

I fondi di solidarietà dalla legge n. 92/2012 al *Jobs Act**

1. – I Fondi di solidarietà nell’impianto del d.lgs n. 148/2015: loro specularità rispetto ai meccanismi di integrazione salariale.

Il sistema rilegificato dei fondi di solidarietà bilaterali di cui alla sezione seconda (artt. 26 - 40) del d. lgs. n. 148/2015, si presenta immediatamente in chiave di conferma del ruolo, già loro assegnato dalla legge n. 92/2012 all’art. 3, di copertura del bisogno riconducibile alla situazione di disoccupazione latente, tale cioè proprio in quanto caratterizzata dalla persistenza di un rapporto di lavoro, svuotato in tutto od in parte del suo contenuto primario: manca infatti, o è ridotta, temporaneamente, ma in una proiezione tendenzialmente indefinita, la prestazione lavorativa fonte del reddito da retribuzione. Una copertura concepita fin dalla originaria impostazione del 1996 secondo una logica di completamento della protezione sociale per il rischio economico per eccellenza previsto dall’art. 38, c. 2, Cost.¹, sotto il binomio “disoccupazione involontaria”, formula ben presto rivelatasi insufficiente, nei suoi termini letterali, ad identificare la complessa gamma delle situazioni oggetto oramai di protezione sociale.

- Uscirà in Commentario Giappichelli – Ammortizzatori sociali e politiche attive per il lavoro. DD. Lgs nn. 148 e 150 /15. Cinelli ha curato essenzialmente il paragrafo 7

¹ In letteratura, sul modello inaugurato dall’art. 2, c. 28, della l. n. 662/1996, v. principalmente G. Sigillò Massara, *Ammortizzatori sociali di fonte collettiva e fondi di solidarietà nella riforma del welfare*, Padova, 2008; sulla riforma di cui alla l. n. 92/2012 cfr., tra gli altri, M. Cinelli, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro. A proposito degli artt. 2-4 della legge n. 92/2012*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2012, pp. 227 ss.; A. Tursi, *I fondi di solidarietà bilaterali*, in M. Cinelli, G. Ferraro, O. Mazzotta (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, Torino, 2013, pp. 475 ss.; S. Renga, *Bilateralità e sostegno del reddito tra autonomia e eteronomia*, Padova, 2013; S. Giubboni, *I fondi bilaterali di solidarietà nel prisma della riforma degli ammortizzatori sociali*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2014, pp. 715 ss.

Il contesto è quello degli “ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro”, intesi con riferimento sia ai modelli di integrazione salariale ordinaria sia a quelli di integrazione salariale straordinaria operanti in distinti ambiti, risultanti da campi di applicazione consolidati (per i primi vige, ora, l’elenco di cui all’art. 10 del d. lgs. n. 148/2015, mentre per i secondi vale il diverso elenco di cui al successivo art. 20), la cui sommatoria definisce *a contrariis*, e dunque per sottrazione, l’ambito di operatività categoriale della nuova disciplina dei fondi di solidarietà secondo una tecnica di rinvio complessivo agli ambiti del Titolo I; così come opera in termini di rinvio complessivo, ma in questo caso per sommatoria diretta, ai fini della identificazione delle causali di intervento generatrici di riduzione o sospensione dell’attività lavorativa. Si tratta dunque di un disegno che combina l’obiettivo di universalizzazione della tutela del reddito nell’area del lavoro dipendente [nessuna categoria resta esclusa dai meccanismi di sostegno del reddito, ed anzi si abbassa la soglia dimensionale delle aziende coinvolte fino a cinque dipendenti, laddove, si noti, per gli interventi della CIGS il numero (minimo) resta a quindici dipendenti (quindici è stato anche temporaneamente il limite di operatività del Fondo residuale *ex art. 28* della l. n. 662/1996 fino al 31 dicembre 2015)] e quello di armonizzazione sotto il profilo della estensione della copertura dei bisogni connessi alla condizione sostanziale di (totale o parziale) mancanza di occupazione, pur in formale costanza di un rapporto di lavoro.

Salvi ulteriori, specifici approfondimenti, la tipologia degli interventi si arricchisce, rispetto a quelli fronteggiati dal sistema CIGO e CIGS, oltre che della possibilità di erogazioni integrative o aggiuntive dei trattamenti di base, e di prestazioni di rinforzo per il trattamento di esodo, anche di prestazioni formative per riconversione o

riqualificazione professionale². Proprio questa articolazione dei livelli di intervento spiega la previsione di cui all'art. 26, c. 10 (ma già si veda il soppresso art. 3, c. 11, l. 92/2012), secondo la quale la istituzione di fondi di solidarietà può interessare, in vista appunto della attivazione di prestazioni integrative o aggiuntive, anche settori già coperti dalla integrazione ordinaria o straordinaria, con conseguenti riflessi in tema di contribuzione: un'ipotesi interessante, che finora non ha trovato concreto riscontro³.

Si tratta, come è ben noto, di un processo di espansione avviato con la legge finanziaria per il 1997 (art. 2, c. 28, l. n. 662/1996)⁴, che ha progressivamente esteso questo strumento, inizialmente frutto dell'autonomia collettiva cui lo Stato, attraverso l'INPS, si poneva come supporto, fino al consolidamento conseguito con l'art. 3 della l. n. 92/2012, con formule che risultano sovrapponibili in numerosi punti essenziali rispetto al contenuto della normativa del *Jobs Act*.

2. - La riscrittura della pregressa normativa e la (strana) tecnica dei rinvii nella disposizione finale del d. lgs n. 148/2015.

Prima ancora di entrare nell'analisi dei punti salienti della nuova disciplina, va rimarcato che la evidente linea di continuità con i regimi di CIGO e di CIGS, rinforzata dai rinvii interni al d. lgs n. 148/2015, e la progressiva espansione del regime dei fondi di solidarietà, deve essere valutata alla luce della tecnica normativa scelta dal decreto attuativo, in particolare nel Titolo II, dedicato appunto a tali fondi.

² V. *infra* al par. 6.

³ Stando almeno all'elenco di cui al sito www.lavoro.gov.it/Home/Temi_e_priorità/Ammortizzatori_sociali_e_incentivi_all'occupazione/Focus_on/Fondi_di_solidarietà_bilaterali.

⁴ F. Liso, *Brevi appunti sugli ammortizzatori sociali*, in *Studi in onore di Edoardo Ghera*, Bari, 2008, vol. I, pp. 587 ss., che parla "ammortizzatori fai da te", per evidenziare il ruolo dominante dell'autonomia collettiva.

