

Previdenza contrattuale e fondi di solidarietà bilaterali

Michele Squeglia

Sommario: **1.** Introduzione. – **2.** Il rapporto tra le fonti nei Fondi di solidarietà e, in generale, nella previdenza contrattuale. – **3.** La forma giuridica del Fondo di solidarietà bilaterale. – **4.** Il criterio di volontarietà nell'accesso agli ammortizzatori autofinanziati e la sua centralità nella previdenza contrattuale. – **5.** La reviviscenza dei contratti di solidarietà difensivi di cui all'articolo 5, comma 5, del decreto legge 20 maggio 1993, n. 148, nel circuito della previdenza contrattuale. – **6.** Il prevedibile rilancio dei contratti di solidarietà espansivi e la rilevanza dell'elemento volontaristico. – **7.** Il divieto di non svolgere alcun tipo di attività lavorativa in favore di soggetti terzi in caso di erogazione delle prestazioni dei Fondi di solidarietà. – **8.** Funzione spuria dei Fondi di solidarietà ed evoluzione della previdenza contrattuale.

1. Introduzione.

Il recente articolo 3, commi 4-47, della legge 28 giugno 2012, n. 92, avente ad oggetto l'istituzione dei Fondi di solidarietà bilaterali per i settori non coperti dalla normativa in materia di integrazioni salariali ⁽¹⁾, e i precedenti accordi quadro dell'8 e del 20 luglio 2011 ⁽²⁾, avente

* *Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo.*

⁽¹⁾ Sui “nuovi” Fondi di solidarietà bilaterali, si veda E. CARMINATI, L. CASANO, M. TIRABOSCHI, *I fondi di solidarietà bilaterali: conferme e novità dopo il passaggio in Senato*, in P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Lavoro: una riforma sbagliata*, ADAPT University Press, giugno 2012, 257-263. G. FERRARO, *Ammortizzatori sociali e licenziamenti collettivi nella riforma del mercato del lavoro*, WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”.IT, 2012, n. 143; G. SIGILLÒ MASSARA, *La tutela del reddito nel d.d.l. di riforma del mercato del lavoro. Uno sguardo di insieme*, in *MGL*, 7, 2012, 587-602.

⁽²⁾ Gli accordi dell'8 e del 20 luglio 2011 – che modificano il d.m. 28 aprile 2000, n. 158 (pubblicato in *GU*, 16 giugno 2000, n. 139) – sono stati recepiti con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali 3 agosto 2012, n. 67329, la cui efficacia è fissata fino al 31 dicembre 2012.

ad oggetto la revisione del Fondo di solidarietà per la riconversione e riqualificazione professionale del personale del credito (*ex* Fondo esuberi), suggeriscono alcune riflessioni attorno al tema degli ammortizzatori sociali contrattuali, il cui scopo è, in generale, quello di assicurare una tutela, in costanza del rapporto di lavoro, nei casi di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa, ovvero, segnatamente, di gestire situazioni di eccedenze transitorie o strutturali a fronte di una situazione di crisi o di un processo di riorganizzazione (o di ristrutturazione) per le categorie del settore del credito – e del credito cooperativo ⁽³⁾ – sprovviste del sistema di ammortizzatori sociali ⁽⁴⁾.

In effetti, i Fondi di solidarietà bilaterali possono contribuire all'analisi ed alla verifica dei caratteri qualificanti la previdenza c.d. contrattuale, intendendosi per tale quel complesso di pattuizioni, rientranti nel diritto delle relazioni industriali ed operanti nelle maglie lasciate libere dalla legislazione di settore, che sono preordinate alla soddisfazione degli interessi dei lavoratori in conseguenza di eventi predeterminati che causano la sospensione, la riduzione e/o la perdita dell'attività lavorativa e, più in generale, alla realizzazione di interventi a tutela di bisogni previdenziali socialmente rilevanti. Tanto più ove si rifletta sull'“obbligo” per le organizzazioni sindacali e imprenditoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale di stipulare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge 28 giugno 2012, n. 92, accordi collettivi e contratti collettivi, anche intersettoriali, aventi ad oggetto la costituzione di Fondi di solidarietà – definiti “ordinari” al solo fine di distinguerli da quelli c.d. alternativi ovvero residuali di cui rispettivamente all'articolo 3, commi 14 e 19, della medesima legge – in relazione alle imprese che occupano mediamente più di quindici dipendenti, sebbene il diritto alle prestazioni e il correlato obbligo contributivo non si applichino ai dirigenti, salvo che sia espressamente previsto.

Una nozione, quella di previdenza contrattuale, che ricomprende strumenti ed istituti finalizzati tanto al sostegno del reddito e della occupazione nei settori esclusi dall'ambito di applicazione degli ammortizza-

⁽³⁾ Beneficiari della prestazione del Fondo sono i dipendenti delle imprese, comprese quelle che fanno parte di gruppi creditizi e di associazioni di banche, che applicano i contratti collettivi del credito (*ex* Assicredito o Acri) ed i relativi contratti complementari.

⁽⁴⁾ Argomenta di «categorie escluse, almeno in astratto, dal rischio sociale dell'inattività» M. MISCIONE, *Ammortizzatori sociali per razionalizzare*, in *LG*, 2007, 7, 647.

tori sociali pubblici quanto all'erogazione di trattamenti pensionistici complementari del sistema obbligatorio ⁽⁵⁾.

Diverse sono anche le strutture organizzative di cui si giova la previdenza contrattuale per il raggiungimento dei suoi fini: è appena il caso di rammentare, oltre ai fondi a carattere privato, le differenti forme di enti bilaterali – diverse per denominazione, ambito di intervento, provenienza delle risorse – cui sono assegnati non solo compiti di integrazione, ma anche sostitutivi rispetto al sistema generale di base ⁽⁶⁾.

D'altronde, quella della bilateralità è un'esperienza che viene rivitalizzata dal recente legislatore, specie ove si consideri la "facoltà" delle organizzazioni sindacali e imprenditoriali comparativamente più rappresentative di adeguare le fonti istitutive dei rispettivi Fondi bilaterali ⁽⁷⁾, allo scopo di assicurare una tutela reddituale, in caso di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa correlate alle caratteristiche delle attività produttive interessate, in tutti quei settori nei quali siano operanti «consolidati sistemi di bilateralità e in considerazione delle peculiari

⁽⁵⁾ In una prospettiva ancora più ampia neppure può essere pretermessa l'assistenza sanitaria integrativa, diretta ad erogare – attraverso i fondi sanitari integrativi – prestazioni sanitarie superiori, ai livelli minimi (ed uniformi), a quelle garantite dal SSN (cfr. artt. 9 e 9-bis del d.lgs. n. 502/1999, come modificato dal d.lgs. n. 229/1999). Sulla materia, AA.VV., *I fondi sanitari integrativi. Quale futuro per la sanità italiana?*, Giuffrè, Milano, 2003; C. UGOLINI, *Libertà di scelta in sanità*, Il Mulino, Bologna, 2000.

⁽⁶⁾ Sul tema della bilateralità e sulle prospettive attuali, P. VARESI, *Bilateralità e mercato del lavoro: un tema non ancora sufficientemente esplorato*, in L. BELLARDI, G. DE SANTIS (a cura di), *La bilateralità tra tradizione e rinnovamento*, Franco Angeli, Milano, 2011; V. BAVARO, *Note su enti bilaterali e libertà contrattuale*, in *LG*, 2007, 12, 1169 ss.; M. NAPOLI, *Riflessioni sul ruolo degli enti bilaterali nel decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276*, in *Jus*, 2005; S. LEONARDI, *Gli enti bilaterali tra autonomia e sostegno normativo*, in *DLRI*, 2004, 3, 450 ss.

⁽⁷⁾ In questi casi, gli accordi e i contratti collettivi definiscono: a) un'aliquota complessiva di contribuzione ordinaria di finanziamento non inferiore allo 0,20%; b) le tipologie di prestazioni in funzione delle disponibilità del fondo di solidarietà bilaterale; c) l'adeguamento dell'aliquota in funzione dell'andamento della gestione, ovvero la rideterminazione delle prestazioni in relazione alle erogazioni, tra l'altro tenendo presenti in via previsionale gli andamenti del relativo settore in relazione anche a quello più generale dell'economia e l'esigenza dell'equilibrio finanziario del fondo medesimo; d) la possibilità di far confluire al fondo di solidarietà quota parte del contributo previsto per l'eventuale fondo interprofessionale; e) criteri e requisiti per la gestione dei fondi.

esigenze dei predetti settori, quale quello dell'artigianato» (i Fondi c.d. "alternativi" ⁽⁸⁾ di cui all'articolo 3, commi 14-18, legge n. 92/2012). La riconduzione ad uno schema unitario di previdenza risponde alla tendenza legislativa di assicurare spazi sempre più ampi a forme decentrate ed autogestite di tutela ⁽⁹⁾, mediante «uno sviluppo nuovo di *welfare* mutualistico ed autofinanziato» ⁽¹⁰⁾, da un lato, e «al crescente interesse scientifico verso modelli privatistici di gestione istituzionalizzata di risorse previdenziali» ⁽¹¹⁾, dall'altro. Uno schema che conferma come la riduzione o l'assenza delle prestazioni del regime obbligatorio di base non è solo giustificata dalla volontà di sostituire queste forme con altre ispirate all'iniziativa privata, quanto più concretamente il risultato della volontà di trovare soluzioni innovative ai problemi del *welfare*. Ne è riprova anche l'opportunità offerta alla previdenza contrattuale dal recente legislatore di combinare i diversi strumenti di cui essa si avvale per conseguire i suoi obiettivi: l'articolo 3, comma 13, legge n. 92/2012, consente agli accordi ed ai contratti collettivi di prevedere che nel Fondo di solidarietà bilaterale possa confluire anche il

⁽⁸⁾ Tali Fondi hanno ricevuto riconoscimento normativo solo dopo le modifiche del d.d.l. AS 3249-A del 2012 operate in Senato, giacché il testo legislativo licenziato il 4 aprile 2012 non contemplava una tale opportunità.

⁽⁹⁾ Cfr. l'art. 1, comma 29, l. n. 247/2007, in ordine alla delega sulla riforma degli ammortizzatori sociali (il cui termine, scaduto il 1° gennaio 2009, è stato riaperto dall'art. 46 della l. n. 183/2010) e, in particolare, sulla progressiva estensione ed armonizzazione della cassa integrazione ordinaria e straordinaria con la previsione di modalità di regolazione diverse a seconda degli interventi da attuare e di applicazione anche in caso di interventi di prevenzione, protezione e risanamento ambientale che determinino la sospensione dell'attività lavorativa, ovvero sulla valorizzazione del ruolo degli enti bilaterali, anche al fine dell'individuazione di eventuali prestazioni aggiuntive rispetto a quelle assicurate dal sistema generale. Sulla delega e, in generale, sulla riforma degli ammortizzatori sociali, F. LISO, *Brevi appunti sugli ammortizzatori sociali*, in AA.VV., *Scritti in onore di Edoardo Ghera*, Cacucci, Bari, 2008; M. TECCHIA, *La nuova disciplina in materia di ammortizzatori sociali*, in M. PERSIANI, G. PROIA (a cura di), *La nuova disciplina del welfare*, Cedam, Padova, 2008, 59 ss.; G. SIGILLÒ MASSARA, *Ammortizzatori ed interventi di sostegno del reddito "al tempo della crisi"*, in *MGL*, 2009, 5, 350 ss.

Sulla finalità solidaristica che ha storicamente caratterizzato la previdenza complementare cfr. T. TREU, *La previdenza complementare nel sistema previdenziale*, in M. BESSONE, F. CARINCI (a cura di), *La previdenza complementare*, Utet, Torino, 2004, 3 ss.

⁽¹⁰⁾ G. SIGILLÒ MASSARA, *Fondi di solidarietà e sistemi previdenziali*, in *IPrev*, 2008, 1, 1 ss.

⁽¹¹⁾ G. ZAMPINI, *La previdenza complementare tra contraddizioni intrinseche e dubbi di costituzionalità (appunti ricostruttivi ed esegetici in margine al d.lgs. n. 124/1993)*, in *q. Rivista*, 2000, 4, 35.

Fondo interprofessionale per la formazione continua, istituito dalle medesime parti firmatarie ai sensi dell'articolo 118 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, e successive modificazioni ⁽¹²⁾.

Ad ogni modo, la previdenza contrattuale presenta tutte le difficoltà aggiuntive che derivano dall'aver come sfondo diverse tematiche quali, da un lato, quella del suo posizionamento nell'ambito del sistema previdenziale e, dall'altro, quella del collegamento con la contrattazione collettiva, a sua volta densa di nodi teorici tuttora irrisolti.

Sul primo versante, la collocazione nell'ambito del secondo comma dell'articolo 38 della Costituzione discende dalla constatazione che essa tutela interessi presidiati dalla previdenza obbligatoria e, dunque, idonei a soddisfare, secondo quanto autorevolmente sostenuto, «bisogni soggettivamente esistenti ed oggettivamente accertati per un'esistenza libera e dignitosa» ⁽¹³⁾ ovvero «bisogni nei quali il legislatore [...] ne valuta la soddisfazione come condizione essenziale ai fini della garanzia dell'effettivo godimento dei diritti civili» ⁽¹⁴⁾. Ne consegue che se si deve operare una differenza tra previdenza obbligatoria e contrattuale, essa attiene solamente al diverso modo in cui sono valutati, e realizzati, i bisogni previdenziali.

Per convincersene, si prendano ad esempio gli ammortizzatori sociali contrattuali nel settore del credito, ancora operante sebbene la recente legge n. 92/2012 ne imponga un adeguamento alle nuove norme entro un termine prestabilito ⁽¹⁵⁾.

Tale Fondo di solidarietà, se nasce come espressione della libertà sindacale – ai sensi dell'articolo 39, comma 1, della Costituzione – di co-

⁽¹²⁾ La specularità di una tale operazione è chiarita dal comma 14 dell'art. 3 della l. n. 92/2012, secondo cui nel Fondo affluisce anche il gettito del contributo integrativo stabilito dall'art. 25, comma 4, l. 21 dicembre 1978, n. 845, e successive modificazioni. Sulla natura e sulla contribuzione dei Fondi interprofessionali, si veda M. SQUEGLIA, *Contribuzione dei fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua e ricorso all'art. 6, comma 2, d.l. n. 78 del 2010* in *DRI*, n. 2, 2012; M. SQUEGLIA, *I Fondi Paritetici Interprofessionali nazionali per la formazione continua: natura, funzioni e scenari evolutivi*, in *Boll. spec. ADAPT*, 2011, n. 61.

⁽¹³⁾ R. PESSI, *Lezioni di diritto della previdenza sociale*, Cedam, Padova, 2006, 99.

⁽¹⁴⁾ M. PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, Cedam, Padova, 2006, 342.

⁽¹⁵⁾ Nel dettaglio, l'art. 3, comma 42, della l. n. 92/2012 prevede che l'adeguamento della disciplina dei Fondi di solidarietà di cui all'art. 2, comma 28, l. n. 662/1996 avviene con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sulla base di accordi collettivi e contratti collettivi, da stipulare tra le organizzazioni comparativamente più rappresentative a livello nazionale entro il 30 giugno 2013.

struire schemi solidaristici, a carattere mutualistico-settoriale ⁽¹⁶⁾, si presenta finalizzato a gestire prestazioni sostitutive rispetto al sistema generale obbligatorio di sostegno al reddito e, dunque, a presidiare eventi generatori di bisogno, al cui verificarsi i lavoratori hanno diritto di ottenere mezzi adeguati alle loro esigenze di vita.

Nondimeno può argomentarsi per i Fondi di solidarietà bilaterali la cui già accennata previsione dell'obbligatorietà della loro istituzione ad opera della contrattazione collettiva, da un lato, e della vincolatività degli effetti nei confronti dei potenziali destinatari, dall'altro, pare intenda avvalorare una tale ricostruzione, posta la valenza tendenzialmente generale che d'ora in poi dovranno assolvere gli ammortizzatori contrattuali, al pari di quelli pubblici, nei settori non coperti dalla normativa in materia di integrazione salariale.

