si è avuto, con alcuni mesi di ritardo rispetto al termine prescritto dal legislatore delegato all'art.28, co. 4 del d.lgs. n. 148/2015, tramite l'emanazione del decreto n. 94343 del 3/2/2016, pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 74 del 30 marzo 2016, con cui il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, ha determinato la piena operatività del Fondo di integrazione salariale.

³⁰ Il Fondo bilaterale residuale è stato istituito con decreto non regolamentare del Ministro del lavoro, di concerto con il MEF 7 febbraio 2014, n. 79141.

³¹ La disciplina del FSBR era intrinsecamente transitoria e necessaria a traghettare lo stesso al 1° gennaio 2016, data in cui ha assunto la nuova denominazione di Fondo di integrazione salariale.

³² La disciplina del FSBR, relativa al d.i. n. 7637/2014, è illustrata nella circ. Inps 2 settembre 2014, n. 100. Con riferimento all'abrogazione del d.i. n. 79141/2014 (istitutivo del FSBR), dalla data del 1° gennaio 2016, l'Inps ha precisato che le domande avrebbero potuto essere inoltrate al Fondo fino alla data del 31 dicembre 2015, o dalla data successiva del termine del periodo neutralizzato, per eventi di sospensione decorrenti al massimo dalla data del 30 gennaio 2016. A tal proposito v. msg. Inps n. 7637/2015, nel quale si legge che *"al fine di consentire alle aziende di poter presentare le domande nel rispetto dei nuovi termini di presentazione e garantire ai beneficiari continuità di reddito, in prima applicazione, ai soli fini della presentazione della domanda, il periodo intercorrente tra il 3 dicembre 2015 e la data di pubblicazione del presente messaggio è neutralizzato. Conseguentemente, per gli eventi di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa intervenuti nel periodo c.d. neutralizzato, come sopra individuato, la decorrenza dei 15 giorni utili per la presentazione della domanda è la data di pubblicazione del presente messaggio"*.



Il cambio di nome, pur non riflettendo sul piano normativo un mutamento della natura del fondo originariamente introdotto dalla l. n. 92/2012, ha avuto il merito di porre fine all'ipocrisia terminologica secondo la quale i caratteri distintivi del fondo sussidiario sarebbero rintracciabili nella "bilateralità" e nella "solidarietà"³³. Nel FSBR/FIS, infatti, nessun connotato delle forme tipiche della bilateralità è rintracciabile, mentre il finanziamento delle relative prestazioni previdenziali nel FIS è addirittura regolato da un meccanismo a capitalizzazione a scapito della mutualità (v. *infra* par. 2.2.1).

3.1. L'ambito di operatività del FIS

La ridenominazione del fondo sussidiario si è accompagnata alla ridefinizione del campo di applicazione della sua disciplina per mezzo di un ampliamento della platea dei soggetti destinatari. Il FIS, in linea con il nuovo impianto normativo, opera quale "cerniera del sistema" nei confronti di tutti i datori di lavoro, anche non organizzati in forma di impresa, non soggetti alla CIG (che non rientrano nell'ambito di applicazione del Titolo I), che abbiano una consistenza occupazionale media di oltre cinque dipendenti.

Il campo di applicazione del FIS, pertanto, è soggetto a tre determinanti: consistenza occupazionale dei datori di lavoro; esclusione dall'ambito di applicazione della CIG; non operatività del FSB o FSBA nei settori in cui operano.

Per il superamento della soglia dimensionale vanno computati i lavoratori di qualunque qualifica (lavoranti a domicilio, dirigenti, ecc.), compresi gli apprendisti di qualsiasi tipologia (ex art. 29, co. 2)³⁴. Il lavoratore assente, ancorché non retribuito, è escluso dal computo dei dipendenti solo nel caso in cui in sua sostituzione sia stato assunto un altro lavoratore e, in tal caso, sarà computato il sostituto. La classe di ampiezza deve essere verificata mensilmente con riferimento alla media occupazionale nel semestre precedente e, per le aziende di nuova costituzione, il requisito è determinato in relazione ai mesi utili di attività, anche se inferiori al semestre³⁵. Nei prevedibili casi di fluttuazioni della consistenza occupazionale delle imprese, al di sopra o al di sotto della soglia dimensionale, che comportino o meno l'assoggettamento all'obbligo contributivo al FIS, l'obbligo o l'esenzione dalla contribuzione sussisteranno nel periodo di paga successivo al semestre nel quale sono stati occupati, in media, rispettivamente più di cinque o non più di cinque dipendenti³⁶.

Sul piano esclusivamente operativo, il decreto interministeriale n. 94343 del 3 febbraio 2016 (d'ora in poi anche "d.int."), ha posto in capo all'Inps l'obbligo di provvedere entro il 29 aprile 2016 ad individuare i soggetti tenuti a contribuire al Fondo di integrazione salariale (v. art. 2, co. 2).

³³ Il fondo non ha personalità giuridica e costituisce una gestione interna dell'Inps.

³⁴ Come confermato dall'Inps con mess. n. 3112/2016, la determinazione della classe di ampiezza implica che nel computo della consistenza occupazionale siano annoverati tutti gli apprendisti in forza poiché, in assenza di precisazioni o delimitazioni da parte del legislatore, il dato testuale pare idoneo a ricomprendere le tre tipologie di apprendistato disciplinate dal d.lgs. n. 81/2015, senza distinzione.

³⁵ Nelle more dell'adozione del decreto di cui all'art. 28, co. 4, del d.lgs. n. 148/2015, l'Ufficio legislativo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con nota 26 gennaio 2016, prot. n. 457, ha sostenuto l'immediata applicazione delle nuove regole di cui al d.lgs. n. 148/2015 ai soggetti che risultano già iscritti al Fondo di solidarietà residuale. In particolare, il Ministero ha precisato che a tali soggetti trovavano applicazione, sempre con decorrenza 1° gennaio 2016, anche le disposizioni di cui all'articolo 29, co. 2, che prevede l'inclusione degli apprendisti nel computo della media occupazionale.

³⁶ Per le istruzioni circa le modalità di computo cfr. circ. Inps n. 176/2016.



Evidentemente, l'attività di individuazione dell'Inps si qualifica come meramente amministrativa e non incide sulla determinazione dell'ambito di applicazione legale del FIS.

In proposito, l'Inps ha precisato, con propria circolare esplicativa, che i datori di lavoro rientranti nell'ambito di applicazione del d.int. 94343/2016 continuano ad essere contraddistinti dal codice di autorizzazione "0J", che, dal 1° gennaio 2016, ha assunto il significato di "*azienda tenuta al versamento dei contributi ex d.int. n. 94343/2016 (Fondo integrazione salariale)*". L'attribuzione del codice di autorizzazione avviene in automatico, a cura della Direzione Generale ed è visualizzabile sul Cassetto previdenziale aziendale³⁷.

La scelta di limitare l'operatività del fondo ai datori di lavoro con una consistenza occupazionale oltre i cinque dipendenti contraddice la finalità di estensione delle tutele in costanza di rapporto in chiave universalistica. Tale soglia, crea disparità evidenti nel mercato del lavoro, soprattutto in considerazione dell'esclusione dei soggetti operanti in ambiti merceologici in cui insistono prevalentemente micro organizzazioni di lavoro, come, per l'appunto, quello delle attività professionali. In proposito, quale dato sufficientemente esemplificativo, basti considerare che, nel territorio italiano, il 76% degli studi professionali dei dottori commercialisti e esperti contabili ha meno di 6 addetti (1-5 addetti); il 15,7% da 6 a 10 (medie dimensioni); l'8,3% oltre i 10 (grandi dimensioni)³⁸. In termini di addetti, pertanto, la professione si caratterizza oggi per la presenza di piccoli studi privi di ammortizzatori sociali di matrice pubblica nei casi di sospensione e riduzione dell'orario di lavoro³⁹.