Non tanto si tratta, come pure è stato rilevato⁵, di prendere atto di un intervento che ha disposto poche modifiche al precedente regime – seppure talune molto significative, specialmente in tema di fondo residuale, evoluto non solo terminologicamente in Fondo di integrazione salariale (di seguito, per brevità, FIS) – quanto di riflettere sulla metodologia dei collegamenti normativi interni ed esterni al decreto.

Al riguardo, è ben noto che l'intero complesso degli atti normativi delegati di cui alla l. n. 183/2014 è caratterizzato, per quanto possibile, dalla scelta di completa riscrittura delle regole per ciascuno degli istituti oggetto dell'intervento normativo. Questa scelta è specialmente presente nel d. lgs n. 81/2015, che ha riscritto integralmente la disciplina dei vari modelli contrattuali di lavoro, con correlata espressa abrogazione di tutte le precedenti disposizioni in materia, sia espressamente nominate (art. 55, comma 1, lett. da *a* ad *l*), sia attraverso la norma di chiusura (lett. *m*) mediante la formula (di più problematica applicazione) della incompatibilità. La tecnica utilizzata nel d. lgs n. 81/2015 risponde oltre tutto ad uno dei criteri dettati dal comma 7, nella lett. *i*, laddove si legge: “*abrogazione di tutte le disposizioni che disciplinano le singole forme contrattuali, incompatibili con le disposizioni del testo organico semplificato, al fine di eliminare duplicazioni normative e difficoltà interpretative ed applicative*”. Un obiettivo sicuramente apprezzabile, ed anzi più volte sollecitato dagli operatori del diritto, in termini di semplificazione⁶, che trova rispondenza, sempre nella l. n. 183/2014, nella delega di cui ai commi 5 e 6, lett. *a*) e

⁵ Cfr. A. Sgroi, *La tutela dei diritti previdenziali e assistenziali nella crisi*, in *Riv. giur. lav.*, 2014, I, pp. 221 ss.

⁶ L'attuale, prolungata fase di rilegificazione italiana, specialmente in ambito giuslavoristico, deve fare i conti con un serio impegno internazionale, assunto in sede OCSE, con la raccomandazione del 1995 sulla esigenza di razionalizzazione dell'impianto legislativo, in generale, e sulla adeguatezza della regolazione legislativa ed amministrativa, anche nel campo della regolazione dei mercati (compreso quello del lavoro) e degli stessi sistemi di protezione sociale. Su questa scia, il 28 gennaio 2015 si è celebrato con il patrocinio del Dipartimento affari giuridici e legislativi del Governo italiano un importante convegno internazionale proprio sulla semplificazione regolativa.

b), dove si indica quale criterio quello della “razionalizzazione e semplificazione delle procedure e degli adempimenti, anche mediante abrogazione di norme, connessi con la costituzione e la gestione del rapporto di lavoro, con l’obiettivo di ridurre drasticamente il numero di atti di gestione del medesimo rapporto, di carattere amministrativo”, nonché quello della “semplificazione, anche mediante norme di carattere interpretativo, o abrogazione delle norme interessate da rilevanti contrasti interpretativi, giurisprudenziali o amministrativi”. Si coglie l’obiettivo di rendere la massima certezza possibile del sistema, in una logica di rivendicazione del primato assoluto del legislatore, chiamato a superare la voce della magistratura.

Quanto precede non vuol essere una mera divagazione, ma risponde alla evidente spinta innovativa, anche in termini testuali, del legislatore delegato in ambito lavoristico, ma non solo al di là del dubbio sulla effettiva capacità di pervenire in generale ad un simile obiettivo, e ferma in ogni caso l’esigenza prioritaria di scelte razionalizzatrici e ragionevolmente uniformatrici, nella delega sugli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro (art. 1, commi 1 e 2, l. n. 183/2014) manca l’indicazione del criterio di totale abrogazione e sostituzione delle vecchie con le nuove norme, indipendentemente dal loro contenuto innovativo; ed invece, questa tecnica è stata adottata in termini assoluti e sistematici proprio nel d. lgs n. 148/2015: basta leggere l’elenco delle norme abrogate da detto decreto, fra le quali tutte quelle precedenti, relative ai fondi di solidarietà, cui si aggiunge, a mo’ di chiusura, la norma con la quale si sigilla l’effetto abrogativo mediante la formula rituale in chiave di incompatibilità. Del che, in termini rovesciati, si trova riscontro nelle formule di rinvio alla disciplina delle integrazioni salariali ordinarie (cfr. art. 30, c. 1 ed art. 31, c. 7: ma vedi *infra* par. 6).

Fino a questo punto si potrebbe parlare di un eccesso di zelo del legislatore delegato, che – secondo la logica della abrogazione totale – ha riprodotto l'intero impianto regolativo, trascrivendo (rimescolati) in significativa misura i vecchi testi (a parte le novità di cui si darà appresso conto, soprattutto in tema – come già ricordato – di FIS); il culmine sta nella previsione dell'art. 46, c. 5, del d. lgs. n. 148/2015 (secondo una formulazione non riscontrabile, neppure in termini approssimativi, in alcuno degli altri decreti delegati), laddove essa dispone che i rinvii di precedenti disposizioni di legge o regolamentare all'articolo 3, commi da 4 a 45, l. n. 92/2012 (dunque, esattamente i rinvii alla precedente normativa legale sui fondi di solidarietà)⁷ si intendono riferiti alle corrispondenti norme del decreto in esame, con un effetto di rivitalizzazione della pur abrogata norma. Occorrerebbe dunque ricostruire una tabella dei rinvii, sulla base della identità sostanziale della corrispondenza degli oggetti e contenuti della normativa abrogata e di quella nuova, con la consapevolezza che laddove non dovesse esservi corrispondenza di oggetto e di contenuto, il rinvio si deve ritenere soppresso. Questa riflessione vale non solo in prospettiva per affrontare i problemi interpretativi ed applicativi, ma anche in fase di sistemazione della complessa materia dei fondi di solidarietà, oramai normativamente definita, essendo già stata esercitata la delega per il provvedimento correttivo senza modifica alcuna del Titolo II del d. lgs. n. 148/2015, ed essendo stati altresì emanati i decreti interministeriali di adeguamento dell'assetto dei vari fondi, con alcune sorprese, in quanto la normativa ministeriale ha finito per assolvere direttamente la funzione correttiva.