Peraltro, accanto ai Fondi di solidarietà c.d. ordinari, l'articolo 3, comma 19, della legge n. 92 del 2012, prevede altresì l'obbligo di istituire in via suppletiva, entro il 31 marzo 2013, per settori, tipologie di datori di lavoro e classi dimensionali comunque superiori a quindici dipendenti, qualora non sia stata provveduta la contrattazione collettiva, Fondi di solidarietà c.d. "residuali" da istituire con un decreto non regolamentare del Ministro del lavoro, emanato di concerto con quello dell'economia e delle finanze. Una soluzione che, sebbene palesi «il sofferto equilibrio tra l'autonomia negoziale della fase promozionale, che deve essere in qualche modo preservata, e l'inestricabile complementarietà di tali trattamenti rispetto a quelli pubblici» ⁽¹⁷⁾, si presenta dettata dalla preoccupazione di veicolare la previdenza contrattuale verso bisogni previdenziali almeno di primo livello, a favore dei lavoratori per i quali non siano stati stipulati accordi collettivi volti alla attivazione dei Fondi c.d. "ordinari" ⁽¹⁸⁾.

Il ragionamento può essere riproposto, con qualche variante, anche nella previdenza complementare. Così, quanto alla tendenza ad assegnare

⁽¹⁶⁾ Sul regime categoriale di ammortizzatori sociali introdotto dall'accordo nazionale del 28 febbraio 1998, P. LAMBERTUCCI, *La disciplina delle eccedenze di personale tra legge e contrattazione collettiva: prime riflessioni sull'art. 2, ventottesimo comma, legge 23 dicembre 1996, n. 662*, in *ADL*, 1997, 5, 249 ss; F. CARINCI, *Gli accordi del 28 febbraio 1998 nel settore bancario*, in *DPL*, 1998, 1485 ss.

⁽¹⁷⁾ G. FERRARO, *Ammortizzatori sociali e licenziamenti collettivi nella riforma del mercato del lavoro*, cit., 11.

⁽¹⁸⁾ Ai lavoratori è assicurata almeno l'erogazione di un assegno ordinario di importo pari all'integrazione salariale, la cui durata non può essere superiore ad un ottavo delle ore complessivamente lavorabili da computare in un biennio mobile, in relazione alle causali previste dalla normativa in materia di cassa integrazione ordinaria o straordinaria (art. 3, comma 19, l. n. 92/2012).

a quest'ultima il compito di concorrere, in collegamento con quella obbligatoria, alla realizzazione degli scopi enunciati dall'articolo 38, si è giunti alla conclusione che «non può essere posta in dubbio la scelta del legislatore, enunciata sin dalla legge 23 ottobre 1992, n. 421 e, via via, confermata nei successivi interventi, di istituire [...] un collegamento funzionale tra previdenza obbligatoria e complementare, collocando quest'ultima nel sistema dell'art. 38, comma 2, della Costituzione»⁽¹⁹⁾. È questo onde far sì che «la tutela dell'interesse individuale dei lavoratori ad usufruire di forme di previdenza complementare non vada disgiunta, in misura proporzionata, da un dovere specifico di cura dell'interesse pubblico a integrare le prestazioni previdenziali, altrimenti inadeguate, spettanti ai soggetti economicamente più deboli»⁽²⁰⁾. Sul versante della contrattazione collettiva, la previdenza contrattuale ripropone il delicato problema dell'efficacia soggettiva – e, in particolare, dell'applicazione del contratto collettivo alle sole parti stipulanti⁽²¹⁾ – nonché quello dell'insistenza della legislazione di rinvio, la quale delega alla fonte contrattuale una pluralità di compiti ovvero di funzioni (integrativa, concorrente, derogatoria)⁽²²⁾. Quello che una parte della dottrina, con riferimento al concorso di legge e di autonomia collettiva, definisce come «una sorta di staffetta tra le due fonti»⁽²³⁾. Concentrando ora l'analisi sugli ammortizzatori sociali contrattuali, occorre segnalare che le nuove disposizioni, di cui alla legge 28 giugno 2012, n. 92, tesorizzano, e dunque riprendono, il modello di relazioni

⁽¹⁹⁾ C. Cost. 28 luglio 2000, n. 393, in *GC*, 2000, 2757.

⁽²⁰⁾ C. Cost. 8 giugno 2000, n. 178, in *GC*, 2000, I, 2520; C. Cost. 8 settembre 1995, n. 421, in *FI*, 1995, I, 3392.

⁽²¹⁾ M. PEDRAZZOLI, *Qualificazioni dell'autonomia collettiva e procedimento applicativo del giudice*, in *LD*, 1990, I, 355; M. PERSIANI, *Il contratto collettivo di diritto comune nel sistema delle fonti del diritto del lavoro*, in *ADL*, 2004, 1, 32; G. GIUGNI, *Diritto sindacale*, Cacucci, Bari, 2006, 140 ss.; A. VALLEBONA, *L'efficacia soggettiva del contratto collettivo*, Relazione al Convegno AIDLASS, Milano, 23-25 maggio 1997.

⁽²²⁾ G. PROIA, *Il contratto collettivo fonte e le funzioni della contrattazione collettiva*, in AA.VV., *Il sistema delle fonti nel diritto del lavoro*, Atti delle giornate di studio di diritto del lavoro organizzate dall'AIDLASS Foggia, Giuffrè, Milano, 125 secondo cui «il legislatore utilizza il contratto collettivo per integrare il precetto legale [...] sia quando l'autonomia collettiva è chiamata a specificare o attuare la tutela legale, sia quando essa è abilitata a derogare ad essa o comunque a manipolarla».

⁽²³⁾ R. DEL PUNTA, *Lezioni di diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2006, 187. Occorre rammentare che la Corte costituzionale ha ritenuto legittima tale delega all'autonomia collettiva sulla base della distinzione tra contratto normativo di cui all'art. 39 Cost. e contratto collettivo con funzione regolamentare (vedi C. Cost. 30 giugno 1994, n. 268, in *RIDL*, 1995, II, 237, con nota di E. MANGANIELLO).

industriali di tipo partecipativo, autofinanziato, rappresentato dal Fondo di solidarietà del settore del credito cui il legislatore aveva devoluto il compito di individuare «misure connesse per il perseguimento di politiche attive di sostegno del reddito e dell'occupazione nell'ambito di processi di ristrutturazione aziendali e settoriali per fronteggiare situazioni di crisi» (articolo 2, comma 28, legge n. 662/1996).

Anche l'articolo 3, comma 11, legge n. 92 del 2012, devolve ai nuovi Fondi di solidarietà bilaterali il compito di assicurare una tutela in costanza di rapporto di lavoro nei casi di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa per cause previste dalla normativa in materia di integrazione salariale ordinaria o straordinaria. Si tratta dell'obbligo di assicurare almeno la prestazione di assegno ordinario d'importo pari all'integrazione salariale di durata non superiore ad un ottavo delle ore complessivamente lavorabili, da computare in un biennio mobile.

Per contro, al Fondo di solidarietà nel settore del credito ⁽²⁴⁾ è tradizionalmente assegnato un intervento ordinario con funzioni di tamponamento di situazioni temporanee di difficoltà dell'impresa allo scopo di contribuire: *a*) al finanziamento di programmi formativi di riconversione e/o riqualificazione professionale, anche in concorso con gli appositi fondi nazionali e/o comunitari (articolo 6, comma 1, punto 1, lettera *a*, decreto ministeriale 28 aprile 2000, n. 158); *b*) al finanziamento di specifici trattamenti a favore dei lavoratori interessati da riduzioni dell'orario di lavoro o da sospensione temporanea dell'attività lavorativa anche in concorso con gli appositi strumenti di sostegno previsti dalla legislazione vigente (articolo 6, comma 1, punto 2, lettera *a*, decreto ministeriale 28 aprile 2000, n. 158).

È, altresì, previsto un intervento straordinario per il sostegno al reddito ⁽²⁵⁾ a favore dei lavoratori licenziati, prossimi ai requisiti minimi per la fruizione del trattamento pensionistico di anzianità o di vecchiaia, nel quadro dei processi di agevolazione all'esodo, entro un arco temporale di sessanta mesi, antecedenti la decorrenza del trattamento obbligatorio (articolo 6, comma 1, lettera *b*, decreto ministeriale n. 158/2000; accordo quadro 8 luglio 2011) ⁽²⁶⁾. Infine, il Fondo di solidarietà eroga pre-

⁽²⁴⁾ La scadenza inizialmente fissata al 30 giugno 2010 è stata prorogata al 30 giugno 2020 dal d.m. 28 aprile 2006, n. 226 (pubblicato in *GU*, 10 luglio 2006, n. 158). Tuttavia, per effetto dell'art. 3, comma 47, l. n. 92/2012, è sancita l'abrogazione dal 1° gennaio 2014 dell'art. 2, comma 28, l. n. 662/1996.

⁽²⁵⁾ Esso può essere erogato in forma rateale ovvero, in alternativa e sulla base di un'esplicita richiesta del beneficiario della prestazione, in un'unica soluzione.

⁽²⁶⁾ In argomento, cfr. A. ALLAMPRESE, *Le prestazioni del fondo di solidarietà dei bancari*, in *DPL*, 1998, 1529 ss.; S. CECCONI, A. NICCOLAI, *La gestione degli esuberanti*

stazioni emergenziali di cui all'articolo 11-*bis* del decreto ministeriale n. 158/2000 a favore dei lavoratori in esubero, non aventi i requisiti per l'accesso alle prestazioni straordinarie in condizione di disoccupazione involontaria (articolo 6, comma 1, lettera *c*, decreto ministeriale n. 158/2000).

Ai fini dell'accesso alle predette prestazioni, è richiesta l'osservanza della procedura di mobilità prevista dalla legge n. 223/1991, a conferma che gli ammortizzatori sociali contrattuali si aggiungono a quelli pubblici, presentando con questi ultimi una relazione di funzionalità, che non determina un'identità assoluta. Si è osservato in dottrina che «le analogie e i riferimenti al sistema legale degli ammortizzatori sociali sono evidenti [...] come si desume anzitutto dal rinvio esplicito ai criteri e modalità in atto per la Cassa integrazione guadagni per l'industria, in quanto compatibili»⁽²⁷⁾.

Un nesso funzionale è dato ravvisare allorquando, ad esempio, si pattuisce l'erogazione dell'assegno straordinario a favore dei lavoratori che maturino i requisiti necessari per la decorrenza della pensione di vecchiaia o di anzianità a carico dell'assicurazione generale obbligatoria entro un periodo massimo di sessanta mesi (o inferiore a sessanta mesi), dalla data di cessazione del rapporto di lavoro (articolo 5, comma 3, del decreto ministeriale n. 158/2000); o quando si stabilisce che, a decorrere dal 1° gennaio 2012, gli importi del trattamento ordinario e quelli emergenziali «sono aumentati con i criteri e nelle misure in atto per la cassa integrazione guadagni per l'industria» (capoverso ottavo dell'accordo quadro 8 luglio 2011); ovvero quando l'articolo 12, commi 5 e 5-bis, decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni nella legge 30 luglio 2010, n. 122, dispone di derogare alle nuove disposizioni sulle finestre di accesso al trattamento pensionistico nel limite massimo delle diecimila unità anche a favore dei lavoratori che, alla data del 31 maggio 2010 (data di entrata in vigore del decreto), siano titolari dell'intervento straordinario a carico dei fondi di solidarietà di settore⁽²⁸⁾.

nel settore del credito, in *RIDL*, 2001, II, 13 ss.; M. MISCIONE, *Un modello privatistico di ammortizzatore sociale*, in *DPL*, 1998, 1513 ss.

⁽²⁷⁾ P. TULLINI, *In attesa di una riforma: il fondo di solidarietà dei bancari*, in *LD*, 1999, 370.

⁽²⁸⁾ La disposizione aggiunge anche i lavoratori collocati in mobilità sulla base di accordi stipulati al 30 aprile 2010 e che maturano i requisiti entro il periodo di fruizione dell'indennità di mobilità ed i lavoratori collocati in mobilità lunga sulla base di accordi stipulati al 30 aprile 2010. La stessa legge ha assegnato all'Inps la verifica dei lavoratori rientranti nella deroga, stilando un'apposita graduatoria, affinché il lavora-

Se sono i contratti collettivi nazionali ⁽²⁹⁾ a definirne la struttura giuridica fondamentale ai fini dell'esercizio del potere regolamentare, rientrando la costituzione del Fondo di solidarietà tra gli effetti obbligatori del contratto collettivo, è pur vero che nel caso del Fondo di solidarietà del personale del credito è dato rilevare la presenza di norme legislative e regolamentari (articolo 2, comma 28, legge n. 662/1996; decreto ministeriale n. 477 del 27 novembre 1997, n. 158 del 28 aprile 2000, n. 226 del 28 aprile 2006 e n. 51635 del 26 aprile 2010), come risposta dell'ordinamento all'esigenza di controllo «dell'adeguatezza» e «di eccessi d'egoismo» ⁽³⁰⁾. Un modello che è riproposto anche per gli istituendi Fondi di solidarietà la cui costituzione è affidata dall'articolo 3, comma 5, legge n. 92 del 2012, ad un decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, presso l'Inps, entro i successivi tre mesi dalla loro istituzione ad opera della contrattazione collettiva.

Siffatti decreti di costituzione determinano, sulla base degli accordi, anche l'ambito di applicazione dei Fondi medesimi, con riferimento al settore di attività, alla natura giuridica e alla classe di ampiezza dei datori di lavoro. Il superamento dell'eventuale soglia dimensionale fissata per la partecipazione al fondo si verifica mensilmente con riferimento alla media del semestre precedente.

Si è detto di un modello di riferimento cui presumibilmente il legislatore del 2012 ha seguito nella formulazione delle nuove norme. Difatti, con la legge n. 662/1996 e, in particolare, con l'articolo 2, comma 28, il legislatore aveva assegnato il compito a uno o più decreti del Ministro del lavoro e della previdenza sociale – di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, sentite le organizzazioni sindacali ed acquisito il parere delle competenti commissioni parlamentari – di definire, in via sperimentale, «misure per il perseguimento di politiche attive di sostegno del reddito e dell'occupazione nell'ambito dei processi di ristrutturazione aziendale e per fronteggiare situazioni di crisi di aziende ed enti pubblici e privati erogatori di servizi di pubblica utilità, nonché delle categorie e settori di impresa sprovvisti del sistema di ammortizzatori sociali».

tore rientri nel limite delle diecimila unità e, pertanto, possa beneficiare delle finestre precedentemente in vigore (vedi circ. Inps 25 settembre 2010, n. 126; circ. Inps 16 marzo 2011, n. 53; mess. Inps 21 ottobre 2011, n. 20062).

⁽²⁹⁾ Cfr. i Ccnl 28 febbraio 1998 e 5 maggio 2005 (in www.abi.it/jhtml/home/prodotti/Servizi/bancaLavoro/rapportoLavoro/relazioniindacali/relazioniindacali.jhtml).

⁽³⁰⁾ M. MISCIONE, *Ammortizzatori sociali per razionalizzare*, cit., 649.

L'ampia formulazione della norma consentiva di ricomprendere non solo la gestione degli esuberanti connotati da transitorietà, comunemente supportata attraverso il ricorso all'istituto della cassa integrazione guadagni, ma anche quelle esigenze di carattere permanente e di accompagnamento al diritto del trattamento pensionistico ai quali, notoriamente, si rimediava rispettivamente con le procedure di riduzione di personale di cui alla legge n. 223/1991 e con la percezione dell'indennità di mobilità lunga ⁽³¹⁾.