3.2. Le prestazioni del FIS

Ai sensi dell'art. 29, co. 3, del d.lgs. n. 148/2015, il FIS gestisce due sole prestazioni, l'assegno di solidarietà (di cui all'art. 31 del d.lgs. n. 148/2015) e l'assegno ordinario (di cui all'art. 30, co. 1), erogati secondo un differenziato regime di intervento in ragione della classe di ampiezza dei datori di lavoro iscritti al fondo e non cumulabili.

Le prestazioni si configurano come sostitutive di quelle connesse al regime di integrazione salariale, ordinaria e straordinaria, sono garantite per le stesse causali di intervento ma non sono cumulabili tra loro⁴⁰. Questa classe di prestazioni (tutela in costanza di rapporto) è tipizzata e legalmente imposta per l'operatività del fondo, cosicché non sarà consentito ai fondi disporre l'erogazione di prestazioni diverse.

³⁷ Cfr. Circ. Inps n. 176/2016.

³⁸ La stima è riportata nell'indagine condotta da T. Di Nardo, G. Scardocci, "Il costo degli adempimenti fiscali e i costi dello spesometro 2017", Documento di ricerca 28.3.2018, in <http://www.fondazionenazionalecommercialisti.it>

³⁹ Stando agli ultimi dati utili pubblicati nel "Rapporto 2017 sull'Albo dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili", pubblicato dal Consiglio nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili e dalla Fondazione Nazionale dei Commercialisti, l'Albo ha registrato 117.916 iscritti alla data del 1° gennaio 2017.

⁴⁰ L'Inps sostiene l'incompatibilità con la disciplina del FIS dell'art. 10 del d.m. n. 95442/2016 in materia di cumulo tra CIGO e contratto di solidarietà sulla medesima unità produttiva per lo stesso periodo. Il cumulo, "*non essendo espressamente previsto dal D.I. n. 94343/2016, andrebbe a detrazione delle risorse che il regolamento del Fondo ha destinato esclusivamente all'erogazione delle prestazioni di assegno ordinario e assegno di solidarietà così come declinate nel D.I. medesimo*". Cfr. circ. Inps n. 130/2017, pt. 7.



In coerenza con la sua natura pubblicistica, il Fondo di integrazione salariale, rispetto alle altre tipologie di fondo di solidarietà, è soggetto a una disciplina vincolistica decisamente più stringente, dalla quale discende, per lo stesso, l'assenza di discrezionalità nella determinazione delle tipologie di intervento.

Per la categoria di datori di lavoro che occupano mediamente da 6 a 15 dipendenti, è apprestata una tutela di base che consiste nell'erogazione dell'assegno di solidarietà, accessibile a decorrere dal 1° luglio 2016 (v. art. 29, co. 11, del d.lgs. n. 148/2015), la cui disciplina ricalca, grosso modo, quella dell'integrazione salariale straordinaria di cui all'art. 21, co. 1, lett. c) del d.lgs. n. 148/2015. Alla stessa stregua, la concessione dell'assegno di solidarietà non è subordinata al ricorrere di specifiche causali di ricorso, bensì è legittimata dalla sottoscrizione di un accordo collettivo⁴¹. Possono beneficiare del trattamento, infatti, i *dipendenti di datori di lavoro che stipulano con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative accordi collettivi aziendali che stabiliscono una riduzione dell'orario di lavoro, al fine di evitare o ridurre le eccedenze di personale nel corso della procedura di cui all'articolo 24 della legge 23 luglio 1991, n. 223, o al fine di evitare licenziamenti plurimi individuali per giustificato motivo oggettivo* (art. 31, co. 1).

Il trattamento economico di solidarietà, è concesso, per una riduzione media oraria non superiore al 60 per cento dell'orario giornaliero, settimanale o mensile dei lavoratori interessati. Per ciascun lavoratore, non sono consentite riduzioni di orario superiori al 70 per cento nell'arco dell'intero periodo per il quale l'accordo di solidarietà è stipulato.

Ai lavoratori interessati dalla riduzione dell'orario di lavoro potranno essere richieste prestazioni aggiuntive rispetto all'orario ridotto concordato soltanto qualora il contratto di solidarietà ne definisca le modalità e comunque nei limiti del normale orario di lavoro.

Per quel che concerne, invece, i profili di durata e misura del trattamento l'istituto preso a riferimento è quello dell'integrazione salariale ordinaria.

Ai sensi dell'art. 31, co. 2, del d.lgs. n. 148/2015, l'assegno di solidarietà può essere corrisposto per un periodo massimo di 12 mesi in un biennio mobile, per importo pari a quello del trattamento di integrazione salariale di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 148/2015. La misura della prestazione potrà essere modificata su proposta del comitato amministratore del FIS, elaborata sulla base dell'analisi dell'utilizzo delle prestazioni del fondo condotta dall'Inps, entro il 31 dicembre 2017 (v. art. 29, co. 9).

Per i datori di lavoro che occupano mediamente più di quindici dipendenti, invece, è apprestato un regime rafforzato che prevede, in aggiunta all'assegno di solidarietà, anche l'assegno ordinario, per una durata massima di 26 settimane in un biennio mobile in relazione alle causali di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa previste dalla normativa in materia di integrazioni salariali ordinarie, ad esclusione delle intemperie stagionali, e straordinarie, limitatamente alle causali per riorganizzazione e crisi aziendale.

L'assegno ordinario è la prestazione principale di tutto il sistema di solidarietà bilaterale, un "surrogato" dell'integrazione salariale atto ad offrire una copertura sostitutiva in chiave universalistica. L'assegno, disciplinato in via generale dall'art. 30 del d.lgs. n. 148/2015, per metà si atteggia secondo

⁴¹ V. circ. Inps n. 130/2017, pt. 3.



la disciplina della CIGO, per l'altra secondo quella della CIGS⁴². A conferma di questa ibridazione, l'art. 7, co. 6, del d.int. n. 94343/2016, ha precisato che le istanze di ricorso all'assegno ordinario, devono essere valutate secondo i criteri di cui al d.m. n. 95442/2016, per le causali in materia di integrazione salariale ordinaria, e del d.m. n. 94033/2016 per le causali della riorganizzazione e della crisi aziendale⁴³. Tra i presupposti causali di intervento sono espunte le intemperie stagionali, questo significa che, in relazione alle causali CIGO (ex art. 11 del d.lgs. n. 148/2015) espressamente richiamate, resterebbe la possibilità di beneficiare dell'assegno nei casi di situazioni aziendali dovute a eventi transitori e non imputabili all'impresa o ai dipendenti e le situazioni temporanee di mercato.

Inoltre, i trattamenti previsti dal FIS, a norma degli artt. 6, co. 2 e 7, d.int. n. 94343/2016, nel *quantum* della prestazione sono legalmente equiparati a quelli di CIG. A norma degli artt. 6, c. 2 e 7, del d. int. n. 94343/2016, infatti, l'importo dell'assegno di solidarietà e dell'assegno ordinario sono calcolati ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. n. 148/2015 e, quindi, in misura pari all'80 per cento della retribuzione globale che sarebbe spettata al lavoratore per le ore di lavoro non prestate, comprese tra le ore zero e il limite dell'orario contrattuale. L'importo così determinato non può superare gli importi massimi mensili determinati dall'art. 3, co. 5 del d.lgs. n. 148/2015⁴⁴.