Tanto premesso, occorre ora dare conto sia del nuovo quadro sistematico in cui sono state riprodotte, numerose, le norme precedenti, sia delle novità introdotte dal

⁷ Oltre che alle norme dell'articolo unico, c. 2°, l. 427/1980, in tema di integrazione salariale per le categorie impiegatizie.

decreto nel corpo della precedente disciplina⁸, prendendo le mosse a questo scopo dalle disposizioni di delega di cui all'unico articolo della legge n. 183/2014, nei commi 1 e 2, lett. *a*. Da esse è dato ricavare, per un verso (c. 1), il criterio della valorizzazione della peculiarità dei settori produttivi; per altro verso (c. 2, lett. *a*, nella parte relativa alla tutela del reddito in costanza di rapporto di lavoro), la circostanza che i fondi di solidarietà sono accomunati dal n. 7 della lettera *a*), insieme con CIGO e CIGS, nel processo di revisione quanto all'ambito di applicazione, con la specifica fissazione di un termine finale e certo per l'avvio dei fondi stessi (ma un termine – quello del 31 marzo 2013 – era già previsto dal c. 19 dell'art. 3, l. n. 92/2012, seppure nel presupposto, allora, di un limite minimo di quindici dipendenti per le aziende coinvolte), nonché di razionalizzazione funzionale dei vari assetti con l'ambizione, anche, di realizzare risparmi di spesa da reimmettere nel sistema. Gli altri criteri di cui ai numeri da 1 a 6 risultano irrilevanti rispetto all'impianto regolativo dei fondi di solidarietà.

Non va peraltro sottovalutata, per completare la disamina della delega in quanto qui rilevante, l'indicazione di cui al c. 4, lett. *o*, che punta alla “*valorizzazione della bilateralità attraverso il riordino della disciplina vigente in materia*”. Vero che questa previsione si colloca nell'ambito della delega concernente la politica attiva del lavoro (riferibile, dunque, al d. lgs. n. 150/2015), nelle sue varie articolazioni, ma l'impianto bilaterale di origine negoziale collettiva dei fondi di solidarietà costituisce

⁸ Per una visione d'insieme, già A. Pandolfo, *Ammortizzatori sociali nel rapporto di lavoro*, in Libro dell'anno del diritto, treccani 2016, p.390, e nel contesto della legge n. 92/12, cfr. Pa. Sandulli, *La tutela del reddito in costanza di rapporto di lavoro attraverso i nuovi Fondi di solidarietà*, in *Redditi e occupazione nelle crisi d'impresa*, a cura di G. Ferraro, Torino, 2014.

un comune denominatore rispetto ad altre forme, sempre bilaterali, di intervento nell'ambito del *welfare*, inteso nella sua complessità e globalità⁹.

3. – Tipologia dei Fondi di solidarietà: bilaterali (FSB), anche alternativi (FSBA), e di integrazione salariale (FIS), già residuale, in rapporto all'autonomia collettiva.

Ricalcando l'impianto già adottato dalla legge n. 92/2012, il Titolo II del d. lgs n. 148/2015, dall'art. 26 all'art. 40, distingue i fondi di solidarietà in bilaterali, bilaterali alternativi e residuale, quest'ultimo sintomaticamente rinominato dal 1° gennaio 2016 come fondo di integrazione salariale, FIS, per sottolineare con tale denominazione un ulteriore processo di accostamento al meccanismo di integrazione salariale del Titolo I dello stesso d. lgs. n. 148. Sulla scia del FIS, ma in una dimensione territoriale, si colloca la previsione di appositi fondi intersettoriali sia della Provincia autonoma di Trento che (peraltro, ad oggi non concretatosi) di quella di Bolzano, chiudendosi il disegno di rilegificazione sistemica con l'attrazione del Fondo per il trasporto aereo alle regole dei fondi di solidarietà bilaterali, con conseguente estensione di dette regole.

Quanto ai fondi di solidarietà bilaterale (FSB), il decreto (art. 26) ha lasciato fino alla fine del 2015 la porta aperta alle parti sociali di quei settori nel cui ambito le stesse non avessero ancora provveduto alla relativa istituzione: di fatto, una proroga o meglio una riapertura del termine originariamente fissato dalla l. 92/2012. Questa affermazione trova riscontro sia nella disposizione dello stesso art. 26, c. 8, laddove

⁹ Cfr. per una tale prospettiva sistematica ampia d'inquadramento v. anche M. Faioli, M. Reitano (a cura di), *I fondi bilaterali di solidarietà nel Jobs Act. Problemi giuridici e analisi economica*, Working Papers Fondazione G. Brodolini, n. 9 (2015).

si indica esplicitamente questo stesso termine per l'ampliamento dell'ambito di operatività dei fondi già costituiti (c.d. preesistenti) alle aziende di minori dimensioni fino ad almeno cinque dipendenti, sia nell'art. 29, c. 2, laddove si definisce l'ambito di operatività del fondo di integrazione salariale (tale dal 1° gennaio 2016), in esso comprendendo in via obbligatoria tutti i datori di lavoro con almeno cinque dipendenti appartenenti a categorie per le quali non sia stato costituito il fondo di solidarietà, sia esso ordinario o sia esso alternativo.

Decorso il termine del 31 dicembre 2015, le parti sociali non perdono, naturalmente, il potere di iniziativa per la istituzione di nuovi fondi bilaterali di solidarietà, che potranno essere sempre attivati senza alcuna limitazione temporale, che sarebbe evidentemente incompatibile con il principio di libertà sindacale e di libera espressione dell'autonomia collettiva (art 39, c. 1, Cost.). In una siffatta evenienza, si porrebbe peraltro il problema della trasmigrazione dal FIS – residualmente operativo nei settori (e per gli ambiti dimensionali) non coperti da FSB istituito ai sensi del d. lgs. n. 148/2015 – al nuovo fondo di solidarietà negoziale di tutte le imprese rientrati nel perimetro soggettivo della nuova iniziativa sindacale. Il problema prospettato va a nostro avviso risolto tenendo conto della impostazione sistematica del decreto, che privilegia (e anzi rafforza, rispetto alla l. n. 92/2012) la prospettiva della “inpsizzazione”¹⁰, e che dunque fa propendere per la soluzione secondo cui il passaggio dal FIS al nuovo FSB si realizzerà solo una volta che sarà stato perfezionato il procedimento istitutivo di quest'ultimo, con la emanazione del decreto interministeriale di recepimento dell'accordo collettivo che ne racchiude il *primum movens* genetico.