Nell'esercizio della potestà regolamentare, il Governo avrebbe dovuto attenersi ai principi ed ai criteri direttivi indicati nelle lettere da *a* a *f* dell'articolo 2, comma 28, legge n. 662/1996: in specie, alla «costituzione da parte della contrattazione collettiva nazionale di appositi fondi finanziati mediante un contributo sulla retribuzione non inferiore allo 0,50 per cento» ed alla «definizione da parte della contrattazione medesima di specifici trattamenti e dei relativi criteri, entità, modalità concessivi, entro i limiti delle risorse costituite, con determinazione dei trattamenti al lordo dei correlati contributi figurativi» ⁽³²⁾.

Da subito, è opportuno segnalare una prima differenza rispetto ai nuovi Fondi di solidarietà bilaterali c.d. ordinari e residuali: per essi non è il legislatore ordinario a determinare le aliquote di contribuzione ordinaria, bensì i decreti di costituzione dei Fondi, tenendo conto della ripartizione tra datori di lavoro e lavoratori nella misura, rispettivamente, di due terzi e di un terzo, in maniera tale da garantire la precostituzione di risorse continuative adeguate sia per l'avvio dell'attività sia per la si-

⁽³¹⁾ Cfr. P. LAMBERTUCCI, *La disciplina degli ammortizzatori sociali per i settori esclusi dall'intervento della cassa integrazione guadagni straordinaria*, in F. SANTORO PASSARELLI (a cura di), *Diritto e processo del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2000, 779.

⁽³²⁾ In specie, nell'esercizio della potestà regolamentare, il Governo avrebbe dovuto attenersi ai seguenti principi e criteri direttivi: a) costituzione, da parte della contrattazione collettiva nazionale, di appositi fondi finanziati mediante un contributo sulla retribuzione non inferiore allo 0,50%; b) definizione, da parte della contrattazione medesima, di specifici trattamenti e dei relativi criteri, entità, modalità concessivi, entro i limiti delle risorse costituite, con determinazione dei trattamenti al lordo dei correlati contributi figurativi; c) eventuale partecipazione dei lavoratori al finanziamento con una quota non superiore al 25% del contributo; d) in caso di ricorso ai trattamenti, la previsione dell'obbligatorietà della contribuzione con applicazione di una misura addizionale non superiore a tre volte quella della contribuzione stessa; e) istituzione presso l'Inps dei fondi gestiti con il concorso delle parti sociali; f) conseguimento, limitatamente all'anno 1997, di maggiori entrate contributive nette complessivamente pari a lire 150 miliardi (art. 2, comma 28, della l. n. 662/1996).

tuazione di regime, da verificare anche sulla base dei bilanci di previsione (articolo 3, comma 22, legge n. 92/2012) ⁽³³⁾.

Sono però presenti tre vincoli cui soggiacciono i Fondi di solidarietà bilaterali. Il primo attiene al caso in cui sia prevista l'erogazione di un assegno ordinario ⁽³⁴⁾ di importo pari all'integrazione salariale. In questo caso è sancito, a carico del datore di lavoro che ricorra alla sospensione o riduzione dell'attività lavorativa, un contributo addizionale calcolato in rapporto alle retribuzioni perse, nella misura prevista dai decreti di costituzione e comunque non inferiore all'1,5 per cento. Il secondo riguarda la previsione dell'erogazione di una prestazione straordinaria, posto che in ogni caso è dovuto, da parte del datore di lavoro, un contributo straordinario di importo corrispondente al fabbisogno di copertura degli assegni straordinari erogabili e della contribuzione correlata. Si aggiunga che ai contributi di finanziamento si applicano le disposizioni vigenti in materia di contribuzione previdenziale obbligatoria, ad eccezione di quelle relative agli sgravi contributivi. Infine, con decreto direttoriale dei Ministeri del lavoro e delle politiche sociali e della economia e delle finanze, anche in mancanza di proposta del comitato amministratore del Fondo, è consentito modificare l'aliquota contributiva in caso sorga la necessità di assicurare il pareggio di bilancio dei Fondi di solidarietà, ovvero di far fronte a prestazioni già deliberate o da deliberare (articolo 3, comma 30, della legge n. 92/2012).

Ritornando al modello degli ammortizzatori contrattuali del settore del credito, il meccanismo prefigurato dal legislatore delegante era basato su un «gioco di scatole cinesi» ⁽³⁵⁾: se alla contrattazione collettiva spettava il compito di istituire i Fondi di solidarietà – mediante un contributo sulla retribuzione non inferiore allo 0,50 per cento –, di definire i trattamenti, i criteri, l'entità, le modalità di concessione degli interventi, al regolamento delegato residuava quello di recepire la disciplina contrattuale, in considerazione del vincolo posto all'esercizio del suo potere regolamentare.

⁽³³⁾ Diversa è la previsione sancita per la contribuzione dovuta per i Fondi c.d. alternativi, cui l'art. 3, comma 15, l. n. 92/2012, stabilisce che gli accordi e contratti collettivi devono definire «una aliquota complessiva di contribuzione ordinaria di finanziamento non inferiore allo 0,20%».

⁽³⁴⁾ Peraltro, dall'erogazione dell'assegno ordinario, per i Fondi di solidarietà c.d. ordinari e residuali, discende l'obbligo di versare la contribuzione correlata della prestazione alla gestione di iscrizione del lavoratore interessato (art. 3, comma 33, della l. n. 92/2012). Siffatta contribuzione è computata in base a quanto previsto dall'art. 40, l. 4 novembre 2010, n. 183.

⁽³⁵⁾ L'espressione è di G. SIGILLÒ MASSARA, *Fondi di solidarietà e sistemi previdenziali*, cit., 11.

Il successivo decreto ministeriale 27 novembre 1997, n. 477, di attuazione dell'articolo 2, comma 28, della legge n. 662/1996, affidava al Ministro del lavoro e della previdenza sociale – di concerto con il Ministro del tesoro – l'emanazione di appositi regolamenti (attraverso decreti interministeriali) al momento del deposito dei contratti collettivi nazionali, stipulati dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, che contenessero la richiesta di emanazione di norme per fronteggiare le eccedenze di personale, transitorie o strutturali.

L'articolo 1, comma 2, lettera c, del decreto ministeriale n. 477/1997 assegnava alla fonte contrattuale il compito di stabilire «il finanziamento degli istituti necessari per il perseguimento [...] di politiche attive di sostegno del reddito e dell'occupazione, in misura adeguata all'entità degli interventi e dei trattamenti, comprensivi della copertura figurativa necessaria, nonché all'entità degli oneri di amministrazione del fondo»⁽³⁶⁾.

A ciascun regolamento, quale strumento organizzativo destinato a realizzare il rapporto negoziale, era così riconosciuto il compito di istituire un fondo con gestione finanziaria e patrimoniale autonoma – presso l'Istituto nazionale della previdenza sociale – cui confluivano i contributi determinati dalla medesima fonte regolamentare⁽³⁷⁾.

Dunque, tale disciplina quadro collocava in successione temporale prima la fonte contrattuale collettiva e poi quella regolamentare, riverberandosi sul rapporto tra le due fonti (istitutive e costitutive) e, in particolare, sugli spazi di operatività che residuavano alla seconda (*rectius* il decreto interministeriale), dopo il completamento del disegno previdenziale attuato dalle parti sociali⁽³⁸⁾.

⁽³⁶⁾ L'art. 2 del medesimo decreto dispone che ai contributi di finanziamento si applichino le disposizioni vigenti in materia di contribuzione previdenziale obbligatoria, ad eccezione di quelle relative agli sgravi contributivi.

⁽³⁷⁾ L'entrata in vigore del decreto di adeguamento alle norme previste dalla l. n. 92/2012 determina l'abrogazione anche del decreto ministeriale recante il regolamento del relativo fondo (art. 3, comma 43, della l. n. 92/2012).

⁽³⁸⁾ A nostro avviso, rimane possibile, almeno sul piano teorico, che la fonte costitutiva non si limiti ad adempiere una semplice funzione di recepimento delle norme contrattuali: in caso contrario, si riproporrebbe uno schema molto simile a quello individuato con la l. n. 741/1959 che, sebbene attribuiva al Governo il potere di emanare decreti legislativi, aventi come contenuto la determinazione di trattamenti minimi salariali e normativi per ciascuna categoria, finiva per essere vincolato ad uniformarsi alle clausole dei contratti collettivi esistenti alla data in vigore della legge.

Ad ogni modo, a seguito dell'esercizio della delega da parte della autonomia collettiva⁽³⁹⁾ del settore del credito, veniva approvato il relativo regolamento: l'emanazione del decreto ministeriale n. 158/2000⁽⁴⁰⁾, e successive modificazioni, conduceva alla costituzione del Fondo di solidarietà per il sostegno del reddito, dell'occupazione, della riconversione e della riqualificazione professionale del personale dipendente dalle imprese di credito⁽⁴¹⁾.

Peraltro, il Fondo non si presenta unico nell'ordinamento del lavoro, specie considerando i diversi fondi categoriali o intercategoriai, anche con apporti finanziari di carattere plurimo (cfr. articolo 45 della legge n. 144/1999). Basti riflettere sui fondi costituiti a favore: a) del personale di Poste Italiane S.p.A. ai sensi del decreto ministeriale 1° luglio 2005, n. 178; b) del personale già dipendente dall'amministrazione autonoma dei monopoli di Stato sulla base del decreto ministeriale 18 febbraio 2002, n. 88; c) dei dipendenti delle imprese esercenti l'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti, poste in liquidazione coatta amministrativa, ai sensi del decreto ministeriale 28 settembre 2000, n. 351; d) del personale addetto al servizio della riscossione dei tributi erariali e degli altri enti pubblici⁽⁴²⁾ di cui al decreto legislativo n. 112/1999, per effetto del decreto ministeriale 24 novembre 2003, n. 375.

Anche per essi, l'articolo 3 della legge n. 92/2012 impone l'obbligo della riconversione e dell'adeguamento alle nuove norme sulla base di accordi e contratti collettivi da stipulare, tra le organizzazioni comparativamente più rappresentative a livello nazionale, entro un termine espressamente indicato.

⁽³⁹⁾ Con l'accordo quadro del 28 febbraio 1998, si giunge a sancire l'effetto della parziale dismissione del potere datoriale di licenziamento previa sussistenza dei requisiti per far ricorso agli ammortizzatori sociali di categoria (S. CECCONI, A. NICCOLAI, *op. cit.*).

⁽⁴⁰⁾ Per i risvolti di carattere operativo, originati dalla costituzione del Fondo, vedi la circ. Inps 20 novembre 2000, n. 193.

⁽⁴¹⁾ A seguito dell'accordo quadro dell'8 luglio 2111, le parti hanno convenuto di denominare il Fondo di solidarietà del settore del credito: *Fondo di solidarietà per la riconversione e riqualificazione professionale, per il sostegno dell'occupazione e del reddito del personale del credito*.

⁽⁴²⁾ Occorre segnalare che, a differenza dei precedenti, il Fondo in questione ha sospeso l'obbligo contributivo a carico dei datori di lavoro e dei lavoratori, fino a diverse istruzioni, addossando l'onere del finanziamento alle assegnazioni annue, proveniente dall'avanzo patrimoniale, di cui alla l. 2 aprile 1958, n. 377.

Si aggiunga che la disciplina delle fonti dei Fondi di solidarietà non esaurisce la sua funzione di regolazione della materia, ma si caratterizza anche per una valenza promozionale nei confronti dell'autonomia collettiva, sebbene meno efficace, rispetto agli altri strumenti della previdenza negoziata⁽⁴³⁾. In particolare, essa si manifesta nel rapporto tra la fonte contrattuale istitutiva e la fonte negoziale (aziendale/gestionale) a cui devolve il compito di veicolare gli esuberi attraverso l'adesione dei lavoratori all'accesso delle prestazioni, in linea di principio, in forma libera e volontaria.

Nel dibattito *de iure condito* sull'avvenuta riforma degli ammortizzatori sociali, lo schema del Fondo di solidarietà bilaterale si candida tra i modelli di protezione sociale⁽⁴⁴⁾ in grado di realizzare l'equilibrio tra principio di solidarietà, esigenze di finanza pubblica e tutela dei diritti⁽⁴⁵⁾, oltre a tener conto delle necessità discendenti dal quadro generale di un mercato del lavoro diverso e più flessibile⁽⁴⁶⁾.

⁽⁴³⁾ Sulla "forte" valenza promozionale delle fonti istitutive nella previdenza complementare vedi A. TURSI, *La previdenza complementare nel sistema italiano di sicurezza sociale*, Giuffrè, Milano, 2001, 192 ss.

⁽⁴⁴⁾ Si pensi ai fondi del settore artigianato, agli enti bilaterali ed al fondo disciplinato dall'art. 1-ter del d.l. n. 249/2004 a favore dei dipendenti del settore del trasporto aereo dell'Alitalia Linee Aeree Italiane S.p.A. Tali modelli si distinguono dai fondi di solidarietà previsti dall'art. 2, comma 28, della l. n. 662/1992, sicché assicurano integrazioni al reddito, in aggiunta all'indennità di disoccupazione ordinaria, ovvero integrazioni ai trattamenti di cassa integrazione, di solidarietà, di mobilità, rispetto ai massimali stabiliti per legge. Sull'analisi di questi schemi vedi M. MISCIONE, *Ammortizzatori sociali per razionalizzare*, cit., 845 ss.

⁽⁴⁵⁾ Senza trascurare che esso può contribuire ad «attualizzare il tema dell'inderogabilità del diritto del lavoro in un'ottica nuova, non di rifiuto aprioristico di rivisitazione del *corpus* normativo» (M. TIRABOSCHI, *Un quadro di riferimento giuridico-istituzionale*, Atti del convegno *Il lavoro del futuro: apprendere nei luoghi di lavoro*, Bergamo, 27 e 28 ottobre 2011, promosso dall'Università degli Studi di Bergamo, CQIA e ADAPT) bensì in vista dell'innalzamento dello standard complessivo della libertà sostanziale sul piano della costituzione materiale.

⁽⁴⁶⁾ All'invero già con l'art. 2, del d.d.l. n. 848-bis presentato dal Governo Berlusconi nel 2003 era stabilito che «Il Governo è delegato a emanare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi al fine di realizzare un primo riordino della disciplina vigente in materia di ammortizzatori sociali e strumenti di sostegno al reddito a base assicurativa e a totale carico delle imprese secondo criteri di autogestione, senza oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato». Sul disegno di legge si rimanda ai contributi di F. LISO, C. LAGALA, *La riforma degli ammortizzatori sociali nel disegno di legge del Governo* (A.S. n. 848-bis), in *RDSS*, 2003, 675 ss.; M. TIRABOSCHI, *Il quadro degli ammortizzatori sociali: spunti per un progetto di riforma*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2004, 1105 ss.

2. Il rapporto tra le fonti nei Fondi di solidarietà e, in generale, nella previdenza contrattuale.

Già nel Fondo di solidarietà del settore del credito è dato rilevare la presenza di fonti istitutive e costitutive che danno luogo ad una forma di «deregolazione radicale: da una parte non è la legge ordinaria né quella delegata a disciplinare i fondi, ma un atto amministrativo (regolamento ministeriale); i cui criteri direttivi, inoltre, per l'esercizio della discrezionalità amministrativa, vengono impartiti non dalla legge, ma da una fonte negoziale (la contrattazione collettiva)»⁽⁴⁷⁾. Ciò in quanto, come si è anticipato, alla fonte regolamentare-quadro è assegnato il compito di definire le misure di intervento attraverso l'emanazione di decreti; a quella contrattuale (fonte istitutiva) l'individuazione dei criteri di istituzione e delle modalità di concessione degli interventi del Fondo; infine, a quella ministeriale (fonte costitutiva) il definitivo recepimento, secondo un criterio di assorbimento che però non trova indicazione nella fonte primaria⁽⁴⁸⁾.

Ad ogni modo, tale schema, recuperato anche dai nuovi Fondi di solidarietà bilaterali di cui all'articolo 4, commi 4-46, della legge n. 92 del 2012, si presenta significativo nell'analisi dei modelli di previdenza contrattuale, in specie a confronto con quello della previdenza complementare.