3.2.1. *Semi automaticità delle prestazioni e rapporto di corrispettività con la contribuzione*

Con riferimento alla durata della prestazione, ai sensi dell'art. 29, co. 3 del d. lgs. n. 148/2015, il fondo garantisce la prestazione dell'assegno ordinario per una durata massima di 26 settimane in un biennio mobile⁴⁵.

Un'attenta lettura del dato normativo suggerisce un'ulteriore e rilevante conseguenza giuridica: poiché le prestazioni del FIS sono "garantite" in favore dei dipendenti di datori di lavoro per le causali previste, se ne dovrebbe inferire un regime di "semi automaticità" delle prestazioni⁴⁶. Ciò significa che il FIS, anche in caso di inadempimento contributivo datoriale e stante l'assenza di specifici divieti normativi espressi, sarà tenuto a corrispondere le prestazioni a sostegno del reddito nei confronti dei lavoratori interessati. Non è incompatibile con tale tesi il meccanismo di determinazione delle prestazioni di integrazione salariale che fissa il relativo ammontare in misura "*non superiore a dieci*

⁴² L'art. 30, co. 1 del d.lgs. n. 148/2015, dispone che all'assegno ordinario si applichi la normativa in materia di integrazioni salariali ordinarie per quanto compatibili.

⁴³ L'Inps con Circ. n. 130/2017, alle istanze presentate a decorrere dal 29 giugno 2016, che per il FIS, trovano applicazione i criteri di esame delle domande di concessione dei trattamenti di integrazione salariale ordinaria, alla luce delle disposizioni di cui al citato D.M. n. 95442/2016, criteri illustrati nelle circolari Inps n. 197/2015 e n. 139/2016 e nei messaggi n. 1856/2017 e n. 2276/2017, punti 3 e 4. Per quanto concerne le causali della riorganizzazione aziendale e della crisi aziendale devono essere valutate, come sopra precisato, sulla base dei criteri indicati nel D.M. n. 94033/2016, per le istanze di intervento presentate dal 9 febbraio 2016.

⁴⁴ Come precisato con circ. Inps n. 176/2016, pt. 5.3, il tetto ai trattamenti di integrazione salariale è pari a 971,71 euro lordi per retribuzioni inferiori o uguali a 2.102,24 euro e di 1.167,91 euro lordi per retribuzioni superiori a 2.102,24. I tetti sono quelli richiamati dalla circ. Inps n. 48/2016 e, qualora interessino apprendisti, sono ridotti dell'importo derivante dall'applicazione delle aliquote contributive previste a carico degli apprendisti, ad oggi pari al 5,84 per cento, a norma dell'art. 26 della legge 28 febbraio 1986, n. 41.

⁴⁵ Ai sensi dell'art. 30, co. 1 del d.lgs. n. 148/2015, "(...) I fondi stabiliscono 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 previste agli articoli 12 e 22, e comunque nel rispetto della durata massima complessiva prevista dall'articolo 4, comma 1 (...)".

⁴⁶ Cfr. M. Faioli, *op. cit.*, 31, che, diversamente, sostiene il "quasi automatismo" delle prestazioni in relazione al solo FSB (di cui all'art. 26 del d.lgs. n. 148/2015).



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" (v. *infra*). Tale meccanismo opera per l'appunto solo in ordine alla definizione del *quantum* della prestazione senza definire un rapporto di corrispettività sostanziale; peraltro i contributi menzionati dalla norma sono solo quelli "dovuti", non anche effettivamente versati⁴⁷.

La garanzia dei trattamenti previdenziali, però, soggiace a precise limitazioni, sia di ordine generale che specifico, incompatibili con meccanismi di piena automaticità.

Ai sensi dell'art. 29, co. 4, l'erogazione delle prestazioni da parte del fondo di integrazione salariale, oltre ad essere prevista nella misura poc'anzi richiamata, è subordinata alla precostituzione di risorse adeguate da parte del FIS, nel rispetto dell'indefettibile equilibrio di bilancio (v. *infra*).

Per altro verso, la rigidità del meccanismo di proporzionalità tra prestazione e contribuzione mortifica l'anima solidaristica dell'istituto cosicché la riforma ci restituisce un fondo a mutualità ridottissima con una specie di forma di finanziamento a capitalizzazione⁴⁸. Lo scenario può dirsi immutato anche alla luce della stabilizzazione del tetto aziendale alle prestazioni operata dalla legge di bilancio 2018 che ha modificato il rapporto di corrispettività tra contribuzione e prestazioni, in origine notevolmente più rigido (pari a "quattro volte")⁴⁹.

Il soggetto deputato a verificare la legittimità dei presupposti causali, dei limiti di bilancio nonché di quelli relativi al rapporto di proporzionalità contribuzione/prestazione è l'Inps, attraverso la propria struttura territoriale competente. A differenza di quanto prima previsto per il Fondo residuale, infatti, a far data dal 1° gennaio 2016, tale compito è stato sottratto al comitato amministratore del Fondo di integrazione salariale per essere, in concreto, affidato ai direttori di sede o ai dirigenti delegati che avranno l'esclusiva competenza in merito all'emissione del provvedimento di definizione (accoglimento, accoglimento parziale o reiezione) delle istanze di assegno ordinario e di assegno di solidarietà⁵⁰.

Ai sensi dell'art. 34 del d.lgs. n. 148/2015, a fronte dell'erogazione dell'assegno ordinario e di solidarietà il Fondo di integrazione salariale dovrà provvedere a versare alla gestione di iscrizione

⁴⁷ *Contra* M. Faioli, *ibidem*, 33, per il quale dalla disposizione normativa si ricaverebbe un rovesciamento del principio di automaticità delle prestazioni.

⁴⁸ V. M. Faioli, *ibidem*, 33-34.

⁴⁹ L'art. 1, co. 159 della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (legge di bilancio 2018), ha novellato l'art. 29, co. 4 del d. lgs. n. 148/2015, nella parte in cui disciplina il limite massimo in base al quale ciascun datore di lavoro può accedere alle prestazioni garantite dal Fondo (c.d. "tetto aziendale") e, al contempo, ha abrogato l'art. 44, co. 5 del d. lgs. n. 148/2015, che istituiva il regime transitorio, al fine di consentire l'operatività del fondo dal 2015 al 2021. Ai sensi dell'art. 29, co. 4, il rapporto di corrispettività doveva essere calcolato in relazione all'ammontare dei contributi ordinari dovuti dalla singola azienda nel modo seguente: nessun limite per le prestazioni erogate nell'anno 2016, dieci volte nell'anno 2017, otto volte nell'anno 2018, sette volte nell'anno 2019, sei volte nell'anno 2020, cinque volte nell'anno 2021, quattro volte nell'anno 2022 ed in quelli successivi (a regime). In merito cfr. mess. Inps n. 1403/2018.