¹⁰ Come dice con espressione efficace e fin troppo icastica, M. Faioli, *Il sostegno al reddito attuato mediante fondi bilaterali di solidarietà*, in G. Zilio Grandi, M. Biasi (a cura di), *Commentario breve alla riforma “Jobs Act”*, Padova, 2016, pp. 407 ss.

Per connessione, va qui anche osservato che, mentre resta impregiudicata la libertà dei soggetti sindacali a ciò legittimati di dar vita mediante accordo collettivo a nuovi FSB destinati ad essere “inspizzati” per decreto, il legislatore delegato – come è stato ben detto – “considera ormai esaurito il potere delle parti sociali di istituire fondi alternativi”¹¹. In altre parole, rispetto alla impostazione sotto questo profilo più *liberal* della l. n. 92/2012¹², il d. lgs. n. 148/2015 serra per così dire le maglie della complessità tipologica dei fondi di solidarietà, facendo del modello ordinario inspizzato la forma senz’altro egemone o dominante della bilateralità (che Franco Liso chiamerebbe “spuria”¹³) a sostegno del reddito.

Comunque, nella impostazione sistematica del d. lgs. n. 148/2015 l’obiettivo della universalizzazione delle prestazioni di sostegno del reddito da fondo di solidarietà risulta, se non pienamente conseguito, certamente tragguardato dal legislatore delegato, visto che la tutela apprestata dal sistema della solidarietà bilaterale è ora sostanzialmente generalizza sia pure con la esclusione – se non diversamente concordato dalle fonti istitutive – del personale dirigente e con quella che riguarda una fascia minimale di aziende con non più di cinque dipendenti.

È pur vero che una tale soglia minima, nel sistema produttivo pulviscolare che caratterizza molte realtà della micro-imprenditorialità italiana, è ancora tale da escludere una percentuale non irrilevante di lavoratori; ma resta il fatto che quella prevista dal d. lgs. n. 148/2015 è misura dimensionale che batte ora di gran lunga

¹¹ Ivi, p. 408.

¹² Questa, infatti, a differenza del d. lgs. n. 148/2015, non tipizzava direttamente i settori riconducibili ai “consolidati sistemi di bilateralità”, lasciando alla formula un qualche margine di indeterminatezza e, quindi, di apertura (v. sul punto A.M. D’Amato, *Fondi di solidarietà bilaterali e nuovi ammortizzatori sociali*, Bari, 2015, p. 88).

¹³ F. Liso, *I fondi bilaterali alternativi*, in M. Cinelli, G. Ferraro, O. Mazzotta (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro*, cit., pp. 521 ss. Fa ad es. propria questa terminologia anche M. Squeglia, *La “previdenza contrattuale”. Un modello di nuova generazione per la tutela dei bisogni previdenziali socialmente rilevanti*, Torino, 2015, pp. 52 ss.

quella fissata per l'immissione nei sistemi legali CIGO, fermi – quanto all'intervento straordinario – alla tradizionale soglia di oltre quindici dipendenti. Una soglia che, ove risulti volontariamente abbattuta sulla base di accordi collettivi espansivi della portata dei fondi di solidarietà, comporta una partecipazione comunque di rango pubblicistico, per effetto della copertura che l'accordo collettivo riceve dalla emanazione del decreto ministeriale (art. 26, c. 4, e art. 27, c. 6, in combinazione – fra l'altro – con l'art. 33, c. 4, che dispone l'applicazione delle norme sulla contribuzione previdenziale obbligatoria anche ai contributi dovuti ai fondi di solidarietà, salva la disciplina degli sgravi). Detta soglia viene calcolata semestralmente sulla base dell'andamento medio dell'occupazione nel semestre precedente, dal che una sorta di carenza per il primo semestre di avvio di nuova attività, qualora non immediatamente e stabilmente oltre la soglia; compresi nel calcolo ai fini della soglia (art. 26, c. 7, ultimo periodo) sono anche gli apprendisti, con riferimento peraltro ai soli apprendisti professionalizzandi, solo così potendosi intendere il collegamento fra la norma ora citata e l'art. 39, primo periodo, dove il rinvio all'art. 2, c. 1 e 4, delimita l'ambito dell'intero d. lgs. n. 148/2015 per l'appunto al solo apprendistato professionalizzante.

4. – L'assetto organizzativo e funzionale: il comitato amministratore, i requisiti di partecipazione e la funzionalità.

4a) La governance.

Riprendendo, ed integralmente confermando, la soluzione proposta della legge 92/2012 (in particolare con l'art. 3, c. 8), ai fondi di solidarietà bilaterali di origine negoziale, quondanche risalenti a tempo precedente, non viene attribuita alcuna soggettività giuridica (è questo il senso preciso della espressione “*non hanno*

personalità giuridica”: art. 26, c. 5), essendo essi espressamente qualificati come gestioni dell’INPS. Una ridondante doppia definizione, una in negativo ed una in positivo, così da escludere categoricamente ogni possibilità di dare autonomia istituzionale ai fondi di solidarietà, preesistenti ed eventualmente nuovi, nel ricordato disegno di “inpsizzazione” culminante nell’evoluzione legislativa del fondo residuale¹⁴ in fondo di integrazione salariale, che coinvolge anche, nella medesima logica di residualità, il fondo territoriale intercategoriale di Trento¹⁵: una residualità che, a maggior ragione, li qualifica entrambi come gestioni speciali INPS. Al riguardo, ci si deve interrogare sui motivi che – al di fuori di ogni indicazione della delega, ed innovando rispetto alla legge n.92/12, nonché in probabile violazione del principio di parità – hanno limitato alle sole Province autonome di Trento e Bolzano questa opportunità, senza estenderla anche alle altre regioni, almeno quelle speciali, non potendo considerarsi esaustiva una spiegazione fondata sulla dimensione economica del territorio interessato e neppure profilandosi – né nella delega e neppure nel d. lgs 148/15 - una linea di impostazione regionale nella disciplina dei fondi di solidarietà.

Il radicamento nella consolidata esperienza di bilateralità per i settori dell’artigianato e della somministrazione di lavoro (art. 27) ha indotto il legislatore a confermare la soluzione già adottata in chiave di autonomia istituzionale mediante riconoscimento, qui, della piena soggettività giuridica, dandosi atto della scelta di bilateralità e delle specifiche esigenze settoriali che hanno determinato la istituzione di soggetti sotto forma di associazione con personalità giuridica di derivazione diretta dall’ente bilaterale nazionale dell’uno e dell’altro settore. Un’autonomia istituzionale

¹⁴ Decreto Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali, di concerto con il Ministro dell’Economia e delle Finanze, 7 febbraio 2014, 79141.