Se l'articolo 3, del decreto legislativo n. 252/2005, attribuisce ai contratti ed agli accordi collettivi poteri di normazione nella definizione della forma pensionistica, nella modalità di partecipazione e nel regime delle contribuzioni, è l'articolo 4 del medesimo decreto che individua le fonti costitutive, il cui compito è quello di organizzare la forma pensionistica, rappresentando lo strumento di attuazione del disegno previdenziale delle fonti istitutive.

Tuttavia, il rapporto tra le fonti istitutive e le fonti negoziali non è da concepire in termini di «separazione e sostanziale svuotamento di competenze bensì più semplicemente di subordinazione gerarchica»⁽⁴⁹⁾, giacché la prima si pone in una posizione apicale nel sistema di poteri normativi di autonomia privata⁽⁵⁰⁾. Ciò porta a sostenere che «non esi-

⁽⁴⁷⁾ O. MAZZOTTA, *Il diritto del lavoro e le sue fonti*, in *RIDL*, 2001, 3, 219.

⁽⁴⁸⁾ Cfr. l'analisi, segnatamente riferita al settore ferroviario, di M. MAGRI, *Previdenza "sperimentale" e contrattazione collettiva per i dipendenti delle ferrovie*, in *LD*, 1999, 417.

⁽⁴⁹⁾ A. TURSÌ, *La previdenza complementare nel sistema italiano di sicurezza sociale*, cit., 232 ss.

⁽⁵⁰⁾ M. BESSONE, *Previdenza complementare*, Giuffrè, Milano, 2000.

ste un confine netto tra le due fonti [...]; ciò che giuridicamente rileva è l'esistenza di un negozio o normalmente di una serie di negozi giuridici, collegati in modi vari e non rigidamente predeterminabili, secondo uno schema *lato sensu* procedimentale, tra i quali sia ricompreso almeno uno degli atti a rilevanza strettamente o latamente collettiva»⁽⁵¹⁾, cosicché «i problemi delle seconde [*rectius* le fonti costitutive] sono in buona parte proiezione dei problemi delle prime»⁽⁵²⁾.

L'impianto delle fonti si presenta diverso negli ammortizzatori contrattuali. L'analisi delle norme sul piano positivo – anche sulla base dei Fondi bilaterali c.d. ordinari di cui all'articolo 3, comma 4, legge n. 92 del 2012 – mostra che il contratto collettivo costituisce il presupposto per l'emanazione del decreto interministeriale e rappresenta l'elemento essenziale per la definizione dell'ambito di intervento⁽⁵³⁾, da un lato; che il compito della fonte costitutiva è quello di assicurare la applicazione del sistema di garanzia predisposto dalla fonte istitutiva, dall'altro. In particolare, per i nuovi Fondi di solidarietà bilaterali c.d. ordinari la costituzione presuppone non solo l'accordo o il contratto collettivo, anche intersettoriali, bensì il successivo recepimento con un decreto interministeriale, entro i successivi tre mesi. Senza trascurare che il medesimo assetto è confermato anche ove intervengano modifiche aventi ad oggetto la disciplina delle prestazioni o la misura delle aliquote, giacché esse sono adottate con decreto direttoriale dei Ministeri del lavoro e delle politiche sociali e dell'economia e delle finanze, sulla base di una proposta del comitato amministratore.

Dunque, a differenza dei Fondi di previdenza complementare, la sola presenza della fonte istitutiva non è sufficiente; occorre il recepimento dell'accordo collettivo in un apposito decreto interministeriale che, operando come atto di normazione secondaria, consenta di incardinare i rapporti giuridici previdenziali previsti dal Fondo di solidarietà.

Semmai, come è stato di recente sostenuto, per i nuovi ammortizzatori contrattuali di cui alla legge n. 92 del 2012 «ancora più marcata risulta l'interdipendenza funzionale tra le tutele di carattere pubblicistico e quelle che vengono integralmente delegate alle parti private»⁽⁵⁴⁾.

⁽⁵¹⁾ A. TURSI, *La previdenza complementare nel sistema italiano di sicurezza sociale*, cit., 197.

⁽⁵²⁾ A. BOLLANI, *Fonti istitutive e autonomia collettiva nella riforma della previdenza complementare*, in A. TURSI (a cura di), *La nuova disciplina della previdenza complementare (d.lgs. 5 dicembre 2005, n. 252)*, in *NLCC*, 2007, 596.

⁽⁵³⁾ F. LISO, *Autonomia collettiva e occupazione*, in *DLRI*, 1998, 253.

⁽⁵⁴⁾ G. FERRARO, *Ammortizzatori sociali e licenziamenti collettivi nella riforma del mercato del lavoro*, cit., 12.

In ogni caso, tale soluzione consentiva (e consente) di aggirare il dibattuto e controverso tema dell'estensione dell'efficacia soggettiva del contratto collettivo e, dunque, della vincolatività dell'accordo istitutivo anche nei confronti dei datori non aderenti al sindacato stipulante (articolo 39, comma 1 della Costituzione) ⁽⁵⁵⁾. A riguardo, significativa si presenta la complessa vicenda attinente alla costituzione del Fondo di solidarietà nel settore del credito. Difatti, a seguito dell'esercizio della potestà regolamentare del Governo, chiamato a «definire le misure per il perseguimento di politiche attive per il reimpiego dei lavoratori» ⁽⁵⁶⁾, la questione si è spostata su un piano marginale, che «sfuma notevolmente [...], consentendo di superare il problema dell'efficacia *erga omnes* del contratto collettivo» ⁽⁵⁷⁾, attesa la rilevanza secondaria assunta dalla fonte istitutiva. Più precisamente, i rapporti giuridici previdenziali, previsti dal Fondo, sebbene disciplinati *ab origine* come atti negoziali, si incardinano solo a seguito dell'emanazione del decreto interministeriale che recepisce l'accordo collettivo. In questo modo, la volontà negoziale, il cui prodotto è l'accordo contrattuale, è assorbita dalla fonte regolamentare; parimenti, sono assorbiti tutti gli obblighi derivanti dall'accordo medesimo, incluso quello di contribuzione al finanziamento del Fondo.

È proprio con riferimento all'obbligo di versamento dei contributi ⁽⁵⁸⁾ che poteva (e può) apprezzarsi il ruolo della fonte costitutiva (regolamentare): da essa discendeva (e discende) l'obbligo del versamento dei contributi al Fondo di solidarietà anche per le banche cui non si applicava, e che di fatto non applicavano il contratto collettivo, nonché il compito di accreditare «la rete di solidarietà tra le imprese appartenenti al medesimo settore produttivo, seppure con il concorso finanziario degli stessi lavoratori» ⁽⁵⁹⁾, creata dall'accordo istitutivo.

⁽⁵⁵⁾ Sulla ricostruzione del problema dell'efficacia *erga omnes* del contratto collettivo, si rimanda a G.F. MANCINI, *Libertà sindacale e contratto collettivo erga omnes*, in *RDPC*, 1963, 570 ss.; M. RUSCIANO, *Contratto collettivo e autonomia sindacale*, Utet, Torino, 1984; A. TURSÌ, *Autonomia contrattuale e contratto collettivo di lavoro*, Giappichelli, Torino, 1996; P. BELLOCCHI, *Libertà e pluralismo sindacale*, Cedam, Padova, 1998; R. SANTUCCI, L. ZOPPOLI (a cura di), *Contratto collettivo e disciplina dei rapporti di lavoro*, Giappichelli, Torino, 2002.

⁽⁵⁶⁾ P. LAMBERTUCCI, *La disciplina degli ammortizzatori sociali per i settori esclusi dall'intervento della cassa integrazione guadagni straordinaria*, cit., 779.

⁽⁵⁷⁾ G. SIGILLÒ MASSARA, *Fondi di solidarietà e sistemi previdenziali*, cit., 36.

⁽⁵⁸⁾ Spetta al comitato amministratore del Fondo il compito di vigilare sull'affluenza dei contributi (art. 4, comma 1, lett. e, d.m. n. 158/2000).

⁽⁵⁹⁾ I. MARIMPIETRI, A. PANDOLFO, *Ammortizzatori sociali fai da te: il caso del settore del credito*, in *Previdenza e assistenza pubblica e privata*, 2001, 1, 101 ss.

È presumibile allora concludere che sia stata tale impostazione a convincere il legislatore del 2012 a superare le incertezze e i margini di ambiguità operativa cui è da sempre circondata la questione della efficacia del contratto collettivo attraverso la previsione dell'obbligatorietà dell'istituzione dei Fondi di solidarietà per i settori non coperti dalla normativa in materia di integrazione salariale e della conseguente vincolatività discendente da essa. In questo modo, si supera *ab origine* la posizione del problema e si impone una valenza quasi universale dei Fondi bilaterali per tutti i soggetti direttamente coinvolti.

A ben vedere, poi, tale recepimento appariva (e appare) necessario anche per un'altra ragione da collegare all'erogazione dell'intervento straordinario del Fondo di solidarietà del settore del credito. Come si avrà modo di approfondire più avanti, siffatta prestazione previdenziale aveva (ed ha) la funzione di accompagnare i lavoratori interessati dall'esubero verso il trattamento pensionistico garantito dal sistema obbligatorio, previo versamento per opera del datore di lavoro della contribuzione correlata a favore dei beneficiari del Fondo medesimo. Ciò consentiva (e consente) al lavoratore di valorizzare, al momento del collocamento a riposo, anche il periodo nel quale aveva fruito dell'intervento straordinario. Ebbene, l'assenza nel nostro ordinamento di disposizioni, che legittimano il versamento della contribuzione in assenza del rapporto di lavoro, rende di fatto impossibile il riconoscimento del periodo di fruizione della prestazione straordinaria⁽⁶⁰⁾. Né può ammettersi che l'istituto previdenziale possa ricevere parimenti i contributi, stante il principio di indisponibilità dell'obbligazione contributiva. Senza, infine, trascurare i profili critici collegati al trattamento fiscale e previdenziale cui l'eventuale contribuzione andrebbe sottoposta. Tali argomentazioni ricevono ora un più maturo assetto, posto che l'erogazione degli assegni straordinari per il sostegno al reddito da parte dei nuovi Fondi di solidarietà (c.d. ordinari e residuali) è subordinato al versamento da parte del datore di lavoro di un contributo straordinario di importo corrispondente al fabbisogno di copertura degli straordinari erogabili e della contribuzione correlata. A ciò occorre aggiungere che essi (ivi compresi i Fondi di solidarietà c.d. alternativi) hanno l'obbligo di bilancio in pareggio e non possono erogare prestazioni in carenza di disponibilità finanziaria (articolo 3, comma 26, legge n. 92 del 2012).

⁽⁶⁰⁾ G. SIGILLÒ MASSARA, *Fondi di solidarietà e sistemi previdenziali*, cit., 44, in nota, che segnala la previsione contenuta nel d.lgs. n. 184/1997 in materia di contribuzione volontaria.

Ad ogni modo, questa tecnica di costruzione della disciplina delle fonti si presenta differente da quella prefigurata dall'articolo 59, comma 3, della legge n. 449/1997 che aveva consentito – in via transitoria – agli accordi sindacali, sottoscritti dalle organizzazioni maggiormente rappresentative, di disporre, a favore degli iscritti ai regimi aziendali integrativi di cui al decreto legislativo n. 357/1990 (cosiddetti fondi esonerativi), delle risorse dei fondi aziendali di previdenza complementare in funzione di ammortizzatori sociali nei casi di ristrutturazioni (o riorganizzazione) aziendale che determinassero esuberi di personale, anche in deroga agli ordinamenti dei regimi aziendali, in attesa della costituzione dei fondi nazionali per il settore del credito di cui all'articolo 2, comma 28, legge n. 662/1996 ⁽⁶¹⁾. Con tale disposizione, gli accordi conservavano un'efficacia di diritto comune, rimanevano atti interni al rapporto giuridico tra le parti sociali e, come tali, vincolavano solo i soggetti stipulanti e coloro che aderivano a questi ultimi.

A margine va rilevato che l'esperienza dell'articolo 59, comma 3, della legge n. 449/1997 consente di addurre un ulteriore argomento a sostegno del nostro tentativo ricostruttivo. In specie, si può sostenere che un accordo collettivo, ove non venga recepito dalla fonte costitutiva, può comunque incidere sulla disciplina negoziale collettiva, sebbene non abbia valenza innovativa sulla disciplina regolamentare del Fondo. Ciò in quanto potrebbe presentare una rilevanza ai soli fini interpretativi giacché, dettando l'interpretazione del testo negoziale, recepito nella fonte costitutiva, orienterebbe necessariamente l'interpretazione di quest'ultima ⁽⁶²⁾.

3. La forma giuridica del Fondo di solidarietà bilaterale.

Dal piano delle fonti occorre ora spostare il baricentro della nostra analisi sulla natura dei Fondi di solidarietà bilaterali, presentandosi argomento di interesse per la previdenza contrattuale. Anche in questo caso le affinità con la previdenza complementare si presentano evidenti, specie confrontando l'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo n. 252/2005 secondo cui «i fondi pensione sono costituiti come soggetti

⁽⁶¹⁾ *Amplius* A. TURSI, *Ammortizzatori sociali contrattuali e previdenza complementare*, in *RIDL*, 2008, 680 ss.

⁽⁶²⁾ È il caso del protocollo del 16 dicembre 2009 in tema di *Mercato del lavoro e occupazione* e del verbale di incontro del 24 gennaio 2001 (in www.abi.it/jhtml/home/prodottiServizi/bancaLavoro/rapportoLavoro/relazioniindacali/relazioniindacali.jhtml).

giuridici di natura associativa, ai sensi dell'art. 36, del codice civile, distinti dai soggetti promotori dell'iniziativa [...] e come soggetti dotati di personalità giuridica». La norma introduce un vincolo nella individuazione della forma giuridica sulla base della quale configurare l'autonomia giuridica dei fondi pensione.

L'articolo 3, comma 8, stabilisce che «i nuovi Fondi bilaterali non hanno personalità giuridica e costituiscono gestioni dell'INPS»⁽⁶³⁾. Anche sotto questo profilo, si può tenere conto dell'esperienza del Fondo di solidarietà per la riconversione e riqualificazione professionale del personale del credito. L'orientamento prevalente in dottrina ritiene che esso rientri tra le associazioni non riconosciute di cui all'articolo 36 del codice civile sulla base di una duplice considerazione: per un verso, la fonte istitutiva è definibile come contratto plurilaterale con comunione di scopo di cui all'articolo 1420 del codice civile; per altro verso, la gestione delle risorse non è legata ad un fine lucrativo poiché esse sono destinate all'assolvimento delle funzioni statutariamente previste⁽⁶⁴⁾.

Di contro, si ammette la natura pubblicistica del Fondo⁽⁶⁵⁾ in considerazione delle finalità perseguite, del procedimento seguito per la istituzione del Fondo, della composizione del comitato amministratore e, più in generale, in considerazione del ruolo esercitato dalla legge, nella sua costituzione e gestione, del controllo operato dagli organi pubblici sull'utilizzo dei finanziamenti stanziati⁽⁶⁶⁾.

⁽⁶³⁾ Spetta al regolamento di contabilità dell'Istituto previdenziale determinare i criteri per definire gli oneri di amministrazione dei Fondi (art. 3, comma 9, l. n. 92/2012).

⁽⁶⁴⁾ A. BRIDA, *Natura giuridica dei fondi pensione*, in *DPL*, 1998, 23; I. MARIMPIETRI, A. PANDOLFO, *Ammortizzatori sociali fai da te*, cit., 101 ss. Occorre però segnalare che tale ricostruzione incontra i limiti, sanciti dall'art. 2, comma 28, l. n. 662/1996, in ordine al finanziamento, all'individuazione degli interventi e, infine, alla gestione.