⁵⁰ Stando alle indicazioni operative offerte con la circ. Inps n. 176/2016, pt. 5.5, "in caso di aziende plurilocalizzate il provvedimento di concessione è comunque unico ed è emesso dal direttore di sede (o dirigente delegato) competente in relazione alla struttura territoriale Inps nell'ambito del cui territorio insiste la sede legale del datore di lavoro o presso la quale il datore di lavoro ha richiesto l'accentramento contributivo. A fronte del provvedimento di definizione emesso dal direttore di sede (o dirigente delegato) la struttura territoriale Inps competente in relazione all'unità produttiva emette conforme autorizzazione, propedeutica al pagamento diretto o alle operazioni di conguaglio o rimborso delle somme anticipate dal datore di lavoro".



previdenziale dei lavoratori interessati la contribuzione correlata alla prestazione valida al raggiungimento dei requisiti pensionistici, computata in base a quanto previsto dall'art. 40, della l. 4 novembre 2010, n. 183. Non è perfettamente chiaro se nella fase di autorizzazione delle prestazioni richieste al FIS e del controllo dei limiti di spesa, l'Inps dovrà tenere conto anche dei costi della contribuzione correlata per il calcolo del rapporto tra contribuzione e prestazione di cui all'art. 29, co. 4. È lampante che, così ragionando, la possibilità di beneficiare di trattamenti di integrazione salariale risulterebbe ulteriormente ridotta. Qualora, però, con il termine «prestazioni» ci si riferisse al solo trattamento di integrazione della retribuzione beneficiato dai lavoratori, si dovrebbe propendere per la tesi dell'esclusione della contribuzione correlata dalla base di misura del rapporto di corrispettività di cui all'art. 29, co. 4, in tal caso quest'ultima resterebbe comunque a carico del FIS, stante la validità del disposto normativo di cui all'art. 34 del d.lgs. n. 148/2015⁵¹.

Le modalità di erogazione delle prestazioni di integrazione salariale erogate dai fondi di solidarietà sono fissate dall'art. 39, co. 1 del d.lgs. n. 148/2015 che espressamente rinvia alla disciplina dell'art. 7 del d.lgs. 148/2015. In forza di tale richiamo, i trattamenti a sostegno del reddito garantiti dai fondi devono essere anticipati dal datore di lavoro e successivamente recuperati tramite conguaglio all'atto dell'assolvimento degli obblighi di contribuzione obbligatoria, a pena di decadenza, entro sei mesi dalla fine del periodo di paga in corso alla scadenza del termine di durata dell'autorizzazione o dalla data del provvedimento di concessione, se successivo⁵².

La sopra enunciata regola di carattere generale, è stata oggetto di deroga nell'attesa che l'Istituto nazionale della previdenza sociale implementasse gli strumenti telematici di conguaglio delle prestazioni. Durante questa fase transitoria, conclusasi nel mese di dicembre 2017, il pagamento diretto delle prestazioni da parte del FIS in favore dei lavoratori beneficiari ha rappresentato la modalità esclusiva di erogazione delle prestazioni⁵³. Pertanto, chiusa la fase transitoria, il pagamento diretto della prestazione torna ad essere autorizzato soltanto nel caso in cui il datore di lavoro richiedente versi in serie e documentate difficoltà finanziarie⁵⁴. Tale nuovo quadro operativo è vigente da gennaio 2018 in relazione alle domande presentate dal 1° gennaio 2018 e esclusivamente per eventi decorrenti dalla medesima data.

3.2.2. Gli adempimenti per l'accesso alle prestazioni

La procedura di richiesta al Fondo di integrazione salariale dell'assegno ordinario ricalca, grosso modo, quella delle integrazioni salariali ordinarie, come previsto dall'art. 7, co. 9 del d. m. n. 94343/2016, che dispone il ricorso per analogia alla normativa CIG per quanto compatibile.

⁵¹ Il FIS provvede a versare la contribuzione correlata alla prestazione autorizzata ai fini del conseguimento del diritto a pensione e per la determinazione della misura. Il versamento della contribuzione avverrà alla gestione di iscrizione del lavoratore interessato secondo l'ammontare determinato a norma dell'art. 40 della legge 4 novembre 2010, n. 183. V. circ. Inps n. 176/2016, pt. 5.6.

⁵² V. circ. Inps n. 170/2017.

⁵³ I chiarimenti operativi relativi alla fase di prima applicazione del FIS sono stati diramati dall'Inps con circ. n. 176/2016 e con successivo mess. n. 4885/2016.

⁵⁴ Lo stato di difficoltà finanziaria deve essere comprovato dalla presentazione, alla competente Struttura territoriale Inps, della documentazione di cui all'allegato 2 della circ. Inps n. 197/2015.



Ciò considerato, il datore di lavoro che intenda richiedere l'intervento del FIS dovrà preliminarmente espletare la fase di consultazione sindacale, attraverso l'invio obbligatorio di comunicazione preventiva alle rappresentanze sindacali aziendali o unitarie, ove presenti in azienda, nonché alle articolazioni territoriali delle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale. Nella nota di avvio andranno specificate le cause della sospensione o della riduzione dell'orario di lavoro, l'entità e la durata prevedibile nonché il numero dei lavoratori interessati. Il contenuto dell'informativa sarà, successivamente, oggetto di esame congiunto con le rappresentanze sindacali che, qualora queste lo richiedano, dovrà concludersi entro 25 giorni dalla data della comunicazione, ridotti a 10 per i datori di lavoro fino a 50 dipendenti. Il corretto adempimento dell'invio della nota di avvio e dell'obbligo di trattativa rappresenta condizione necessaria per l'ammissibilità della domanda di accesso alle prestazioni FIS, talché l'assolvimento dei predetti obblighi deve essere dimostrato tramite allegazione all'istanza telematica della comunicazione preventiva e delle eventuali richieste di esame congiunto (con prova di notifica)⁵⁵. Come prescritto dall'art. 30, co. 2 del d. lgs. n. 148/2015, la domanda di accesso alla prestazione deve essere presentata esclusivamente con modalità telematiche *“non prima di 30 giorni dall'inizio della sospensione o riduzione dell'attività lavorativa eventualmente programmata e non oltre il termine di 15 giorni dall'inizio della sospensione o riduzione dell'attività lavorativa”*, alla struttura territoriale Inps competente in base all'unità produttiva⁵⁶.

Passando all'assegno di solidarietà, la disciplina legale non prevede l'assolvimento di specifici obblighi di informazione alle rappresentanze sindacali come per l'assegno ordinario, in considerazione del fatto che questi, in realtà, sono impliciti nella fase di consultazione e di confronto sindacale che è inevitabilmente la premessa dell'accordo collettivo di riduzione dell'orario di lavoro, necessario per l'ammissione al trattamento di integrazione salariale.

Sotto questo aspetto, ferma restando la sostanziale equiparabilità dell'assegno di solidarietà con l'istituto di integrazione salariale straordinaria del *“contratto di solidarietà”*, la diversità della formula legale che definisce i presupposti procedurali di accesso alle prestazioni di sostegno al reddito richiede cautela. L'invito all'analisi attenta del testo di legge non è frutto di un eccesso di zelo, quanto uno stimolo all'opportuna riflessione su un aspetto della normativa che, qualora mal interpretato, potrebbe pregiudicare la concessione della prestazione.

A norma dell'art. 21, co. 5, del d. lgs. n. 148/2015, il contratto di solidarietà in regime CIGS è *“stipulato dall'impresa attraverso contratti collettivi aziendali ai sensi dell'articolo 51 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, che stabiliscono una riduzione dell'orario di lavoro al fine di evitare, in tutto o in parte, la riduzione o la dichiarazione di esubero del personale anche attraverso un suo più razionale impiego”*. Nel definire la finalità del contratto di solidarietà, l'art. 21, co.5, non richiede che l'esubero di personale sia dichiarato in costanza di una specifica procedura, essendo sufficiente che esso sia accertato nel contratto collettivo di riduzione dell'orario.