¹⁵ Decreto Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali, di concerto con il Ministro dell’Economia e delle Finanze, 1° giugno 2016, n. 96077. Non risulta, ad oggi, analoga iniziativa per la Provincia di Bolzano.

per così dire temperata, in ragione della potestà di intervento del Ministro del Lavoro di concerto con quello dell'Economia al fine della garanzia di sostenibilità di ciascun fondo, del riscontro dei requisiti di professionalità ed onorabilità dei soggetti incaricati della relativa gestione, di un adeguato regime di contabilità e di rafforzamento del controllo di corretta gestione (art. 27, c. 6)¹⁶. Anche sulla soluzione adottata per i Fondi alternativi (FSBA) ci si deve chiedere – anche ma non solo - in chiave di parità di trattamento (art. 3. Cost.) il senso della (peraltro risalente: art. 3, c. 14 l. 92/12) riserva di pur limitata autonomia al settore dell'artigianato ed ora anche all'area del lavoro in somministrazione, in ragione del consolidamento dell'esperienza di bilateralità, che certamente non può negarsi agli indicati settori, ma che ben potrebbe considerarsi presente in altri settori.

In questa variegata cornice istituzionale è dato individuare significative linee comuni, che rendono comunque tendenzialmente omogenea l'azione dei vari fondi. Nonostante la più o meno accentuata inpsizzazione dei fondi di solidarietà, permane la correlazione con le organizzazioni sindacali, dalla valorizzazione della fonte istitutiva [contratto o accordo collettivo, sia nella fase istitutiva, sia nel successivo dinamismo dell'assetto (art. 26, c. 1 e 3), come nel caso dei fondi bilaterali *tout court* ed ancor più dei fondi alternativi, ma anche dello stesso fondo residuale territoriale], alla più elementare attività di designazione sindacale – bilaterale e paritetica – di esperti ai fini della composizione del comitato amministratore.

Sul piano dell'assetto organizzativo, si registra una linea di tendenziale accomunamento delle soluzioni adottate, principalmente fra i modelli di cui all'art. 26 (FSB), e quello di cui all'art. 28 (Fondo di solidarietà residuale), e quindi anche,

¹⁶ Cfr. i decreti del Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze n. 95581 del 29 aprile 2016, per il settore dell'artigianato, e n. 95074 del 25 marzo 2016, per l'ambito della somministrazione.

evolutive, quello dell'art. 29 (FIS), la cui disciplina è quella stessa del fondo residuale, con le specifiche integrazioni normative richiamate dal c. 1. Uniforme è la disciplina dettata, con riferimento ad FSB ed a FIS, per il Comitato amministratore (art. 36), per i requisiti di competenza e l'assenza di conflitti di interesse (art. 37), per i requisiti di onorabilità (art. 38). Si tratta di una impostazione comune, che in linea di massima è condivisibile, e che anzi per altri aspetti (di cui appresso) si estende anche agli altri fondi, alternativi e territoriali, secondo una già segnalata logica di armonizzazione nel contesto pluralista dell'impianto complessivo del titolo II d.lgs n. 148/15.

Questo non impedisce di rilevare uno scoordinamento proprio nella formula dell'art. 36, c. 2 (in combinazione con l'art. 29, c. 6), laddove si prevede che alla designazione dei componenti del Comitato amministratore concorrano, anche per il fondo residuale (ora il FIS) - cui sono invece assolutamente estranee - le organizzazioni sindacali stipulanti l'accordo o il contratto collettivo, la cui assenza in fase istitutiva è addirittura il presupposto stesso della attivazione del Fondo di integrazione salariale. Una evidente svista redazionale, peraltro neppure presa in considerazione nella predisposizione del decreto correttivo, anche perché nella emanazione del relativo decreto interministeriale (3 febbraio 2016, n. 94343), sorvolando sull'incongruo dato legislativo, ci si è affidati all'effetto inerziale indotto dalla proiezione di operatività delle regole sul Comitato del fondo residuale come già costituito e disciplinato dall'art. 3, c. 21, della l. n. 92/2012¹⁷, che correttamente faceva riferimento non ai sindacati stipulanti, ma, in termini ben più ampi e

¹⁷ *“Alla gestione del fondo di solidarietà residuale provvede un comitato amministratore, avente i compiti di cui al comma 35 e composto da esperti designati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative a livello nazionale, nonché da due funzionari, con qualifica di dirigente, in rappresentanza, rispettivamente, del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e del Ministero dell'economia e delle finanze. Le funzioni di membro del comitato sono incompatibili con quelle connesse a cariche nell'ambito delle organizzazioni sindacali”.*

concettualmente diversi, alle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale. Un sintomatico esempio di lettura correttiva delle norme primarie, dapprima nella approssimativa elaborazione del testo legislativo e poi nella disinvolta predisposizione delle norme secondarie di applicazione della norma primaria. L'estemporaneità della soluzione adottata in sede regolamentare non può escludere l'auspicio che venga corretta la norma primaria regolatrice della composizione del FIS, anche per evitare che si possa dubitare della legittimazione dell'organo composto in modo non conforme ad una norma scorrettamente predisposta.

Un ulteriore profilo critico della designazione di esperti è dato dalla eliminazione, nella nuova normativa, della disposizione – presente invece nell'abrogato art. 3, ai commi 21 e 36 – secondo cui *“Le funzioni di membro del comitato sono incompatibili con quelle connesse a cariche nell'ambito delle organizzazioni sindacali”*. Per effetto di questa innovazione, e (presumibilmente) nella prospettiva di ampliare la rosa dei candidabili, viene meno quel criterio di maggiore indipendenza che si intendeva garantire nella precedente formulazione. È pur vero, però, che quel requisito comportava una tendenziale penalizzazione delle professionalità maturate nel campo dei sindacati dei lavoratori, che non trovava riscontro invece sul versante espressione della parte datoriale.