⁽⁶⁵⁾ Cfr. S. CECCONI, A. NICCOLAI, *op. cit.*

⁽⁶⁶⁾ Il comitato amministratore del Fondo di solidarietà del personale del settore del credito è composto da consiglieri di nomina pubblica, oltre che sindacale e datoriale, in possesso di specifica competenza e pluriennale esperienza in materia di lavoro ed occupazione, nominati con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale (art. 3, d.m. n. 158/2000), senza che rilevi la maggiore o minore consistenza delle organizzazioni sindacali, ma solo la circostanza di essere una delle parti che hanno sottoscritto il contratto che ha dato vita all'organismo stesso (cfr. C. Stato, sez. VI, 26 maggio 2006, n. 3156, in *FA*, 2006, 5, 1566, secondo cui la suddetta normativa adotta un criterio in base al quale il titolo di legittimazione è costituito dall'essere organizzazioni stipulanti il richiamato contratto collettivo, nel rispetto del principio di "rotazione"). Sul punto, vedi anche I. MARIMPIETRI, A. PANDOLFO, *Ammortizzatori sociali fai da te*, cit.

Anche nei Fondi di solidarietà bilaterali di cui alla l. n. 92/2012 è ravvisabile una marcata natura pubblicistica. Difatti, il comitato amministratore è nominato con un

Non sono peraltro mancati tentativi di temperamento rispetto a tale posizione.

In specie, riferendosi allo schema della previdenza complementare, si è giunti a distinguere nella costituzione del Fondo di solidarietà due stadi⁽⁶⁷⁾: il primo, che prevede l'intervento della contrattazione collettiva finalizzato all'istituzione del Fondo e la costituzione di esso in un ente di fatto di cui all'articolo 36 del codice civile; il secondo, successivo, che determinerebbe un mutamento della natura giuridica in «organi e istituti predisposti o integrati dallo Stato», di cui all'articolo 38, comma 4, della Costituzione, a seguito del successivo recepimento della fonte istitutiva con una configurazione analoga «a quelle delle gestioni previdenziali già operanti presso l'ente pubblico»⁽⁶⁸⁾. Una impostazione quest'ultima che parrebbe modellarsi pienamente alle caratteristiche dei nuovi Fondi di solidarietà bilaterali.

4. Il criterio di volontarietà nell'accesso agli ammortizzatori auto-finanziati e la sua centralità nella previdenza contrattuale.

Nella previdenza contrattuale l'elemento della volontarietà è associato alla fase iniziale dell'autodeterminazione della sua disciplina nonché a quella dell'efficacia oggettiva del contratto collettivo *iure communi*, da

decreto del Ministero del lavoro che dura in carica quattro anni o per la diversa durata prevista dal decreto costitutivo. Il presidente del medesimo comitato è eletto dal comitato stesso tra i propri membri. Le deliberazioni del comitato amministratore sono assunte a maggioranza e, in caso di parità nelle votazioni, prevale il voto del presidente. Peraltro, è sancito che il collegio sindacale dell'Inps e il direttore generale del medesimo Istituto o un suo delegato, con voto consultivo, partecipa alle riunioni del comitato amministratore del Fondo. Particolarmente significativo si presenta poi il potere devoluto al direttore generale dell'Inps di sospendere l'esecuzione delle decisioni adottate dal comitato amministratore ove si evidenzino profili di illegittimità. In questo caso, 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; entro tre mesi, il presidente stabilisce se dare ulteriore corso alla decisione o se annullarla. Trascorso tale termine la decisione diviene esecutiva.

⁽⁶⁷⁾ G. SIGILLÒ MASSARA, *Fondi di solidarietà e sistemi previdenziali*, cit., 39.

⁽⁶⁸⁾ Ciò anche alla luce della pronuncia della Corte Costituzionale secondo cui «l'art. 38, comma 2, della Cost. lascia piena libertà allo Stato di scegliere le strutture organizzative ritenute più convenienti al raggiungimento dei fini indicati (sent. n. 160/1974), né lo vincola, ove scelga la forma assicurativa, a improntarla ai presupposti e agli schemi delle assicurazioni private» (C. Cost. 2 marzo 1991, n. 100, in *GC*, 1991, I, 1115).

contrapporre a quella fondata sul collegamento negoziale tra il contratto collettivo e la volontà individuale.

Questa impostazione, che sarebbe esatta se riferita, per esempio, alla previdenza complementare, va precisata e significativamente corretta negli ammortizzatori sociali contrattuali. Difatti, nella previdenza complementare, l'iniziativa per l'istituzione dei fondi pensione è affidata ai sensi dell'articolo 3, del decreto legislativo n. 252/2005, lettera *a*, ai contratti (o accordi) collettivi, anche aziendali, limitatamente, per questi ultimi, anche ai soli soggetti o lavoratori firmatari degli stessi – ovvero, in mancanza, agli accordi tra lavoratori promossi da sindacati firmatari dei contratti collettivi nazionali di lavoro o agli accordi, anche interaziendali, per gli appartenenti alla categoria dei quadri, promossi dalle organizzazioni sindacali rappresentative della categoria, membri del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro – che ne definiscono l'ambito soggettivo di applicazione, le modalità di partecipazione e il regime delle contribuzioni. Se l'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 252/2005 sancisce che «l'adesione alle forme pensionistiche complementari è libera e volontaria», è l'articolo 3, comma 3, del medesimo decreto, che individua il principio di libertà di adesione in base al quale «le fonti istitutive delle forme pensionistiche complementari [...] garantiscono la libertà di adesione individuale».

Orbene, nella previdenza complementare la volontarietà attiene più propriamente all'efficacia oggettiva (o all'inderogabilità) del contratto collettivo, giacché interviene sul rapporto diretto che intercorre tra la norma e il destinatario della forma pensionistica complementare, piuttosto che sul collegamento negoziale tra il contratto collettivo (fonte istitutiva) e la volontà individuale. Ciò comporta che la volontarietà subordina l'efficacia di un contratto, soggettivamente applicabile, al consenso dell'individuo ⁽⁶⁹⁾, rendendo impossibile l'iscrizione automatica alla forma pensionistica, che invece dovrebbe scaturire dall'efficacia inderogabile del contratto collettivo ⁽⁷⁰⁾. Resta così confermato che «u-

⁽⁶⁹⁾ In particolare, vedi A. TURSI, *La previdenza complementare nel sistema italiano di sicurezza sociale*, cit., 236, che ricostruisce il diritto di aderire ad un fondo pensione «non come un diritto legale attivabile sul presupposto di una fonte istitutiva che si dichiara applicabile al suo titolare», bensì come «un diritto contrattuale attribuito dalla fonte istitutiva ai lavoratori che sono parte di rapporti di lavoro negozialmente collegati con essi».

⁽⁷⁰⁾ Cfr. A. BOLLANI, *op. cit.*, 600, secondo cui il principio di libertà di adesione individuale opera nel senso di impedire – mediante la previsione di una necessaria e specifica dichiarazione di volontà del lavoratore – «che il contratto collettivo produca i suoi consueti effetti normativi all'interno della cerchia di soggetti cui esso trova applicazione».

no solo sarà il contratto collettivo istitutivo di un fondo pensione, applicabile al rapporto, in virtù del collegamento negoziale consistente, di volta in volta, nell'affiliazione sindacale, o della sua recezione espressa o per fatti concludenti»⁽⁷¹⁾.

Lo schema si presenta analogo, almeno sul piano dei concetti, negli enti bilaterali⁽⁷²⁾: alla fase volontaria dell'istituzione deducibile dalla autonomia contrattuale, si accompagna quella della volontarietà alla adesione al regolamento contrattuale⁽⁷³⁾, ad opera delle imprese datrici di lavoro nel settore di riferimento.

Nell'ambito degli ammortizzatori sociali contrattuali, l'elemento volontaristico – se interviene all'atto della sua istituzione, sicché sono le parti sociali che volontariamente definiscono i criteri, l'entità e le modalità di concessione degli interventi – è assente nella fase immediatamente successiva, giacché non è richiesto né ai datori di lavoro né ai lavoratori alcuna manifestazione di adesione al Fondo. E ciò avviene anche dopo l'emanazione della legge n. 92 del 2012, giacché la connotazione vincolistica dei nuovi Fondi di solidarietà bilaterali ha di fatto escluso anche ogni margine di scelta, in ordine alla loro istituzione, da parte delle organizzazioni sindacali e imprenditoriali comparativamente più rappresentative. Difatti, l'articolo 3 precisa che «l'istituzione dei fondi di cui al comma 1 [si tratta dei Fondi c.d. ordinari] è obbligatoria per tutti i settori non coperti dalla normativa in materia di integrazione salariale in relazione alle imprese che occupano mediamente più di 15 dipendenti. Le prestazioni e i relativi obblighi contributivi non si applicano al personale dirigente se non espressamente previsto».

Da questo punto di vista, la differenza si presenta non marginale rispetto ai Fondi di previdenza complementare (e agli enti bilaterali).

Anche in questo caso può offrire un'utile esemplificazione il Fondo di solidarietà per la riconversione e riqualificazione professionale del personale del credito. In particolare, come si è argomentato in precedenza, l'obbligo del versamento dei contributi al Fondo discende in via auto-

⁽⁷¹⁾ A. TURSÌ, *La previdenza complementare nel sistema italiano di sicurezza sociale*, cit., 237.

⁽⁷²⁾ V. BAVARO, *Note su enti bilaterali e libertà contrattuale*, cit., 1169 ss.

⁽⁷³⁾ Sulla questione dell'obbligatorietà o meno dell'iscrizione, dopo la modifica dell'art. 3, d.l. 23 marzo 1993, n. 71, ai fini del riconoscimento dei benefici contributivi, subordinati «all'integrale rispetto degli accordi e collettivi», vedi circ. Min. lav. n. 4/2004 e n. 43/2004. In dottrina, M. TIRABOSCHI, *Incentivi economici e contratti collettivi: note sull'art. 10, legge n. 30/2003*, in *GL*, 2003, 44, 34; V. BAVARO, *Gli enti bilaterali nella legislazione italiana*, in L. BELLARDI, G. DE SANTIS (a cura di), *op. cit.*, 38 ss.

matica, a seguito del recepimento operato, dalla fonte regolamentare e non dal contratto collettivo che avrebbe, come è noto, un'efficacia limitata alle parti stipulanti.

Al più, per individuare l'elemento volontaristico nel Fondo di solidarietà, occorre modificare l'angolo di osservazione verso la fase più propriamente dell'accesso alle prestazioni economiche, una volta intervenuto il relativo accordo aziendale⁽⁷⁴⁾, al solo fine di evitare il ricorso ai licenziamenti collettivi (o per riduzione di personale)⁽⁷⁵⁾. Più precisamente, l'elemento volontaristico interviene nella fase di selezione degli esodandi nell'ambito del più ampio numero degli esuberi⁽⁷⁶⁾.

In questa accezione, la volontarietà si presenta come specificazione «delle esigenze tecnico-produttive e organizzative del complesso aziendale», individuate nel rispetto dei criteri previsti da contratti collettivi ai sensi dell'articolo 5 della legge n. 223/1991⁽⁷⁷⁾. Per fruire delle prestazioni del Fondo (ordinarie, straordinarie ed emergenziali), si esige un accordo collettivo aziendale finalizzato ad amministrare la crisi temporanea o permanente dell'impresa in funzione di limite ai poteri datoriali, nell'ambito del quale individuare «una pluralità di strumenti secondo quanto indicato dalle normative vigenti in materia di processi che modificano le condizioni di lavoro del personale, ovvero determinano la riduzione dei livelli occupazionali» (articolo 7, comma 2, decreto ministeriale n. 158/2000).

È con l'accordo che si stabiliscono, nell'ambito delle previsioni contrattualmente definite, le modalità di esodo rivolto a tutto il personale dipendente.

Ai fini dell'individuazione dei lavoratori in esubero, le parti sociali hanno ritenuto di impiegare il criterio delle esigenze tecnico-produttive e organizzative del complesso aziendale di cui all'articolo 5 della legge n. 223/1991⁽⁷⁸⁾ – come prevalenti rispetto a quelli legali residualmente

⁽⁷⁴⁾ In ordine alle procedure di accesso, vedi R. NUNIN, *L'accesso alle prestazioni del Fondo bancari e il sostegno alla formazione*, in *DPL*, 1998, 1537.

⁽⁷⁵⁾ Cfr. nota Min. lav. 19 febbraio 2001, n. 101772.

⁽⁷⁶⁾ Cfr. R. ROMEI, *Le procedure di riduzione del personale nel settore ferroviario*, in *LD*, 1999, 349 che – riferendosi al settore ferroviario – parla di un criterio che si presenta comunque omogeneo, tenendo conto, da un lato, dei principi in vigore nel nostro ordinamento e della disciplina sul prepensionamento di cui all'art. 27 della l. n. 223/1991, dall'altro.

⁽⁷⁷⁾ Si mostra favorevole a tale criterio, R. DEL PUNTA, *I vecchi e i giovani: spunti sui criteri di scelta dei lavoratori in esubero*, in *LD*, 1999, 403, 413.

⁽⁷⁸⁾ Sulla possibilità di dare rilievo soltanto a tali esigenze, fermo restando l'osservanza del principio di non discriminazione, vedi Cass. 24 marzo 1998, n. 3133, in *OGL*, 1998, I, 371; Cass. 10 giugno 1999, n. 5718, rv. 527261.

applicabili (carichi di famiglia, anzianità, esigenze tecnico-produttive, in concorso tra loro) – allo scopo di giustificare e meglio specificare una più ristretta localizzazione della scelta, privilegiando quei lavoratori che, alla data stabilita per la risoluzione del rapporto di lavoro, risultino in possesso dei requisiti di legge previsti per aver diritto alla pensione di anzianità o vecchiaia – anche se hanno diritto al mantenimento in servizio – prospettando loro, in prima battuta, la possibilità di aderire volontariamente alle prestazioni ordinarie, sempreché il numero dei lavoratori in possesso dei suddetti requisiti risulti superiore al numero degli esuberanti e, ove ancora superiore, di tenere conto del criterio sociale dei carichi di famiglia (articolo 8, comma 1, decreto ministeriale n. 158/2000). L'accesso alla prestazione straordinaria avviene privilegiando, in via prioritaria, il criterio della maggiore prossimità alla maturazione del diritto a pensione a carico dell'assicurazione generale obbligatoria di appartenenza, ovvero quello della maggiore età (articolo 8, comma 2, decreto ministeriale n. 158/2000) ⁽⁷⁹⁾. Anche in questo caso, la volontarietà interviene ove il numero dei lavoratori in possesso dei suddetti requisiti risulti superiore a quello degli esuberanti, e, qualora tale numero risulti ancora superiore, la prevalenza è assicurata ai carichi di famiglia (articolo 8, comma 3, decreto ministeriale n. 158/2000).

Tuttavia, occorre tenere conto degli effetti che le norme contrattuali riconnettono alla rinuncia al preavviso ed al successivo accesso volontario, con riferimento alle prestazioni straordinarie erogate dal Fondo di solidarietà. In particolare, la rinuncia al preavviso – che è posta a pena di decadenza dall'intervento straordinario – comporta acquiescenza al licenziamento ⁽⁸⁰⁾, dovendosi così argomentare dal disposto di cui all'articolo 10, commi 9 e 16, del decreto ministeriale n. 158/2000 ⁽⁸¹⁾.

⁽⁷⁹⁾ A riguardo, è opportuno segnalare che con l'accordo del 24 gennaio 2001 le parti hanno previsto che le prestazioni straordinarie di cui all'art. 5, comma 1, lett. *b*, lungi dall'essere erogabili solo nelle ipotesi di licenziamento, lo sono anche nelle ipotesi in cui l'azienda manifesti la volontà di non risolvere tale problematica attraverso il ricorso ai licenziamenti collettivi e, conseguentemente, attivi una procedura sindacale per pervenire ad un accordo che definisca le modalità di esodo volontario rivolto a tutto il personale dipendente che goda dei requisiti che consentono l'intervento del Fondo stesso. Tale accordo, prima condiviso dalla nota Min. lav. n. 101772/2001, cit., è stato successivamente recepito nella delibera n. 2 del 26 febbraio 2001 da parte del comitato amministratore del Fondo. Tale pattuizione è riproposta anche nelle premesse dell'accordo quadro dell'8 luglio 2011.