⁵⁵ L'Inps ritiene soddisfatto l'obbligo di informazione e consultazione anche attraverso la sola presentazione all'Istituto della copia del verbale di consultazione, anche in caso di mancato accordo, qualora sia firmato da tutte le associazioni sindacali di cui all'art. 14 del d. lgs. n. 148/2015, v. circ. Inps n. 170/2017, pt. 2.3.

⁵⁶ V. circ. Inps n. 30/2016, pt. 8.1.; ai fini dell'individuazione dell'unità produttiva si rinvia a quanto definito dall'Istituto in tema di cassa integrazione guadagni ordinaria con la circ. n. 197/2015 e con il messaggio n. 7336/2015.



Diversamente, per l'accesso all'assegno di solidarietà, l'art. 31, co. 1, del d.lgs. n. 148/2015, richiede che l'accordo sia finalizzato ad *"evitare o ridurre le eccedenze di personale nel corso della procedura di cui all'art. 24 della legge 23 luglio 1991, n. 223, o al fine di evitare licenziamenti plurimi individuali per giustificato motivo oggettivo"*. La diversa formulazione, con l'esplicito richiamo alla procedura di cui alla l. n. 223/1991, potrebbe implicare un differente regime di accesso alla solidarietà difensiva del Fondo di integrazione salariale rispetto a quella della CIGS. Infatti, in riferimento ai datori di lavoro con oltre quindici dipendenti rientranti nel campo di applicazione FIS, per i quali sia dichiarata un'eccedenza di personale di almeno cinque dipendenti si potrebbe sostenere la necessità di avvio di formale procedura di licenziamento collettivo, ai sensi della l. n. 223/1991, pena l'inammissibilità della domanda di trattamento di sostegno al reddito. Sul punto, però, rassicurazioni sono pervenute dall'Istituto nazionale della previdenza sociale che, con propria circolare esplicativa, ha negato la necessità di attivazione della procedura di licenziamento collettivo⁵⁷. Nonostante la posizione espressa dall'Inps, però, sul piano operativo non deve trascurarsi l'opportunità, per i datori di lavoro che ne siano soggetti, di avviare comunque l'*iter* procedurale di cui all'art. 24 della l. n. 223/1991. Questo, in una prospettiva di efficiente e tempestiva gestione dell'eccedenza di personale, considerando che, qualora la fase di negoziazione sindacale finalizzata alla sottoscrizione dell'accordo di riduzione dell'orario con accesso alla solidarietà dovesse avere esito negativo, il datore di lavoro potrà conseguentemente continuare la procedura di licenziamento, nel rispetto degli obblighi di procedimentalizzazione imposti per il licenziamento collettivo.

L'accordo di solidarietà difensivo, così raggiunto, a norma dell'art. 6, co. 6 e 8, del d.int. n. 94343/2016, dovrà essere inoltrato in via telematica alla struttura Inps territorialmente competente in relazione all'unità produttiva, entro sette giorni dalla data di stipula⁵⁸. Perché l'istanza sia ammissibile, la riduzione dell'attività lavorativa regolata dall'accordo collettivo deve avere inizio entro il trentesimo giorno successivo alla data di presentazione della domanda, pena la reiezione della domanda⁵⁹.

⁵⁷ L'argomentazione utilizzata dall'Inps nella circ. n. 130/2017, non convince fino in fondo in considerazione del richiamo per analogia

⁵⁸ Come descritto con mess. Inps n. 1986/2016, *"La domanda è disponibile nel portale Inps www.inps.it nei Servizi OnLine accessibili per la tipologia di utente 'Aziende, consulenti e professionisti', alla voce 'Servizi per aziende e consulenti', opzione 'CIG e Fondi di solidarietà', opzione 'Fondi di solidarietà'. Al portale 'Servizi per le aziende ed i consulenti' si accede tramite Codice Fiscale e PIN rilasciato dall'Istituto. Completata l'acquisizione e confermato l'invio, la domanda viene protocollata e sarà possibile stampare la ricevuta di presentazione, nonché il prospetto dei dati trasmessi. (...) Costituiscono parte integrante della domanda e dovranno essere allegati alla stessa: l'accordo collettivo aziendale che stabilisce la riduzione dell'orario di lavoro con l'elenco dei lavoratori interessati alla riduzione di orario, sottoscritto dalle organizzazioni sindacali e dal datore di lavoro; l'elenco dei lavoratori in forza all'unità produttiva, integrato con le informazioni inerenti alla qualifica, all'orario contrattuale e alle altre informazioni presenti nel file in formato .CSV reperibile nell'area download della procedura. Alla domanda di assegno di solidarietà dovrà essere allegata la sola scheda relativa all'assegno di solidarietà, disponibile all'interno della procedura"*.

⁵⁹ In caso di invio tardivo, oltre i sette giorni, il MLPS, con nota n. 1502/2017, recepita con messaggio Inps n. 1133/2017, stante la mancata previsione nel d.int. n. 94343/2016 di un effetto decadenziale in caso di presentazione tardiva della domanda, ha stabilito l'applicabilità della regola generale secondo cui l'assegno di solidarietà può riconoscersi a decorrere dal giorno successivo alla data di presentazione della domanda.



3.3. L'adempimento contributivo in favore del FIS

Per lo svolgimento della sua attività il FIS reperisce le risorse necessarie dai datori e dai prestatori di lavoro appartenenti alle categorie rientranti nel suo campo di applicazione⁶⁰.

Sulla scorta delle esperienze di bilateralità pura, la ripartizione del carico contributivo è posta per un terzo in capo ai lavoratori e due terzi in capo ai datori di lavoro. Negli enti bilaterali istituiti dalla contrattazione collettiva, infatti, gli iscritti sono raramente chiamati a finanziare nella stessa misura l'ente bilaterale di categoria poiché le parti sociali, deputate alla sua costituzione, con una tendenza comune a tutto il sistema, pongono in capo al soggetto forte (l'impresa) il carico contributivo maggiore, mentre prevedono per i lavoratori un finanziamento minore commisurato alla propria retribuzione⁶¹.

Relativamente alle modalità di pagamento, i datori di lavoro sono tenuti al versamento delle quote di contribuzione in una soluzione unica, senza distinzione della parte di finanziamento posta a proprio carico da quella posta a carico dei dipendenti che il datore di lavoro si obbliga a trattenere dalla retribuzione per versarla, unitamente a quella a proprio carico, direttamente al FIS⁶².

Il fondamento della pretesa contributiva è rinvenibile nella legge, che fissa le aliquote di finanziamento per l'avvio del Fondo, e nei futuri successivi decreti ministeriali di adeguamento (v. artt. 29, co. 8, e 33, co. 1, del d.lgs. n. 148/2015). L'obbligo contributivo legale e le modalità di contribuzione offrono risposte dirimenti in ordine all'obbligatorietà dell'iscrizione al FIS⁶³.