Fra le innovazioni positive ad ogni buon conto si segnalano:

a) l'introduzione della regola per cui gli amministratori devono essere in possesso di requisiti di onorabilità e professionalità, sulla scia dell'esperienza del regime dei fondi pensione, che costituisce un utile parametro di raffronto. Al di là della elencazione, oramai consolidata, dei requisiti di onorabilità (art. 37), si evidenziano opportuni adattamenti del requisito di professionalità (questo è il termine usato nell'art. 36, c. 2), che sfuma (art. 37, c. 1) in specifica competenza ed esperienza in

materia di lavoro e occupazione, risultante anche dalla prolungata (almeno un triennio) docenza universitaria in detto ambito, o dalla ancora più sfumata competenza comprovata dalla (sempre almeno triennale) collocazione con funzioni amministrative, di direzione o partecipazione ad organi collegiali presso enti od organismi di rappresentanza di categoria. Per evitare che gli indicati parametri si esauriscano in termini meramente formali ed estrinseci, deve ritenersi essenziale che in sede di accertamento ad opera del Ministero del Lavoro (art. 37, c. 3) si dia opportuna e prioritaria rilevanza al requisito della specifica competenza, attribuendosi a tale requisito un prevalente valore sostanziale;

b) l'esclusività dell'incarico – formula sconosciuta al regime dei fondi pensione –, realizzata attraverso il divieto di partecipazione come amministratore a più di un fondo di solidarietà, presumibilmente con l'intento di proteggere l'azione dei fondi dalle ipotesi in cui potrebbe determinarsi un concorso di iniziative fra fondo *ex* residuale e FSB o anche alternativo, ai fini della acquisizione di nuovi destinatari.

Una menzione particolare merita, infine, la conferma della gratuità delle cariche, già prevista dalla l. n. 92/2012, che peraltro si estende, incredibilmente, alla esclusione anche dei rimborsi spese. Nella misura in cui si punti alla copertura degli incarichi mediante soggetti che svolgono già un'attività, retribuita, nel cui ambito è ragionevole che possa rientrare anche l'assolvimento dell'incarico di cui trattasi, quella ribadita dal legislatore delegato costituisce una soluzione più che condivisibile. Diversamente, però (e si possono benissimo dare nella variegata morfologia dei fondi esempi del genere), si rischia di esaltare un volontariato "eroico" che potrebbe impedire l'acquisizione di professionalità esterne al mondo in questione, con riflessi negativi sul sistema. Questa diffusa tendenza, non solo nel campo di cui ci si occupa, verso una professionalità non "apprezzata" rischia di

indurre dei fraintendimenti e dei falsi moralismi. Ovviamente, non si parla di corrispettivi da favola, ma di compensi equilibrati e controllati, così come non si parla di spese faraoniche, ma seriamente documentate.

Tutto quanto precede, fra l'altro, va tenuto distinto dal problema della doverosa copertura assicurativa nei termini correnti ed usuali della responsabilità derivante dallo svolgimento dell'attività, che peraltro (in quella stessa miope prospettiva) la legge non regola, lasciando la relativa iniziativa, di per sé non obbligatoria, alla prudenza (e ovviamente a carico) degli interessati.

Le soluzioni adottate esplicitamente dalla legge per la *governance* dei fondi di solidarietà bilaterale e per il fondo di integrazione salariale costituiscono un punto di riferimento anche per la definizione, in sede di decretazione ministeriale, della *governance* dei fondi alternativi, del fondo territoriale di Trento nonché di quello per il trasporto aereo.

4b) L'assetto funzionale.

Quanto ai profili funzionali del Comitato amministratore dei vari fondi, essi vengono definiti, specificamente per i fondi ordinari (art. 26) e per il FIS (art. 28 e per derivazione art. 29), con formula ampia, riconoscendosi al Comitato: a) la competenza bilancistica, sia pure secondo i criteri definiti dal Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INPS; b) la capacità deliberativa in tema di concessione degli interventi e dei trattamenti ed in generale per la gestione (si badi, non erogazione) delle prestazioni; c) il potere di formulare proposte in tema di contributi, la cui determinazione segue peraltro le regole di cui agli artt. 33 e 34; d) la vigilanza sui flussi di entrate (*alias* contributi) e di uscite (trattamenti prestazionali) ed in genere sulla gestione; e) la decisione dei ricorsi in unica istanza (si intende amministrativa) nell'ambito delle proprie competenze, che (f) sono suscettibili di ampliamento in

relazione a singole competenze attribuite per legge o regolamento. Una formula che sostanzialmente viene applicata anche ai fondi *ex art. 27* o *ex art. 40*.

Si tratta di un complesso di attribuzioni funzionali in sé congruo, ma la cui autosufficienza risulta intrinsecamente contraddetta dagli svolgimenti successivi della normativa, in cui prevale la logica della già ricordata insipizzazione, sintonica con la qualificazione dei fondi come gestioni interne dell'INPS, risultando del tutto evidente che in capo a qualunque comitato gestore residua, in concreto, solo una semi-sovranià, non solo vigilata in modo occhiuto, ma addirittura limitata e castrata: termine, quest'ultimo, che può forse apparire eccessivamente polemico, ma che ben si addice, a nostro avviso, agli interventi dalla legge disposti a contenere un fenomeno che affonda, per originaria scelta legislativa, le sue radici nell'autonomia collettiva. La tenaglia fra la ferrea regola del pareggio di bilancio (art. 35) e la procedura di cui all'art. 36, c. 7, in termini di sospensione delle delibere su iniziativa del Direttore Generale INPS – costruita su di un ipotetico profilo di illegittimità, che potrebbe evolvere, a parte la auspicabilmente tempestiva decisione del presidente dell'INPS, in una sorta di assenso paradossalmente omissivo – preconizza un tentativo di sterilizzazione dell'attività del Comitato amministratore, che provvede, sì, alla gestione, ma sempre sotto tiro rispetto agli orientamenti di Direttore e Presidente dell'INPS, nei cui confronti neppure sono direttamente previste ipotesi di responsabilità per eventuali errori o abusi nell'esercizio di questa vigilanza filtro in funzione preventiva.

5 – La contribuzione: ordinaria, addizionale, straordinaria e correlata.