⁽⁸⁰⁾ Cfr. Cass. 28 settembre 2010, n. 20358, in *FI*, 2011, 1, I, 114.

⁽⁸¹⁾ Il comma 14 dell'art. 10 del d.m. n. 158/2000 dispone che «l'assegno straordinario e la contribuzione correlata sono corrisposti previa rinuncia esplicita al preavviso ed alla relativa indennità sostitutiva, nonché, in particolare per i lavoratori cui si ap-

In altre parole, essa presuppone che il rapporto si estingua, o possa estinguersi, per licenziamento, non avendo altrimenti senso prevedere l'esclusione del preavviso (che, come è noto, non opera in caso di risoluzione consensuale). Tant'è che in giurisprudenza si sostiene che ai fini del ricorso alla prestazione dell'assegno straordinario «è indifferente la forma giuridica attraverso cui si realizza l'estinzione del rapporto»⁽⁸²⁾, trattandosi di disposizioni che si inseriscono «nel quadro di una normativa che, proprio con la previsione dei suddetti benefici, mira ad eliminare, per quanto possibile, l'eventuale contenzioso derivante dai processi di ristrutturazione aziendale, e, non a caso, chiama il datore di lavoro a partecipare finanziariamente all'erogazione dei trattamenti».

Dunque, il criterio della volontarietà interviene in un momento successivo, laddove si prevede che, ove il numero dei lavoratori in possesso dei requisiti soggettivi risulti superiore al numero degli esuberanti, si debba favorire la volontarietà da esercitare «nei termini e alle condizioni aziendali concordate»⁽⁸³⁾.

Esso finisce per incidere direttamente sulla posizione del datore di lavoro, il quale è obbligato ad applicare un criterio che può interessare specifici profili professionali e il cui esodo potrebbe essere causa di danno all'impresa, da un lato, ed è obbligato ad impegnarsi a non attivare le procedure di licenziamento collettivo, anche nei confronti del personale che non abbia aderito all'offerta e che quindi continui a rimanere in esubero, per almeno dodici mesi dall'accordo sindacale, dall'altro.

Ci si chiede allora se una diversa soluzione potrebbe essere ammessa, facendo salve le esigenze e le finalità sociali del Fondo dalle cicliche crisi economiche e dalle relative tensioni occupazionali. Ed è chiaro che essa dovrebbe porsi non in chiave di conflitto con la disciplina legislativa e contrattuale e con la linea di politica del diritto seguita dalle parti sociali.

plica il contratto collettivo Acri, ad eventuali ulteriori benefici previsti dalla contrattazione collettiva, connessi all'anticipata risoluzione del rapporto per riduzione di posti o soppressione o trasformazione di servizi o uffici». Il successivo comma 15 attribuisce al lavoratore che abbia formalmente effettuato la rinuncia al preavviso, in aggiunta agli assegni suindicati, una indennità *una tantum* a carico del datore di lavoro, di importo pari alla differenza tra i trattamenti sopra indicati nei casi in cui l'importo dell'indennità di mancato preavviso sia superiore all'importo complessivo degli assegni straordinari spettanti. A norma del successivo comma 16 «in mancanza di detta rinuncia, il lavoratore decade da entrambi i benefici».

⁽⁸²⁾ Cass. n. 20358/2010, cit., 114.

⁽⁸³⁾ Tale presupposto, richiesto dall'art. 8 del d.m. n. 158/2000, si può collegare alle esigenze operative ed amministrative in carico alla singola impresa.

Le alternative ruotano attorno ai modelli che determinerebbero, previo superamento del requisito della volontarietà, il ricorso all'intervento straordinario, in seguito alla percezione dell'indennità di disoccupazione ordinaria, ovvero la previsione di diversi criteri di selezione ai fini dell'accesso alle prestazioni erogate dal Fondo.

La prima soluzione avrebbe come conseguenza quella di precludere il ricorso all'intervento straordinario nei casi di esodo volontario, ora ammissibili a seguito del verbale di incontro del 24 gennaio 2001⁽⁸⁴⁾. Si aggiunga che la cumulabilità dell'indennità di disoccupazione con l'intervento straordinario presupporrebbe l'avvenuto licenziamento, imponendo, di fatto, al secondo di mutare natura, rinnovandosi in un'incentivazione all'esodo, di cui all'articolo 12, comma 4, lettera *b*, della legge n. 153/1969, e non più come forma di accompagnamento al trattamento pensionistico.

La seconda prospettiva, al di là del numero degli esuberanti, sancirebbe l'accordo tra il singolo datore di lavoro e le organizzazioni sindacali sulla sospensione dei rapporti di lavoro, con esonero delle obbligazioni retributive per tutto il personale, previa adozione del criterio di selezione della prossimità al trattamento pensionistico di vecchiaia o di anzianità e, in subordine, dei carichi di famiglia nel caso degli interventi ordinari, ovvero quello della prossimità al trattamento pensionistico, della maggiore età e dei carichi di famiglia per quelli straordinari. In questi casi, tornerebbe alla ribalta il tema della discriminazione del licenziamento dei lavoratori anziani⁽⁸⁵⁾, specie alla luce delle direttive comunitarie in ordine alla parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro⁽⁸⁶⁾.

Ad ogni modo, una tale soluzione sebbene non ostacoli i principi, da un lato, di obiettività con le finalità perseguite e, dall'altro, di razionalità a fronte del contesto di disoccupazione strutturale⁽⁸⁷⁾, pare spogliare la

⁽⁸⁴⁾ Cfr. nota Min. Lav. n. 101772/2001, cit. In merito all'accordo, vedi *supra* la nota 53.

⁽⁸⁵⁾ Cfr. M. D'ANTONA, *Commento all'art. 5*, in M. PERSIANI (a cura di), *Commentario della legge 23 luglio 1991*, in *NLCC*, 1994, 932.

⁽⁸⁶⁾ Sulla questione è da segnalare la posizione favorevole dei giudici della Suprema Corte (Cass. 24 aprile 2007, n. 9866, in *MGC*, 2007, 4) secondo cui può considerarsi razionalmente adeguato il criterio della prossimità al trattamento pensionistico con fruizione di "mobilità lunga", stante la giustificazione costituita dal minore impatto sociale dell'operazione ed il potere dell'accordo di cui all'art. 5, comma 1, l. n. 223/1991, di sostituire i criteri legali e di adottare anche un unico criterio di scelta, a condizione che il criterio adottato escluda qualsiasi discrezionalità del datore di lavoro. In questa direzione anche Cass. 2 marzo 1999, n. 1760, in *MGC*, 1999, 476.

⁽⁸⁷⁾ Vedi la già citata C. Cost. n. 268/1994, 237.

previdenza contrattuale di contenuti che le sono propri. Ciò in quanto la volontarietà costituisce la base di un consenso di fondo, proprio perché, senza incidere sui poteri datoriali e dei suoi limiti procedurali – che restano assoggettati alla disciplina della legge n. 223 del 1991 – impone delle esigenze di carattere sociale. A ben vedere, essa si presenta come il risultato procedurale e compromesso, la cui forza contenutisticamente vincolante per entrambe le parti del rapporto di lavoro coincide con la convinzione dell'adeguatezza delle sue procedure e, in fondo, della sensatezza della previdenza contrattuale nel suo complesso. Ciò perché in tale ambito, più che la forza giuridica degli argomenti, assume rilievo decisivo il consenso sociale ⁽⁸⁸⁾.

5. La reviviscenza dei contratti di solidarietà difensivi di cui all'articolo 5, comma 5, del decreto legge 20 maggio 1993, n. 148, nel circuito della previdenza contrattuale.

Si è già detto che con l'istituzione dei Fondi di solidarietà bilaterali la legge n. 92 del 2012 ha inteso assicurare una tutela nei casi di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa correlate alle caratteristiche delle attività produttive interessate.

Occorre ora riferire dell'opportunità della previdenza contrattuale di ricorrere allo strumento del contratto di solidarietà difensivo, disciplinato dall'articolo 5, comma 5, del d.l. 20 maggio 1993, n. 148, convertito con modificazioni nella legge 19 luglio 1993, n. 236.

Come è noto, l'articolo 5, comma 5, ha previsto, a favore delle imprese non rientranti nel campo di applicazione della cassa integrazione gua-

⁽⁸⁸⁾ Peraltro, la sua soppressione non impedirebbe alle parti di rievocarla a fronte della riuscita dei processi di ristrutturazione e di riconversione: basti accennare, in questa sede, che secondo i giudici di legittimità è possibile, con un accordo sindacale anche aziendale, stipulato a conclusione della procedura di riduzione di personale e riferito ad una singola e determinata procedura – e non necessariamente e soltanto con contratto collettivo a carattere normativo –, determinare criteri di selezione dei lavoratori diversi da quelli stabiliti per legge ed aventi valenza residuale (cfr. Cass. 11 maggio 1999, n. 4666, in *MGL*, 1999, 935, con nota di L. CASTELVETRI, che precisa, tra l'altro, che «il sindacato di ragionevolezza» che il giudice, investito a seguito di impugnativa del licenziamento collettivo o del collocamento in mobilità, può effettuare, è limitato alla violazione sia del principio di non discriminazione tipizzato nelle fattispecie previste dall'art. 15 dello Statuto dei lavoratori (l. n. 300 del 1970), sia, più in generale, del principio di eguaglianza (art. 3, Cost.); Cass. 20 marzo 2000, n. 3271, in *NGL*, 2000, 643. Di contrario avviso è Cass. 23 marzo 1999, n. 3097, in *GC*, 1999, 476; Cass. 23 marzo 1998, n. 3057, in *NGL*, 1998, 475).

dagni straordinaria e obbligate a dare corso alla procedura di riduzione di personale ai sensi dell'articolo 24, legge n. 223/1991, un modello di contratto di solidarietà che si aggiunge a quello previsto in via generale dall'articolo 1, legge n. 863 del 1984⁽⁸⁹⁾. Il tratto caratterizzante di siffatta tipologia contrattuale è la corresponsione alle imprese, per un periodo massimo di due anni, di un contributo pari alla metà del monte ore retributivo non dovuto a seguito della riduzione di orario⁽⁹⁰⁾.

L'accordo quadro dell'8 luglio 2011, segnatamente per il settore del credito, ha stabilito che, con un accordo concluso in sede collettiva sindacale aziendale⁽⁹¹⁾ con i sindacati aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale⁽⁹²⁾, inteso ad evitare (o ridurre) le eccedenze di personale, si possa procedere alla riduzione dell'orario di lavoro su base giornaliera, settimanale o mensile, attraverso contratti di solidarietà difensivi.

⁽⁸⁹⁾ Ampia è la letteratura sul tema. A riguardo, si richiamano i contributi di M. MAGNANI, *Commento sub artt. 1 e 2 della l. 863/1984*, in M. NAPOLI (a cura di), *Misure urgenti a sostegno ed incremento dei livelli occupazionali*, in *NLCC*, 1985, 819 ss.; A. TURSI, *Contratto di solidarietà e rapporto individuale di lavoro*, in *DLRI*, 1988, 85 ss.; G. ARRIGO, *I contratti di solidarietà*, in M. D'ANTONA, R. DE LUCA TAMAJO, G. FERRARO, L. VENTURA (a cura di), *Il diritto del lavoro degli anni '80*, ESI, Napoli, 1988; M. MISCIONE, *I contratti di solidarietà*, in ID. (a cura di), *Il rapporto di lavoro subordinato: garanzie del reddito, estinzione e tutela dei diritti*, vol. 3, in F. CARINCI (diretto da), *Diritto del lavoro. Commentario*, 159 ss.; M. SQUEGLIA, *Contratto di solidarietà difensivo e indennità di maternità per le imprese escluse dal trattamento di integrazione salariale*, in *Previdenza e assistenza pubblica e privata*, 2005, II, 4, 929 ss.; V. FERRANTE, *Recenti evoluzioni nella disciplina degli ammortizzatori sociali: fra sostegno alla riduzione dell'orario e generalizzazione delle tutele*, in *q. Rivista*, 2009, 4, 918 ss.

⁽⁹⁰⁾ Detto contributo è ripartito in parti uguali tra impresa e lavoratori interessati. Si aggiunga che la concessione di esso è subordinata alla verifica, da parte dei tecnici ministeriali, del riassorbimento dell'eccedenza del personale attraverso la riduzione di orario, da un lato, ed al rilascio dell'autorizzazione amministrativa, dall'altro.

⁽⁹¹⁾ Sull'efficacia generalizzata dell'accordo «giustificata dai vantaggi occupazionali previsti ed assistita da precise cautele e condizioni non estensibile oltre i limiti della fattispecie considerata», vedi Cass. 24 febbraio 1990, n. 1403, in *OGL*, 1991, 3. In dottrina, cfr. T. TREU, *La disciplina legale dei contratti di solidarietà*, in *DL*, 1985, I, 26; S. SCARPONI, *Riduzione e gestione flessibile del tempo di lavoro*, Giuffrè, Milano, 1988, 155 ss.

⁽⁹²⁾ Nonostante qualche opinione contraria (S. SCIARRA, *Contratto collettivo e contrattazione in azienda*, Franco Angeli, Milano, 1985, 216), l'orientamento prevalente in dottrina considera legittima la competenza delle rappresentanze sindacali aziendali a stipulare i contratti di solidarietà (cfr. G. PERA, *I contratti di solidarietà*, in *DLRI*, 1984, 711).

Le parti sociali, nel ricorrere a tale schema, hanno introdotto alcune tutele aggiuntive, in linea con la funzione della previdenza contrattuale di prevedere ulteriori provvidenze sostitutive o integrative a carico delle categorie interessate, rispetto a quelle base assicurate dal sistema obbligatorio.

La prima è quella di rimettersi al finanziamento a carico del bilancio statale ai fini dell'ottenimento del contributo di cui all'articolo 5, comma 5, della legge n. 236/1993, che può essere oggetto di un'eventuale integrazione a carico del Fondo di solidarietà – essendo un trattamento «di gran lunga inferiore rispetto a quello ordinariamente previsto per le imprese rientranti nel campo di applicazione della Cassa integrazione guadagni straordinaria, sebbene preveda le stesse garanzie sul piano pensionistico»⁽⁹³⁾ – con un assegno ordinario pari al trenta per cento della retribuzione lorda mensile che sarebbe spettata per i periodi non lavorati.

La seconda è rappresentata dalla possibilità che sia il Fondo di solidarietà a provvedervi, in assenza del contributo dello Stato, attraverso la corresponsione dell'assegno ordinario calcolato nella misura del sessanta per cento della retribuzione lorda mensile.

Infine, la terza attiene all'eventualità che le riduzioni dell'orario o le sospensioni temporanee dell'attività lavorativa giungano, sulla base di un ulteriore accordo aziendale, ad un massimo di trentasei mesi *pro capite* nell'arco di vigenza del Fondo.

Dunque, a seguito della modifica operata dall'accordo quadro dell'8 luglio 2011, gli interventi ordinari del Fondo di solidarietà del settore del credito sono ripartiti in due sezioni: una prima avente ad oggetto l'assegno da erogare nelle ipotesi di sospensione temporanea dell'attività; una seconda, ammessa a fronte di una riduzione temporanea dell'orario di lavoro, che beneficia del contributo nella misura prevista dall'articolo 5, comma 5, della legge n. 236/1993, ovvero, in assenza o ad integrazione di quello del Fondo.

Altra questione è quella di verificare se il Fondo di solidarietà e, più in generale, la previdenza contrattuale possano ricorrere ad un analogo strumento contrattuale difensivo che faccia leva sull'autofinanziamento, allo scopo di ammettere categorie di lavoratori, *ab origine* escluse dal legislatore (si pensi, ad esempio, a quella dirigenziale)⁽⁹⁴⁾.

⁽⁹³⁾ V. FERRANTE, *op. cit.*, 918 ss.

⁽⁹⁴⁾ Si rammenta che non è possibile stipulare contratti di solidarietà difensivi anche per gli apprendisti e per i lavoratori a domicilio (cfr. d.m. n. 31445 del 20 agosto 2002).