A tal proposito, l'accantonamento contributivo è impostato secondo il meccanismo di adempimento a "contribuzione obbligatoria pura", previsto per la generalità dei contributi di previdenza pubblica, così come l'inadempimento contributivo sarà soggetto alle stesse regole e alle medesime sanzioni. Ne

⁶⁰ Nelle more della completa definizione dell'iter procedurale relativo all'adozione del d.int. di cui all'art. 28, co. 4, del d.lgs. n. 148/2015, come precisato dalle note Min. lav. 14 gennaio 2016, prot. 203, e 18 gennaio 2016, n. 998, la disciplina del FIS, con il relativo obbligo di contribuzione, trova applicazione, già a decorrere dal 1° gennaio 2016 nei confronti dei soli datori di lavoro che risultavano già iscritti al Fondo di solidarietà residuale e, pertanto, dalla medesima data le aziende così individuate sono tenute a versare le nuove aliquote contributive nella misura indicata dall'art. 29, co. 8, del d.lgs. n. 148/2015. A tal proposito circ. Inps n. 22/2016 ha precisato che i datori di lavoro che occupano mediamente più di cinque e sino a quindici dipendenti e dei datori di lavoro con più di quindici dipendenti non iscritti al Fondo residuale, ai quali la disciplina dei Fondi di solidarietà è stata estesa in virtù dell'art. 26, co. 7, del d.lgs. n. 148/2015, saranno tenuti a versare i contributi dovuti al Fondo, con decorrenza 1° gennaio 2016, solo dopo l'entrata in vigore del citato decreto di cui all'art. 28, co. 4, del d.lgs. n. 148/2015.

⁶¹ I contratti collettivi di settore sono soliti prevedere un'aliquota contributiva a carico delle imprese ed una a carico dei lavoratori da applicare al trattamento economico composto da paga base e contingenza applicabile per i relativi livelli di inquadramento, così determinando l'importo periodico del finanziamento al sistema bilaterale. Alternativamente, nella prassi contrattuale, pure si riscontra il caso, come nel comparto artigiano, che l'importo oggetto dell'obbligazione contributiva sia determinato in cifra fissa mensile e dovuto soltanto dai datori di lavoro per ogni dipendente.

⁶² Vista la nota Min. lav. 26 gennaio 2016, prot. n. 457, sul calcolo degli apprendisti a far data dal mese di gennaio 2016, l'Inps ha fornito, con msg. n. 548/2016, le istruzioni per la regolarizzazione del versamento contributivo ordinario dovuto al FIS per tutti quei datori di lavoro che nel mese di gennaio 2016 sono risultati destinatari dell'obbligo di contribuzione al Fondo di integrazione salariale per raggiungimento della media occupazionale di più di quindici dipendenti solo in virtù dell'apporto degli apprendisti nella predetta media occupazionale.

⁶³ La classificazione dei modelli di adempimento contributivo è stata operata da F. Liso, *Brevi note sull'art. 19 del recente decreto legge 185 intervenuto sulla materia degli ammortizzatori sociali*, in *Working Paper Adapt*, University press, Modena, 2008, n. 68, 5-6; per un approfondimento sull'obbligo contrattuale di contribuzione agli enti bilaterali, sia consentito il rinvio ad A. Ventura, *Il finanziamento della bilateralità priva di condizionamenti legali*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, EDIESSE, 2017, 2, 331 ss.



discende che i contributi versati al FIS sono contributi di natura previdenziale, come tali non rientranti nella nozione di retribuzione imponibile ai sensi dell'art. 12 della l. n. 153/1969.

Le prestazioni sono finanziate con una contribuzione ordinaria e una addizionale (v. art. 29, co. 8).

La contribuzione ordinaria è ripartita tra datori di lavoro e lavoratori nella misura, rispettivamente, di due terzi e di un terzo, secondo un criterio legalmente imposto ed è distinta per classi dimensionali, in relazione al differenziato regime di tutela. A decorrere dal 1° gennaio 2016, l'aliquota di finanziamento del fondo è fissata: allo 0,65 per cento, per i datori di lavoro che occupano mediamente più di quindici dipendenti e allo 0,45 per cento, per i datori di lavoro che occupano mediamente sino a quindici dipendenti⁶⁴.

Ferma restando la data di decorrenza dell'obbligazione contributiva (gennaio 2016), la Direzione Generale Ammortizzatori Sociali e Incentivi all'Occupazione del Ministero del Lavoro ha fornito chiarimenti in ordine al versamento della contribuzione ordinaria da parte dei datori di lavoro con una consistenza occupazionale media inferiore ai quindici, precedentemente non iscritti al Fondo di solidarietà residuale. Tale categoria di destinatari è stata esonerata dall'adempimento contributivo, nelle more della emanazione del decreto interministeriale n. 94343 del 3 febbraio 2016, di adeguamento del Fondo di solidarietà residuale, previsto dall'art. 28, co. 4, del d.lgs. n. 148/2015,⁶⁵. L'adempimento dell'obbligazione contributiva ordinaria dello 0,45% è stato reso effettivo dal mese di ottobre 2016 e i datori di lavoro con una consistenza occupazionale media inferiore ai quindici dipendenti non sono stati assoggettati ad alcun obbligo di contribuzione in favore del Fondo di integrazione salariale. Per quest'ultimi l'obbligazione contributiva ordinaria dello 0,45% è divenuta effettiva dal mese di ottobre 2016⁶⁶.

Diversamente, i datori di lavoro già iscritti al Fondo di solidarietà residuale, con classe di ampiezza superiore ai 15 dipendenti (identificati dall'Inps con il codice autorizzazione "0J"), hanno continuato ad essere soggetti all'obbligo contributivo nella misura dello 0,65% (aliquota valida a far data dal 1° gennaio 2016), anziché dello 0,50%.

⁶⁴ Il contributo al Fondo di solidarietà residuale ed al Fondo di integrazione salariale non è dovuto per i lavoratori operanti all'estero. Non è previsto anche per i Fondi di solidarietà bilaterali, salvo che i decreti istitutivi non dispongano diversamente. Tale chiarimento è stato diffuso con nota Min. lav. 22 dicembre 2015, n. 26237 nella quale si legge che *"posto che i fondi di solidarietà bilaterali hanno una funzione sostitutiva dei trattamenti di integrazione salariale ordinari e straordinari, parallelamente, si deve ritenere che per i lavoratori operanti all'estero non siano dovuti i contributi destinati al finanziamento dei trattamenti erogati dai fondi di solidarietà per le causali previste per la cassa integrazione guadagni ordinaria o straordinaria, salvo che i decreti istitutivi di ciascun fondo non dispongano diversamente"*. Sulla scorta delle indicazioni ministeriali, con msg. Inps 12 gennaio 2016, n. 77, l'Istituto ha comunicato alle sedi territoriali la necessità di verificare le posizioni contributive delle aziende rientranti nel campo di applicazione dei FSB (ex art. 26) o nel FSBR/FIS (ex artt. 28-29) in presenza di lavoratori italiani operanti all'estero in Paesi extracomunitari non convenzionati o parzialmente convenzionati. Poiché nelle ipotesi di invio di lavoratori in Paesi extracomunitari non convenzionati o parzialmente convenzionati l'obbligo contributivo riguarda solo le forme di previdenza ed assistenza sociale tassativamente previste (artt. 1 e 4, co. 4, del d.l. n. 317/1987 convertito, con modificazioni, nella l. n. 398/1987), e poiché queste non comprendono i trattamenti di integrazione salariale ordinaria e straordinaria, l'Inps rileva l'incompatibilità del versamento dei contributi di finanziamento ai Fondi di solidarietà per le causali previste per la CIGO e la CIGS per i lavoratori operanti all'estero.

⁶⁵ Nota Min lav. 18 gennaio 2016.

⁶⁶ Ai fini della compilazione del flusso Uniemens, la contribuzione ordinaria, pari allo 0,45%, va ad accrescere l'aliquota complessiva applicata sulle retribuzioni imponibili ai fini previdenziali di tutti i lavoratori dipendenti, con esclusione dei dirigenti.