Su questo peculiare impianto operativo si innesta il discorso sul finanziamento di ciascun fondo, che viene realizzato mediante un articolato sistema di contributi destinati alla predisposizione della provvista finanziaria occorrente per la erogazione delle varie prestazioni secondo l'art. 33. Emerge in tutta evidenza il prepotente filone conduttore della corrispondenza, genetica ma anche rigorosamente finanziaria, in ciascuno dei tre commi, sia pure con variegata formulazione: nel c. 1, dedicato al contributo ordinario (gravante per due terzi sul datore di lavoro e per un terzo sul lavoratore) fissato comunque per decreto, si parla di *prestituzione di risorse continuative adeguate*, anche retrospettivamente; nel c. 2 si parla di *contributo addizionale, calcolato in rapporto alle retribuzioni perse*, ad esclusivo carico del datore di lavoro che si avvale dello strumento della sospensione o della riduzione del lavoro, con conseguenti effetti sulla retribuzione, appunto persa; nel c. 3 si parla di *contributo straordinario di importo corrispondente al fabbisogno di copertura*, interamente a carico del datore di lavoro. Non è difficile riferire queste formule cautele al criterio di equilibrio contabile, rafforzato dall'impegno previsionale di cui all'art. 35, comma 3 (ma si veda anche l'art. 33, c. 1, seconda parte), proiettato sull'arco temporale di otto anni. Si tratta di una puntuale apertura all'affermazione dell'obbligo di bilancio in pareggio e correlato divieto di erogazione di prestazioni che non risultino dotate di adeguata copertura finanziaria, secondo la più che rigorosa previsione di comando in negativo: "*L'INPS è tenuto a non erogare le prestazioni in eccedenza*" (35, c. 5, in coda). Delle relative implicazioni in termini di qualificazione delle prestazioni si dirà nel paragrafo ad esse dedicato.

Al di fuori della previsione sistematica dell'art. 33 si collocano peraltro talune altre possibili linee contributive. È il caso della possibile estensione della funzione di solidarietà di secondo livello prevista anche per i settori già coperti, di cui alla prima

parte del c. 10 dell'art. 26, in relazione alla quale – con riferimento allo specifico ulteriore ambito di operatività del regime di erogazione della indennità di mobilità (seconda parte del medesimo comma) – si prevede un contributo dello 0,30% (pur si intende solo futuribile, a decorrere dal 1° gennaio 2017). Per altro e distinto verso, è il caso della suggerita confluenza dei fondi interprofessionali per la formazione, implicante – se adottata – l'affluenza anche del relativo gettito contributivo: ma una tale opzione risulta poco interessante, poiché essa finisce per deviare un importante flusso contributivo, e le relative destinazioni, sotto il controllo pubblico, attraverso il processo di inspizzazione. Non è casuale qui il richiamo alla circostanza, già ricordata, che l'obbligazione contributiva nei confronti dei fondi di solidarietà si configura, nel suo complesso ed a prescindere dalla sua origine, alla stregua di una obbligazione di natura pubblica, al pari delle altre obbligazioni verso il sistema di previdenza pubblica (art. 33, c. 4), con tutte le implicazioni, specialmente in tema di esigibilità forzata – seppur con esclusione della disciplina degli sgravi – e con i relativi vincoli di utilizzazione.

Concettualmente a cavallo fra contribuzione e prestazione sta la contribuzione correlata, ideata fin dall'inizio come strumento idoneo a realizzare l'effetto di alimentazione dell'anzianità contributiva secondo un meccanismo di simulata continuità del flusso retributivo, seppure nella realtà esso risulti ridotto o sospeso o cessato, rispettivamente nei casi di riduzione, sospensione o, per l'appunto, di cessazione, per esodo¹⁸, del rapporto di lavoro. Una formula originale, vieppiù diffusa, ed anzi utilizzata dall'art. 41, c. 2-bis (introdotto dal decreto correttivo), in tema di contratti di solidarietà espansiva, che si affianca, ma differendone

¹⁸ Si rafforzano così le misure volte a realizzare, senza modificare formalmente l'età pensionabile, per conseguire trattamenti pensionistici in anticipo: vedi sull'art. 4, commi da 1 a 7bis della legge n. 92/12, la mia analisi *L'esodo anticipato*, in *Il Nuovo mercato del lavoro*, Torino 2013, a cura di M. Cinelli, G. Ferraro e O. Mazzotta; nonché quella sui commi 284 e 285 della legge 208/15, in tema di *Part time agevolato e pensionamento anticipato*, in *Libro dell'anno del Diritto 2017*, Treccani.

sostanzialmente, a quella della contribuzione figurativa (prevista dall'art. 6 dello stesso del lgs. n. 148/2015) od a quella volontaria.

6. – Il sistema delle prestazioni (ordinarie, di solidarietà ed ulteriori). Il principio dell'equilibrio finanziario dei fondi.

Anche in relazione al pregnante criterio di corrispondenza fra prestazioni e contributi [si pensi, per la sua capacità espressiva di portata generale, alla formula “*storia contributiva*” presente nella delega (art. 1, c. 2, lett. *b*, n. 1), da cui è retto il d. lgs. n. 22/2015, adottato in tema di sostegno del reddito per il caso di disoccupazione involontaria] l'esposizione dei punti essenziali della tematica della contribuzione, vale a definire la cornice finanziaria delle prestazioni erogabili dal sistema dei fondi di solidarietà, la cui misura complessiva è contenuta, secondo la formula scolpita dall'art. 29, c. 4, “*nei limiti delle risorse finanziarie acquisite al fondo medesimo, al fine di garantirne l'equilibrio di bilancio*”.

Già in apertura, seguendo la sistematica del decreto (artt. 26, c. 9, e 27, c. 3), è stata indicata la funzione primaria dei fondi di solidarietà, chiamati ad erogare prestazioni a completamento della copertura degli ambiti non già inseriti nel sistema della CIGO e della CIGS, la cui operatività è limitata alle imprese dei settori indicati nel Titolo I. Occorre ora puntualmente ricostruire la tipologia delle prestazioni riferite a ciascun tipo di fondo alla luce della coordinazione con gli artt. 30, 31 e 32. Essenziale¹⁹ e qualificante è la erogazione del trattamento di integrazione salariale, definito sul piano quantitativo secondo il criterio della misura almeno pari al trattamento di integrazione ordinario o straordinario, e sul piano qualitativo e regolamentare

¹⁹ “Indefettibile”, come preferisce dire A. Pandolfo, cit, p. 395.