Sulla questione, occorre segnalare che la giurisprudenza⁽⁹⁵⁾, antecedentemente all'emanazione dell'articolo 5, comma 5, del decreto legge n. 148/1993, nei settori nei quali non potevano essere stipulati i contratti di solidarietà previsti dalla legge n. 863/1984, riteneva ammissibile che fosse validamente negoziata in sede collettiva aziendale una riduzione dell'orario con corrispondente riduzione della retribuzione per far fronte ad una situazione di crisi occupazionale. In questi casi, l'accordo aziendale produceva i suoi effetti anche nei confronti del lavoratore non iscritto al sindacato stipulante, a condizione che l'orario di lavoro precedentemente applicato fosse disciplinato esclusivamente dalla contrattazione collettiva e non fosse oggetto di pattuizione individuale, determinando in capo al lavoratore un vero e proprio diritto soggettivo a che il rapporto di lavoro avesse il suo ordinario svolgimento secondo le modalità convenute.

Ad ogni modo, cruciale, ai fini della sua ammissibilità, non è tanto l'inesistenza di un vincolo all'orario di lavoro, quanto la circostanza che il contratto difensivo presuppone la procedura di mobilità di cui alla legge n. 223/1991, la quale non è applicabile al personale dirigenziale.

L'ultima riflessione è legata alla durata dell'intervento che le parti fissano in trentasei mesi *pro capite* nell'arco di vigenza del Fondo in presenza di un ulteriore accordo sindacale collettivo aziendale. La norma pattizia, favorendo l'integrazione con le tutele pubbliche, deve essere coordinata con l'altra che ammette che il Fondo possa intervenire «in mancanza o al venire meno del contributo»; cosicché per i primi ventiquattro mesi il beneficio – che dipende dall'entità della riduzione dell'orario di lavoro e dalla localizzazione dell'unità produttiva – ricadrebbe sul bilancio statale «nei limiti delle risorse finanziarie preordinate a tale scopo dal Fondo per l'occupazione», mentre graverebbe sul Fondo di solidarietà per gli ultimi dodici mesi.

⁽⁹⁵⁾ Cfr. in questa direzione anche Trib. Milano 28 luglio 1987, in *RDL*, 1987, 270 proprio con riferimento ai settori in cui non possono essere stipulati contratti di solidarietà di cui alla l. n. 863/1984.

6. Il prevedibile rilancio dei contratti di solidarietà espansivi e la rilevanza dell'elemento volontaristico.

Sul controverso aspetto della flessibilità in entrata, la legge 28 giugno 2012, n. 92, non opera alcuna modificazione sulla disciplina dei contratti di solidarietà c.d. espansivi.

Considerata l'attuale situazione economica e la perdurante crisi finanziaria, l'accordo dell'8 luglio 2011 per il settore del credito aveva stabilito che «nei casi di riduzioni stabili di orario di lavoro, attuate con la volontarietà dei lavoratori interessati, per un massimo di quarantotto mesi pro capite con riduzione proporzionale della retribuzione e la contestuale assunzione a tempo indeterminato di nuovo personale al fine di incrementare gli organici, si applicano le disposizioni di cui all'art. 2, d.l. 30 ottobre 1984, n. 726, convertito in legge n. 863 del 1984» (capoverso 13).

Con tale previsione viene devoluta un'ulteriore finalità al Fondo *ex* esuberanti, cui le fonti istitutive dei nuovi Fondi di solidarietà bilaterali potrebbero eventualmente riproporre: quella di consentire l'accesso dei giovani nel mondo del lavoro, da un lato, e di incrementare la occupazione aziendale, dall'altro. Il ricorso ai contratti di solidarietà cosiddetti espansivi, di cui all'articolo 2 della legge n. 863/1984, da stipulare con i sindacati aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale, è incentivato dalla legge con la previsione di contributi ⁽⁹⁶⁾, a condizione che, nei dodici mesi antecedenti alle nuove assunzioni, il datore di lavoro non abbia proceduto a riduzione di personale, ovvero a sospensione dal lavoro per ricorso alla cassa integrazione guadagni straordinaria ⁽⁹⁷⁾.

Peraltro, al beneficio contributivo si aggiungono le agevolazioni normative, giacché i lavoratori assunti ai sensi dell'articolo 2 «sono esclusi dal computo dei limiti numerici previsti da leggi e contratti collettivi ai soli fini dell'applicazione di norme ed istituti che prevedono l'accesso ad agevolazioni di carattere finanziario e creditizio».

⁽⁹⁶⁾ Il datore di lavoro può scegliere alternativamente tra due tipi di contributi: in percentuale, per ogni mensilità corrisposta ai nuovi assunti, del 15% (per i primi dodici mesi), del 10% (dal tredicesimo al ventiquattresimo mese), del 5% (dal venticinquesimo al trentaseiesimo mese); in misura fissa, con riferimento ai lavoratori neoassunti di età compresa tra i quindici ed i ventinove anni, corrispondente a quella prevista per gli apprendisti.

⁽⁹⁷⁾ Sulla materia vedi S. RENGÀ, *La tutela contro la disoccupazione*, Utet, Torino, 1997; L. CALAFÀ, *Contratti di solidarietà*, in *DDPCom*, 2000, 200 ss.

In via generale, è dato segnalare che l'articolo 2, della legge n. 863/1984, non solo non delimita l'area delle imprese che possono sottoscrivere i contratti, ma neppure opera alcuna restrizione sulle qualità o sulle dimensioni dell'azienda.

Le perplessità, in ordine all'ammissibilità del contratto di solidarietà espansivo, sono collegate all'articolo 2 della legge n. 863/1984, che ne esclude il ricorso alla presenza di sospensione dal lavoro, nei dodici mesi antecedenti alle nuove assunzioni, per effetto del ricorso alla cassa integrazione guadagni straordinaria (o delle procedure di riduzione del personale).

Ebbene se, a nostro avviso, pare possa ammettersi la presenza contemporanea dell'intervento ordinario del Fondo di solidarietà con la stipulazione di eventuali contratti di solidarietà espansivi sulla base della differenziazione tra temporaneità – cui soggiacerebbe il primo – e stabilità della riduzione di orario – cui è condizionato il secondo – occorre domandarsi se è possibile fruire di questa tipologia di solidarietà alla presenza di un intervento straordinario del Fondo. Una lettura che intendesse assimilare l'ammortizzatore contrattuale alla cassa integrazione guadagni straordinaria non pare possa accogliersi alla luce di quanto argomentato nelle pagine precedenti e, in specie, considerando la *ratio* della limitazione dell'articolo 2, legge n. 863/1984, da un lato, e la diversità della durata e delle tipologie di intervento, dall'altro⁽⁹⁸⁾. In specie, con il divieto di procedere ad assunzioni agevolate durante l'intervento della cassa integrazione guadagni straordinaria, si intende evitare strumentali ridimensionamenti degli organici con contestuali assunzioni portatrici di benefici per le imprese. Una tale finalità è rinvenibile solo parzialmente nell'intervento straordinario del Fondo di solidarietà che è inteso più propriamente a realizzare un piano di incentivazione all'esodo in base al quale il lavoratore cessa l'attività – rinunciando esplicitamente al preavviso, alla relativa indennità sostitutiva nonché ad eventuali ulteriori benefici previsti dalla contrattazione collettiva – vedendosi assicurata l'erogazione di un assegno, per il periodo compreso tra la data di cessazione e quella di maturazione del diritto al trattamento pensionistico. Il beneficiario non può considerarsi tecnicamente "pensionato", dal momento che sarà tale al maturare dei requisiti previsti per l'assicurazione generale obbligatoria e dopo la presentazione all'Istituto previdenziale della richiesta di collocamento a riposo⁽⁹⁹⁾.

⁽⁹⁸⁾ Al più, l'intervento straordinario potrebbe essere avvicinato, sotto il profilo della disciplina, all'indennità di mobilità lunga.

⁽⁹⁹⁾ Cfr. A. ALLAMPRESE, *op. cit.*, 1529.

Senza trascurare che la durata dell'erogazione dell'intervento straordinario è pari a sessanta mesi, a fronte dei trentasei mesi previsti per la cassa integrazione guadagni straordinaria nell'arco di un quinquennio (articolo 1, comma 9, legge n. 223/1991) ⁽¹⁰⁰⁾.

In ultima analisi, un aspetto che le parti sociali hanno mostrato di ponderare, così da aggirare l'ambiguità di fondo, attiene al consenso dei lavoratori interessati, indispensabile al fine di attenuare le riserve avanzate in ordine all'assenza dell'efficacia *erga omnes*. Così, richiedendo la "volontarietà" ai fini della richiesta di riduzione stabile dell'orario di lavoro, l'accordo quadro del 2011 supera l'esitazione in riferimento all'efficacia generale del contratto aziendale che, a differenza di quello difensivo, non è condizionato dalla sussistenza di una situazione di e-suberanza strutturale del personale, tale da invocare il ricorso ai licenziamenti collettivi. Questa previsione legittima le argomentazioni precedenti relativamente alle prestazioni erogate dal Fondo: il principio di volontarietà, se prudentemente ponderato, può favorire la previdenza contrattuale nella dotazione degli strumenti di solidarietà, senza cadere in problemi insolubili anche solo di natura segnatamente sociale.

7. Il divieto di non svolgere alcun tipo di attività lavorativa in favore di soggetti terzi in caso di erogazione delle prestazioni dei Fondi di solidarietà.

Un altro profilo su cui la previdenza contrattuale può ricevere forti sollecitazioni attiene alla materia del cumulo delle prestazioni con lo svolgimento di un'attività autonoma o subordinata.

La previsione pattizia, contenuta nel recente accordo quadro dell'8 luglio 2011, sancisce l'introduzione dell'obbligo, durante il periodo di riduzione o di sospensione, di non svolgere alcun tipo di attività lavorativa in favore di soggetti terzi, pena la perdita del trattamento ordinario, anche ove questo sia stato corrisposto a fronte di contratti di solidarietà difensivi ⁽¹⁰¹⁾.

⁽¹⁰⁰⁾ Sulle durate e sugli effetti di ciascuna ipotesi di cassa integrazione guadagni straordinaria, vedi M. SQUEGLIA, *Manuale del lavoro in crisi*, Giappichelli, Torino, 2004, 107 ss.

⁽¹⁰¹⁾ È proficuo in questa sede rammentare che l'intervento ordinario è previsto in caso di riduzione dell'orario e di sospensione temporanea dell'attività lavorativa e prevede la corresponsione di un assegno la cui misura è determinata sulla base delle indicazioni dell'art. 10, comma 4, d.m. n. 158/2000.

Una previsione che potrebbe essere fatta propria anche dalle fonti istitutive dei Fondi di solidarietà di cui all'articolo 3, commi 4-47, della legge 28 giugno 2012, n. 92.

Sotto questo profilo, si realizzerebbe un allineamento con la previsione dell'articolo 8, commi 4 e 5, decreto legge 21 marzo 1988, n. 86, convertito con modificazioni nella legge 20 maggio 1988, n. 160, in materia di ammortizzatori sociali pubblici secondo cui «il lavoratore che svolga attività di lavoro autonomo o subordinato durante il periodo di integrazione salariale non ha diritto al trattamento per le giornate effettuate» nonché «decade dal diritto al trattamento di integrazione salariale nel caso in cui non abbia provveduto a dare preventiva comunicazione alla sede provinciale dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale dello svolgimento della predetta attività».

La formulazione della norma contrattuale – «non svolgere alcun tipo di attività lavorativa» – pare presentarsi più rigida rispetto a quella pubblica cui, ad esempio, la giurisprudenza di merito ammette la possibilità di svolgere durante il periodo di intervento della cassa integrazione un'attività in favore di persone a lui legate da un vincolo di parentela⁽¹⁰²⁾. Peraltro, la norma contrattuale aggiunge che «resta comunque fermo quanto previsto dalle normative vigenti in tema di diritti e doveri del personale» (settimo capoverso dell'accordo quadro dell'8 luglio 2011).

Invero, l'inconciliabilità dell'assegno ordinario con altre forme di reddito può essere giustificata con le ragioni solidaristiche del trattamento, volte a contrastare pratiche elusive di incremento del reddito. Ad ogni modo, tale regola si aggiunge a quella in precedenza stabilita per l'intervento straordinario, disciplinata ai sensi dell'articolo 11 del decreto ministeriale n. 158/2000, commi 1 e 3. In specie, è disposto che il trattamento soggiace ad un'ipotesi di incumulabilità con i redditi da lavoro dipendente o autonomo, eventualmente acquisiti durante il periodo di fruizione degli assegni medesimi, derivanti da attività lavorativa prestata a favore di altri soggetti – ad esempio banche, concessionari della riscossione, altri soggetti operanti nell'ambito creditizio o finanziario, ivi compresi quelli operanti nel campo degli strumenti finanziari, nonché dei fondi comuni e servizi di investimento – che svolgono attività in concorrenza con il datore di lavoro presso cui presta servizio l'interessato.

Ove si tratti di prestazioni svolte a favore di soggetti diversi da quelli indicati, l'assegno è cumulabile – entro il limite massimo dell'ultima

⁽¹⁰²⁾ Pret. Cassino 22 marzo 1982, in *GC*, 1982, I, 2858.

retribuzione mensile, percepita dall'interessato – con i redditi da lavoro dipendente eventualmente acquisiti durante il periodo di fruizione degli assegni medesimi, nonché con quelli da lavoro autonomo, compresi quelli derivanti da rapporti avviati, su autorizzazione del datore di lavoro, in costanza di lavoro, nell'importo corrispondente al trattamento minimo di pensione del Fondo pensione lavoratori dipendenti e per il cinquanta per cento dell'importo eccedente il predetto trattamento minimo ⁽¹⁰³⁾.

8. Funzione spuria dei Fondi di solidarietà ed evoluzione della previdenza contrattuale.

Il rallentamento della crescita economica, la non sempre adeguata capacità delle imprese di procedere ad una operazione di ristrutturazione in risposta ad evoluzioni non anticipate dal mercato o a modifiche rilevanti nella struttura dei costi, hanno messo in luce una crescente difficoltà strutturale dei modelli di ammortizzatori sociali ⁽¹⁰⁴⁾. Sotto accusa, in particolare, sono finiti tanto i meccanismi di finanziamento e gli strumenti passivi di sostegno al reddito dei lavoratori quanto i modelli di politica attiva del lavoro.

Sulla funzione di strumento di difesa dei lavoratori attraverso l'erogazione di trattamenti di sostegno al reddito ed all'occupazione cui è stato chiamato il Fondo di solidarietà del personale del credito si è argomentato nelle pagine precedenti; qualche riflessione può scaturire ora dall'emersione di una funzione spuria (o eterogenea), assegnata dalle parti sociali, attraverso la previsione di una rete di servizi, avente ad oggetto l'introduzione «di sistemi di incontro tra domanda e offerta di lavoro riferiti al personale collocato nella c.d. sezione emergenziale del Fondo» (capoverso 6 delle premesse all'accordo quadro del 2011), che si aggiunge a quella di assegnare contributi «al finanziamento delle ore destinate alla realizzazione di programmi formativi di riconversione o

⁽¹⁰³⁾ Particolare interesse riveste il profilo sanzionatorio convenuto dalle parti sociali. È sancito, in particolare, che, in caso di inadempimento degli obblighi predetti, il lavoratore decade dal diritto alla prestazione, con ripetizione delle somme indebitamente percepite oltre gli interessi e la rivalutazione capitale, nonché la cancellazione della contribuzione correlata.

⁽¹⁰⁴⁾ Più esaustivamente, v. l'analisi di F.R. PIZZUTI, *Globalizzazione, Welfare State e dumping sociale* in F.R. PIZZUTI (a cura di), *Globalizzazione istituzioni e coesione sociale*, 1999, Donzelli Editore, Roma; G. CAZZOLA, *Lo stato sociale tra crisi e riforme: il caso Italia*, Il Mulino, Bologna, 1994.

riqualificazione professionale» (articolo 6, comma 1, punto 1, lettera a), decreto ministeriale 28 aprile 2000, n. 158) ⁽¹⁰⁵⁾.