La contribuzione addizionale, invece, è pari al 4% della retribuzione persa ed è posta ad esclusivo carico dei datori di lavoro in ipotesi di effettivo utilizzo delle prestazioni del FIS. Il momento impositivo del contributo addizionale dovuto ai Fondi di solidarietà è uniformato a quello dovuto nei casi di accesso ai trattamenti di integrazione salariale. Pertanto, considerata l'abrogazione dell'art. 12, co. 2, della legge n. 164/75, ad opera dell'art. 46, co. 1, lett. f), del d.lgs. n. 148/2015, ai datori di lavoro ammessi a trattamenti di integrazione salariale non è più consentito il versamento del contributo addizionale in sede di conguaglio delle prestazioni di sostegno al reddito autorizzate, stante la mancata riproposizione di una simile disposizione nel nuovo testo normativo. Ne consegue che *"il momento impositivo va individuato assumendo a riferimento il periodo di paga al quale afferisce la retribuzione globale che sarebbe spettata al lavoratore per le ore di lavoro non prestate, in vigore del provvedimento che legittima l'accesso all'integrazione salariale"*⁶⁷. In altre parole, il debito contributivo insorge con l'emanazione del provvedimento autorizzatorio alla prestazione con riferimento ai periodi di paga decorrenti dalla data di inizio della sospensione o riduzione dell'attività lavorativa. Il versamento della contribuzione addizionale, però, è materialmente dovuto a partire dal periodo di paga successivo al provvedimento di concessione dell'integrazione salariale attraverso l'esposizione nel flusso UniEmens. Nel primo flusso telematico mensile utile, in aggiunta al contributo addizionale del mese di paga in corso, dovrà essere esposta e versata anche la contribuzione riferita ad eventuali periodi di paga intercorrenti fra la data di inizio del trattamento e l'emanazione del provvedimento⁶⁸.

È previsto un meccanismo di adeguamento delle aliquote di finanziamento (art. 29, co. 10) basato sull'analisi dell'utilizzo delle prestazioni del fondo da parte dei datori di lavoro distinti per classi dimensionali e settori produttivi condotta dall'Inps. Sulla base di tali analisi il comitato amministratore del fondo di integrazione salariale ha facoltà di proporre modifiche in relazione all'importo delle prestazioni o alla misura delle aliquote di contribuzione.

Le modifiche sono adottate con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, verificate le compatibilità finanziarie interne al fondo e le previsioni di bilancio.

3.4. L'equilibrio finanziario

Come tutto il sistema dei fondi di solidarietà, anche il FIS è soggetto alla disciplina di salvaguardia che ne impone il requisito indefettibile dell'equilibrio finanziario.

Ai sensi dell'art. 35, tale equilibrio è garantito da: obbligo di bilancio in pareggio; impossibilità di erogazione delle prestazioni in carenza di disponibilità; concessione degli interventi previa costituzione di specifiche riserve finanziarie e entro i limiti delle risorse già acquisite; obbligo di presentazione di

⁶⁷ Cfr. circ. n. 9/2017.

⁶⁸ L'Inps con circ. n. 170/2017, ha diramato le istruzioni per la compilazione del mod. UniEmens. Con la pubblicazione della nota 8926/2017 del 1° giugno 2017, il Ministero del Lavoro ha chiarito che il pagamento del contributo addizionale del 4%, non è dovuto in caso di ricorso all'assegno ordinario a carico del Fis (fondo di integrazione salariale) per eventi oggettivamente non evitabili. Pertanto, in relazione a tale categoria di eventi, sussiste oggettivamente un'ipotesi di esonero della contribuzione addizionale anche per i datori di lavoro destinatari del Fis, alla stregua di quanto previsto dall'art. 13, co. 3, del d.lgs. n. 148/2005, per la CIGO.



bilancio di previsione a otto anni basati sullo scenario macroeconomico coerente con il più recente Documento di economia e finanza e relativa nota di aggiornamento.

A tal fine, sulla base del bilancio di previsione, il comitato amministratore ha facoltà di proporre modifiche in relazione all'importo delle prestazioni o alla misura dell'aliquota di contribuzione, da adottarsi con decreto direttoriale dei Ministeri del lavoro e delle politiche sociali e dell'economia e delle finanze.

In relazione all'adeguamento delle aliquote, al Ministro del lavoro e al MEF sono attribuite prerogative di supervisione e salvaguardia. Preliminarmente, i ministeri devono verificare le compatibilità finanziarie interne al fondo delle proposte di modifica del comitato amministratore e, in secondo luogo, devono determinare in via sostitutiva l'aliquota contributiva in caso di inadempimento del comitato amministratore e/o in tutte le evenienze in cui tale intervento sia necessario ad assicurare il pareggio di bilancio e a far fronte a prestazioni già deliberate o da deliberare. In assenza dei necessari adeguamenti contributivi l'Inps è tenuto comunque a non erogare le prestazioni in eccedenza.

3.5. L'amministrazione del Fondo di integrazione salariale

Essendo a tutti gli effetti un organo dell'Istituto previdenziale il FSBR - FIS è assoggettato a regimi di *governance* non dissimili da quello delle altre "gestioni interne" dell'Istituto. Per questo motivo l'art. 36 ne subordina la gestione all'attività di un "comitato amministratore" con il compito di:

- a) 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 deliberare sui bilanci tecnici relativi alla gestione stessa;
- b) deliberare in ordine alla concessione degli interventi e dei trattamenti e compiere ogni altro atto richiesto per la gestione delle prestazioni previste dal decreto istitutivo⁶⁹;
- c) fare proposte in materia di contributi, interventi e trattamenti;
- d) vigilare sull'affluenza dei contributi, sull'ammissione agli interventi e sull'erogazione dei trattamenti, nonché sull'andamento della gestione;
- e) decidere in unica istanza sui ricorsi in ordine alle materie di competenza;
- f) assolvere ogni altro compito ad esso demandato da leggi o regolamenti.

Ai sensi dell'art. 29, co. 5 del d.lgs. n. 148/2015, il comitato amministratore del FIS non ha più il compito di deliberare in ordine alla concessione degli interventi e dei trattamenti e compiere ogni altro atto richiesto per la gestione delle prestazioni previste dal decreto istitutivo.

Il comitato rimane generalmente in carica per quattro anni ed è nominato con decreto del Ministero (art.3, co. 35). *"È composto da esperti in possesso dei requisiti di professionalità e onorabilità previsti dagli articoli 37 e 38, designati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori*

⁶⁹ Ad eccezione del FIS, per il quale l'art. 29, co. 1, del d. lgs. n. 148/2015 prevede che il processo autorizzativo resti in capo alla sede Inps competente; l'attribuzione al Comitato amministratore del compito di deliberare in ordine alla concessione dei trattamenti implica che al Comitato spetti pure verificare la ricorrenza delle causali legittimanti l'intervento del fondo, con compiti analoghi a quelli svolti per le istanze di richiesta CIG dalla commissione provinciale. Indicazioni in tal senso sono state fornite dall'Inps in relazione alle modalità di accesso ai Fondi di solidarietà.



*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 sociali istitutive del fondo, nonché da due rappresentanti, con qualifica di dirigente, rispettivamente del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e del Ministero dell'economia e delle finanze e in possesso dei requisiti di onorabilità previsti dall'articolo 38*⁷⁰. I componenti devono essere in possesso di specifica competenza e esperienza in materia di lavoro e occupazione e le relative funzioni di membro del comitato sono incompatibili con quelle connesse a cariche in altri fondi di solidarietà bilaterali e per il loro svolgimento non spetta alcun emolumento, indennità o rimborso spese⁷¹.