Tale proposito riceve un importante indizio anche sotto il profilo terminologico: la nuova denominazione del Fondo di solidarietà, convenuta dalle parti sociali nell'accordo dell'8 luglio 2011, in *Fondo di solidarietà per la riconversione e riqualificazione professionale, per il sostegno dell'occupazione e del reddito del personale del credito* (secondo capoverso dell'accordo quadro) è indicativa del tentativo di assecondare tale cambiamento.

Qualche cenno alla sezione emergenziale è però necessario per comprendere l'area su cui il Fondo interviene con strumenti di politica attiva. In particolare, tale sezione, prevista dall'articolo 11-*bis* del decreto ministeriale n. 158/2000 – introdotto dal decreto ministeriale 26 aprile 2010, n. 51635 –, è destinata ai lavoratori non aventi i requisiti per l'accesso alle prestazioni straordinarie in condizioni di disoccupazione involontaria ed assicura l'erogazione per un massimo di ventiquattro mesi di un assegno per il sostegno del reddito «ad integrazione del trattamento di disoccupazione di legge» ⁽¹⁰⁶⁾ nonché, a richiesta dei lavoratori, il finanziamento per un massimo di dodici mesi di programmi di supporto alla ricollocazione professionale, ridotto dell'eventuale concorso degli appositi fondi nazionali e comunitari ⁽¹⁰⁷⁾.

L'accesso a tali prestazioni è condizionato all'espletamento delle procedure contrattuali preventive e di legge previste per i processi che determinano la riduzione dei livelli occupazionali, nonché all'ulteriore condizione che le procedure sindacali si concludano con accordo aziendale ⁽¹⁰⁸⁾. Il Fondo provvede al riconoscimento di una somma – ad integrazione del trattamento di disoccupazione di legge e fino a quando permane tale condizione – che può essere ridotta per l'eventuale con-

⁽¹⁰⁵⁾ A tale finanziamento si possono aggiungere anche quelli derivanti dal concorso con i fondi interprofessionali per la formazione continua (il Fondo banche assicurazioni, operante nei settori del credito e delle assicurazioni) e con il Fondo sociale europeo. Per approfondimenti sui fondi interprofessionali vedi G. PROIA, *I Fondi interprofessionali per la formazione continua: natura, problemi, prospettive*, in *ADL*, 2006, 470 ss.; sul Fondo sociale europeo vedi M. TIRABOSCHI, *L'intreccio tra politica di coesione e Strategia di Lisbona: i fondi strutturali*, in *q. Rivista*, 2007, 287.

⁽¹⁰⁶⁾ Cfr. mess. Inps 3 agosto 2010, n. 20321.

⁽¹⁰⁷⁾ Le modifiche hanno carattere temporaneo e sono destinate a valere fino al 31 dicembre 2011, come previsto dal d.P.C.M. 25 marzo 2011. Sul punto, circ. Inps 20 giugno 2011, n. 88.

⁽¹⁰⁸⁾ Le domande di accesso alle prestazioni della sezione emergenziale sono prese in esame dal comitato amministratore, su base trimestrale, in ordine cronologico di presentazione, tenuto conto delle disponibilità del Fondo.

corso degli appositi strumenti di sostegno previsti dalla legislazione vigente, fino al raggiungimento delle misure dell'ottanta/settanta/sessanta per cento dell'ultima retribuzione tabellare lorda mensile secondo le retribuzioni annue percepite dal lavoratore. Infine, il regolamento del Fondo di solidarietà riconosce anche un incentivo ai datori di lavoro, ai fini della ricollocazione dei lavoratori licenziati e titolari di assegno emergenziale ⁽¹⁰⁹⁾.

Se questo è il quadro di riferimento, le parti sociali, a seguito della valutazione di una commissione paritetica di studio ⁽¹¹⁰⁾, riconoscono al Fondo di solidarietà del settore del credito il compito di introdurre, a favore del personale collocato nella cosiddetta sezione emergenziale del Fondo, «sistemi di incontro tra domanda e offerta di lavoro».

Invero, la tecnica è tipica della previdenza contrattuale: non mancano gli esempi in cui alle parti sociali viene assegnato il compito di impiegare lo strumento contrattuale per perseguire finalità ulteriori rispetto a quelle all'origine assegnate ⁽¹¹¹⁾.

Del resto, come si è già anticipato, la possibilità offerta di consentire ai fondi pensione aziendali del settore del credito, in via transitoria, di non limitarsi alla finalità di conseguire i trattamenti pensionistici per la vecchiaia a favore dei propri iscritti, ma di perseguire anche scopi ulteriori,

⁽¹⁰⁹⁾ In particolare, il comma 8 dell'articolo 11-*bis* dispone testualmente: «qualora un'azienda destinataria dei contratti collettivi nazionali del credito assuma a tempo indeterminato un lavoratore nel periodo in cui lo stesso fruisce delle prestazioni di cui al comma 1, lettera a), del presente articolo, il trattamento residuo di cui ai commi 3 e 4 andrà a favore dell'azienda stessa fino al termine dei 24 mesi di cui alla *lett. a)*».

⁽¹¹⁰⁾ Alla Commissione, secondo le premesse all'accordo quadro del 2011, è devoluto anche il compito: a) di approfondire i profili tra prestazioni straordinarie del Fondo ed altri strumenti di sostegno previsti dalla legislazione tempo per tempo vigente e dalla contrattazione collettiva; b) di verificare gli effetti derivanti dall'applicazione dei trattamenti pensionistici c.d. "misti" sulla determinazione dell'assegno straordinario erogato dal Fondo di solidarietà per i lavoratori la cui ultima retribuzione annua lorda sia pari o inferiore a euro 38.000; c) di inserire una clausola perequativa ai fini della determinazione dell'assegno straordinario per i lavoratori con retribuzione annua lorda superiore ad euro 38.000 ed il cui trattamento pensionistico sia integralmente calcolato con il sistema retributivo.

⁽¹¹¹⁾ Argomenta di «funzioni extra-pensionistiche», in materia di previdenza complementare, con riferimento agli artt. 11, comma 4, e 14, comma 2, d.lgs. n. 252/2005, A. TURSI, *Ammortizzatori sociali contrattuali e previdenza complementare*, cit., 687. Ulteriori esempi si possono rinvenire nell'art. 1, comma 29, l. n. 247/2007 – di cui si è già detto in precedenza (cfr. nota 6) – in ordine alla valorizzazione del ruolo degli enti bilaterali; nell'art. 19, comma 7, d.l. n. 185/2009 in cui si prevedono gli interventi di sostegno al reddito a favore di lavoratori a rischio di perdita di posto di lavoro, attraverso i fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua, istituiti dalla contrattazione collettiva.

non ultimi quelli attinenti alla gestione degli esuberanti e di incentivazione all'esodo⁽¹¹²⁾. L'espressione «sistemi di incontro» pare collegarsi alle misure tipiche di politica attiva del lavoro quali l'informazione, l'orientamento⁽¹¹³⁾, la formazione professionale e, più in generale, pare collegarsi alla promozione di tutte le condizioni che rendono effettivo il diritto al lavoro di cui all'articolo 4 della Costituzione, provando non solo a scongiurare quella logica punitiva che è definita da alcuni come «condanna fatalistica all'inattività»⁽¹¹⁴⁾, ma anche a disegnare un assetto pro-attivo delle tutele che riduca la permanenza in condizioni di disoccupazione (o, se si preferisce, di emergenza occupazionale)⁽¹¹⁵⁾. Sebbene resti da comprendere come nella sostanza si articolerà una tale previsione, l'esempio del Fondo di solidarietà per la riconversione e riqualificazione professionale del personale del credito potrebbe significativamente finalizzare l'assegno emergenziale non solo a sostenere colui che involontariamente ha perso passivamente il posto di lavoro ed attende di reperirne uno nuovo, bensì potrebbe anche essere in grado di accompagnare l'assistito nelle diverse fasi (assistenza, riqualificazione e reinserimento) del suo percorso di “escluso”⁽¹¹⁶⁾.

⁽¹¹²⁾ Sul rapporto tra ammortizzatori sociali contrattuali e previdenza complementare (ex art. 59, comma 3, della l. n. 449/1997), vedi A. TURSÌ, *Ammortizzatori sociali contrattuali e previdenza complementare*, cit., 677 ss.

⁽¹¹³⁾ A nostro avviso, si ripresenta, in questa sede, il tema dell'assenza nel nostro ordinamento di una nozione giuridica di “orientamento”, che individui un'identità precisa di obiettivi e contenuti, da riconnettere al progetto di vita del soggetto, nonché di una definizione della figura di “orientatore professionale” – in possesso di uno specifico titolo di studio – e delle relative competenze.

⁽¹¹⁴⁾ Il primo tentativo per evitare tale conseguenza è stato quello d'impegnare i fruitori di prestazioni previdenziali o assistenziali in lavori socialmente utili o *workfare* (*welfare to work*). Così M. MISCIONE, *Ammortizzatori sociali per razionalizzare*, cit., 649.

⁽¹¹⁵⁾ T. TREU, *Le politiche del Welfare: le innovazioni necessarie*, in *Il diritto della sicurezza sociale: previdenza e assistenza pubblica e privata*, 2004, 1, 10 ss., secondo cui «l'esigenza di *welfare* attivo e di promozione di opportunità di lavoro, rispetto alle mere prestazioni assistenziali, [...] è più affermata che tradotta in comportamenti effettivi».

⁽¹¹⁶⁾ Cfr., sul tema delle politiche attive, D. GAROFALO, *Formazione e lavoro tra diritto e contratto. L'occupabilità*, Cacucci, Bari, 2004, 278 ss.; U. CARABELLI, *Dagli ammortizzatori sociali alla rete integrata di tutele sociali: alcuni spunti per una riforma del welfare*, in AA.VV. (a cura di), *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, Giappichelli, Torino, 2002, 39 ss. Per una lettura sociologica sul tema vedi E. REYNERI, *Sociologia del mercato del lavoro*, Il Mulino, Bologna, 2002.

Il rischio è, tuttavia, quello di determinare una situazione di monopolio che finirebbe per influenzare la libertà sindacale dei lavoratori ⁽¹¹⁷⁾.

Delle funzioni *non standard* è possibile ora argomentare anche per i nuovi Fondi c.d. “ordinari” e residuali di cui rispettivamente all’articolo 3, commi 4 e 19, della legge n. 92/2012, posto che il comma 11 del medesimo articolo stabilisce che essi possono perseguire ulteriori finalità quali: a) assicurare ai lavoratori una tutela in caso di cessazione dal rapporto di lavoro, integrativa rispetto all’assicurazione sociale per l’impiego; b) prevedere assegni straordinari per il sostegno al reddito, riconosciuti nel quadro dei processi di agevolazione all’esodo, a lavoratori che raggiungano i requisiti previsti per il pensionamento di vecchiaia o anticipato nei successivi cinque anni; c) contribuire al finanziamento di programmi formativi di riconversione o riqualificazione professionale, anche in concorso con gli appositi fondi nazionali o dell’Unione europea ⁽¹¹⁸⁾.

Sempre nell’ottica di devolvere ai Fondi bilaterali ulteriori compiti rispetto a quelli tradizionalmente assegnati, l’articolo 3, comma 17, della legge n. 92/2012 ha stabilito in via sperimentale, per ciascuno degli anni 2013, 2014 e 2015, che l’indennità dell’assicurazione sociale per l’impiego di cui all’articolo 22 della medesima legge possa essere riconosciuta ai lavoratori sospesi – per crisi aziendali o occupazionali – che siano in possesso dei requisiti previsti dall’articolo 23 e, subordinatamente, ad un intervento integrativo pari almeno alla misura del 20 per cento dell’indennità stessa a carico dei Fondi bilaterali c.d. ordinari e residuali. In ogni caso, la durata massima del trattamento non può superare novanta giornate da computare in un biennio mobile ⁽¹¹⁹⁾.

Ciò fa comprendere come le potenzialità della previdenza contrattuale si presentino di estremo interesse: contribuire al funzionamento degli ammortizzatori sociali, da un lato, nonché, incidere sulla loro efficacia

⁽¹¹⁷⁾ Sull’analogo rischio per gli enti bilaterali, vedi L. BELLARDI, *Le istituzioni bilaterali tra legge e contrattazione collettiva*, in L. BELLARDI, G. DE SANTIS (a cura di), *La bilateralità fra tradizione e rinnovamento*, Franco Angeli, Milano, 2011, 23.

⁽¹¹⁸⁾ Alle finalità da perseguire corrispondono le prestazioni aggiuntive da erogare: v. art. 3, comma 32, della l. n. 92/2012. Il silenzio del legislatore sui Fondi di solidarietà c.d. alternativi può motivarsi nella volontà di lasciare alle parti sociali il compito di modellare le diverse tipologie delle prestazioni «in funzione delle disponibilità del Fondo» (art. 3, comma 15, l. n. 92/2012).

⁽¹¹⁹⁾ Tuttavia tali disposizioni non trovano applicazione nei confronti dei lavoratori dipendenti da aziende destinatarie di trattamenti di integrazione salariale, nonché nei casi di contratti di lavoro a tempo indeterminato con previsione di sospensioni lavorative programmate e di contratti di lavoro a tempo parziale verticale (art. 3, comma 18, l. n. 92/2012).

anche attraverso strumenti capaci di promuovere (o favorire) l'inserimento o il reinserimento dei lavoratori nel circuito della produzione, dall'altro. Ciò «dipenderà anche dalla implementazione delle discipline di decentramento e di modernizzazione dei servizi per l'impiego» ⁽¹²⁰⁾, il cui aggiornamento è negli ultimi tempi continuo ⁽¹²¹⁾.

Previdenza contrattuale e fondi di solidarietà bilaterali – Riassunto. *L'A. analizza, attraverso i nuovi Fondi di solidarietà bilaterali di cui all'art 3, commi 4-47, l. n. 92/2012, e del Fondo di solidarietà per la riconversione e riqualificazione professionale del personale del credito di cui all'art. 2, comma 28, l. n. 662/1996, i caratteri qualificanti e le prospettive evolutive della previdenza c.d. contrattuale (o negoziata), intendendosi per tale quel complesso di pattuizioni, rientranti nel diritto delle relazioni industriali ed operanti nelle maglie lasciate libere dalla legislazione di settore, che sono preordinate alla soddisfazione degli interessi dei lavoratori, in conseguenza di eventi predeterminati che causano la sospensione, la riduzione e/o la perdita dell'attività lavorativa e, più in generale, alla realizzazione di interventi a tutela di bisogni previdenziali socialmente rilevanti.*

The Welfare System and Bilateral Funds (Article in Italian) – Summary. *This paper sets out to provide an overview of the new bilateral funds – pursuant to Law No. 92/2012, Art. 3, par. 4-47 – and the solidarity funds for vocational re-training and upgrading of those working in the banking industry – as laid down by Act No. 662/1996, Art. 2, (28). More specifically, the paper examines the main characteristics and possible developments of contractual arrangements within the welfare system, that is the set of provisions resulting from negotiations between the social partners, the aim of which is to fill the void left by the applicable legislation and safeguard the workers' interests. Special attention is paid to workers facing a suspension of the employment contract, a reduction of working hours, or redundancy, as the ones most in need of social security.*

⁽¹²⁰⁾ T. TREU, *Le politiche del Welfare*, cit., 10.

⁽¹²¹⁾ Si fa riferimento al recente differimento del termine per l'esercizio della delega in materia dei servizi per l'impiego di cui all'art. 4, commi 48-50, l. n. 92/2012, alla nuova versione dell'art. 6, d.lgs. n. 276/2003, dopo le modifiche dell'art. 29, d.l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito nella l. 15 luglio 2011, n. 111 e, ancora prima, dell'art. 48, comma 3, della l. 4 novembre 2010, n. 183.