I membri del comitato amministratore hanno il compito di eleggere, fra di loro, il presidente il quale ha la funzione di impedire fasi di stallo nei processi deliberativi. Infatti, l'art. 36, co. 5, prescrive che le *"deliberazioni del comitato amministratore sono assunte a maggioranza e, in caso di parità nelle votazioni, prevale il voto del presidente"*.

Il controllo sulle attività del comitato è operato dal collegio sindacale dell'Inps che è abilitato a partecipare alle sue riunioni, con voto consultivo assieme al direttore generale (o un suo delegato) del medesimo Istituto. Al direttore generale dell'Inps, inoltre, viene attribuita la facoltà di sospendere l'esecuzione delle decisioni adottate dal comitato amministratore, ove queste evidenzino profili di illegittimità⁷². L'esercizio del potere di controllo è principalmente collegato all'adempimento delle prescrizioni di cui all'art. 35, commi 1-5, ai sensi delle quali i fondi sono obbligati al pareggio di bilancio, a concedere le prestazioni soltanto se vi sia un'apposita riserva finanziaria a loro copertura, a presentare bilanci previsionali a otto anni *"basati sullo scenario macroeconomico coerente con il più recente Documento di economia e finanza e relativa Nota di aggiornamento"*⁷³. L'imposizione dell'equilibrio finanziario anche per i fondi bilaterali di solidarietà di primo tipo, peraltro, consente di mutuare le riflessioni già sviluppate in relazione alla semiautomaticità delle prestazioni del Fondi di integrazione salariale, ovvero sulla diversità di regime rispetto alle integrazioni salariali CIG ispirate all'automatismo delle prestazioni⁷⁴.

Nell'eventualità in cui le risorse finanziarie a copertura degli interventi a sostegno del reddito dovessero essere insufficienti, l'Inps è tenuto a interrompere l'erogazione delle prestazioni, fatta salva l'ipotesi in cui il Ministero con decreto, su proposta del comitato amministratore o secondo sua discrezione,

⁷⁰ Le funzioni di membro del comitato non sono più incompatibili con quelle connesse a cariche nell'ambito delle organizzazioni sindacali come precedentemente prescritto dall'art. 3, commi 21-36 della l. n. 92/2012. Ai componenti del comitato non spetta alcun emolumento, indennità o rimborso spese.

⁷¹ A norma dell'art. 37, co. 1, del d. lgs. n. 148/2015, la sussistenza dei requisiti è comprovata qualora abbiano maturato un'esperienza complessiva di almeno un triennio attraverso l'esercizio di attività di insegnamento universitario in materia di lavoro e occupazione, o di amministrazione, di carattere direttivo o di partecipazione a organi collegiali presso enti e organismi associativi di rappresentanza di categoria.

⁷² Ex art. 36, co. 7, del d. lgs. n. 148/2015, *"il provvedimento di sospensione deve essere adottato nel termine di cinque giorni ed essere sottoposto, con l'indicazione della norma che si ritiene violata, al presidente dell'Inps nell'ambito delle funzioni di cui all'articolo 3, comma 5, del decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 479, e successive modificazioni; entro tre mesi, il presidente stabilisce se dare ulteriore corso alla decisione o se annullarla. Trascorso tale termine la decisione diviene esecutiva"*.

⁷³ In modo critico S. Giubboni, P. Sandulli, *op. cit.*, 70, denunciano il rischio di "sterilizzazione" dell'attività del comitato amministratore ad opera della supervisione del Direttore e del Presidente dell'Inps.

⁷⁴ V. *supra* par. 2.2.1.



adeguì l'entità dei finanziamenti al fondo o, in alternativa, riduca quella delle prestazioni erogate (v. art. 35, co. 5)⁷⁵.

Le previsioni normative di cui si è appena fatto cenno, lasciano comprendere come il sistema di tutela a sostegno del reddito basato sul modello dei fondi di solidarietà, differentemente dal regime di integrazione salariale CIG, non sia ispirato al principio dell'automatismo delle prestazioni.

Nell'eventualità in cui le risorse finanziarie a copertura degli interventi a sostegno del reddito dovessero essere insufficienti, l'Inps è tenuto a interrompere l'erogazione delle prestazioni, fatta salva l'ipotesi in cui il Ministero con decreto, su proposta del comitato amministratore o secondo sua discrezione, adegui l'entità dei finanziamenti al fondo o, in alternativa, riduca quella delle prestazioni erogate.

Come già si è fatto cenno, l'istituzione del Fondo di solidarietà residuale è avvenuta con l'emanazione del d.int. n. 79141/2014, ma la completa attuazione del decreto si è avuta con il d.m. 30 novembre 2015 di nomina del Comitato amministratore⁷⁶. Quest'ultima è giunta appena in tempo per evitare l'attivazione della clausola di salvaguardia prevista dall'art. 29, co. 6, del d.lgs. n. 148/2015, secondo la quale in sua assenza alla data del 1° gennaio 2016, l'avvio del FIS sarebbe stato garantito da un commissario straordinario nominato dal MLPS che ne avrebbe assolto i compiti fino alla sua effettiva costituzione. La nomina del comitato, infatti, seppure avvenuta in attuazione del d.int. n. 79141/2014 emanato in vigore della l. n. 92/2012, si ritiene soddisfatta la disposizione di cui all'art. 28, co. 3, del d.lgs. n. 148/2015, nonostante l'incongruità della formula di legge relativa alla composizione del comitato, di cui all'art. 36, co. 2, che demanda l'individuazione dei membri alla designazione delle organizzazioni sindacali "stipulanti l'accordo"⁷⁷.

⁷⁵ Cfr. art. 35, co. 4: "Sulla base del bilancio di previsione di cui al comma 3, il comitato amministratore di cui all'articolo 36 ha facoltà di proporre modifiche in relazione all'importo delle prestazioni o alla misura dell'aliquota di contribuzione. Le modifiche sono adottate, anche in corso d'anno, con decreto direttoriale dei Ministeri del lavoro e delle politiche sociali e dell'economia e delle finanze, verificate le compatibilità finanziarie interne al fondo, sulla base della proposta del comitato amministratore".

⁷⁶ Con msg. Inps n. 7637/2015, l'Istituto ha comunicato la piena operatività del Fondo alla data del 18 dicembre 2015 e che da tale data si è potuto procedere alla presentazione delle domande di accesso alle prestazioni garantite dal Fondo residuale, stante l'espressa previsione dell'art. 3 della l. n. 75/1999 in base al quale la durata in carica degli Organi degli Enti Pubblici di previdenza e assistenza di cui al d.lgs. n. 479/94 si intende decorrente dalla data di effettivo insediamento (cfr. nota Min. lav. prot. 24/III/0001053, citata nel messaggio dell'Istituto previdenziale).

⁷⁷ In relazione all'istituzione del FSBR/FIS, le OO.SS. non hanno sottoscritto alcun accordo o contratto collettivo e, pertanto, il richiamo a tale meccanismo di selezione dei soggetti collettivi è palesemente incongruo, in merito sia consentito rinviare ad A. Ventura, in E. Balletti, D. Garofalo (a cura di), *La riforma della cassa integrazione guadagni nel Jobs act 2*, Cacucci, Bari, 2016, 327; opportunamente anche S. Giubboni, P. Sandulli, *op. cit.*, 68, rilevano l'incongruità del dato legislativo ed auspicano una correzione della norma primaria regolatrice della composizione del FIS affinché si escludano dubbi di legittimazione del comitato.