attraverso una intensa applicazione del criterio della compatibilità (art. 30, comma 1, ult. Periodo, ma v. anche art. 31, comma 7 a proposito di Fondo residuale) della disciplina dell'assegno ordinario dei Fondi con la disciplina riregolata dell'integrazione salariale; trattandosi di norma di legge essa deve essere intesa come clausola generale e non di mero stile, con conseguente individuazione delle incompatibilità specifiche, anche nel rispetto della previsione di legge sulla salvaguardia delle specificità di settore, laddove invece si registra un orientamento amministrativo volto, nel contesto di "inpsizzazione" dei Fondi di Solidarietà, ad affermare una prassi amministrativa ed interpretativa che esclude ogni incompatibilità, con ulteriore appiattimento del modello Fondi sul regime di cui al titolo I.²⁰ La durata delle prestazioni testé indicate è fissata, in ragione della causale volta a volta invocata, *per relationem* alla durata delle corrispondenti prestazioni della CIGO (art. 12) e della CIGS (art. 22): dunque, per l'assegno ordinario, almeno 13 settimane in un biennio mobile prorogabile trimestralmente fino a non oltre 52 settimane, e per l'assegno di solidarietà fino al massimo di 12 settimane, sempre nel limite massimo complessivo di 24 mesi in un quinquennio mobile. Questa stretta coordinazione normativa delle prestazioni essenziali, rafforzata dalle regole in tema di misura della prestazione (art. 30, c. 1, secondo periodo, e art. 31, c. 2, secondo periodo), è del tutto coerente alla configurazione dell'attuale regime dei fondi di solidarietà come risultato del processo di espansione del regime principale dell'integrazione salariale, di cui al Titolo I: del che – si ripete – è specifica conferma la mutata denominazione (in FIS) del fondo *ex* art. 29.

²⁰ Per la tipologia "dominante" dell'FSB, cui è assimilato a questo fine (*ex* art. 40, c. 1) il Fondo territoriale intersettoriale per la Provincia di Trento (e Bolzano), cfr. l'art. 26, c. 1, in relazione all'art. 30 per l'assegno ordinario; per i FSBA, cfr. l'art. 27, c. 3, lett. *a*, in alternativa all'assegno di solidarietà *ex* art. 31; per il FIS, cfr. l'art. 29, c. 3, con riguardo all'intera platea degli iscritti quanto all'assegno di solidarietà *ex* art. 31, oltre che, quanto alla platea dei datori di lavoro con oltre quindici dipendenti, l'ulteriore prestazione di cui all'art. 30, c. 1.

Su questa base minima, frutto del processo di quasi-universalizzazione (ancorché contenuta dal rigorosissimo e più volte richiamato criterio dell'equilibrio di bilancio), è consentito ai fondi di origine negoziale di implementare – in via opzionale – le prestazioni (art. 32: *Prestazioni ulteriori*), sempre nel rispetto della corrispondente copertura finanziaria, secondo due filoni operativi: quello di sostegno del reddito e quello volto alla formazione. Il primo filone (per i FSB, art. 26, c. 9, lett. *a* e *b*, come per i FSBA, per effetto del rinvio di cui all'art.27, c. 5, lett. *f*, nonché per il fondo territoriale intersettoriale per la Provincia di Trento) assume – secondo una logica di *welfare* di secondo livello – una connotazione integrativa con riferimento all'ampliamento di misura e durata delle prestazioni di base, ovvero una connotazione aggiuntiva in termini di assegno straordinario per l'ipotesi di agevolazione all'esodo secondo la fattispecie contemplata nella legge 92/2012, all'art. 4, commi da 1 a 7-bis.

Una segnalazione particolare merita il percorso espansivo del secondo livello, realizzabile attraverso la possibile – seppur non ancora significativamente utilizzata – costituzione di fondi di solidarietà nell'ambito di settori di attività e classi di ampiezza di datori di lavoro destinatari della normativa di integrazione salariale. Il legislatore prefigura (ma già con la l. n. 92/2012) una sorta di circuito di andata e ritorno, nel quale i settori originariamente esclusi dal sistema di integrazione salariale hanno maturato un processo di crescita tale da venire attratti sostanzialmente alla logica del primo livello, pur mantenendo la distinta configurazione di gestione speciale, ed enucleando – come ora osservato – prestazioni di secondo livello; e viceversa – come per incrocio – lo stesso legislatore apre ai settori già coperti da CIGO e CIGS la strada del secondo livello.

Sulla base dell'indicazione di cui all'art. 33, c. 3, che coniuga assegno straordinario e contributo straordinario secondo il criterio di corrispondenza tra prestazioni e finanziamento, nessun limite formale si pone alla definizione della misura dell'assegno straordinario, che troverà dunque la sua definizione nella fisiologica disponibilità dei settori interessati. Quella stessa disponibilità destinata a governare, ai fini delle relative prestazioni, sia il contributo futuribile dello 0,30%, sia la confluenza dei contributi dei fondi interprofessionali.

Il filone della formazione professionale, proprio dei fondi negoziali, nella articolazione comprensiva sia dei processi di riconversione sia di quelli di riqualificazione, apre alle iniziative di recupero della professionalità e dell'occupazione, ponendosi in stretta correlazione con la disciplina del mercato del lavoro. Si delinea – indipendentemente dai contenuti dei programmi formativi e seppure secondo un percorso tortuoso e comunque non esplicito nel quadro del Titolo II del d. lgs. n. 148/2015 – il collegamento con il profilo della condizionalità (art. 8, d. lgs. n. 148/2015), così operante anche per i fondi di solidarietà, ed attraverso di esso il collegamento con l'art. 22 del d. lgs. n. 150/2015 (incredibilmente identificato come il “*decreto legislativo adottato in attuazione dell'art. 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014, n. 183*”²¹), ulteriormente correlato con l'art. 20, c. 3, lett. b, del medesimo decreto n. 150²².

Il filone della formazione professionale assume peraltro carattere di necessità rispetto ai FSBA in quanto frutto della trasformazione e confluenza del correlato fondo interprofessionale, permanendo integralmente gli originari obblighi contributivi (*ex art. 118, l. n. 388/2000*) ed il relativo vincolo alle finalità formative.

²¹ Presumibilmente questa approssimativa tecnica di richiamo è dovuta alla contemporanea pubblicazione dei decreti attuativi nn. 148 e 150, ma si sarebbe dovuto utilizzare almeno il decreto correttivo per “mondare” il testo della disposizione.

²² Sul punto della condizionalità insiste particolarmente ed opportunamente L. Valente, *La riforma dei servizi per il mercato del lavoro*, Milano 2016 e qui spec. p. 131 ss.

Propriamente riferito al FIS, ma opzionabile anche da parte dei FSBA eventualmente in alternativa all'assegno ordinario (art. 27, c. 3, lett. *b*), è l'assegno di solidarietà (art. 31), operante nell'essenziale presupposto della stipulazione di accordi di solidarietà difensiva nel contesto di procedure di riduzione del personale, alla condizione che la riduzione dell'orario concordata non superi mediamente per l'azienda il 60% dell'orario e per il singolo lavoratore sia contenuta entro il 70%, a parte la possibilità di temporanee esigenze di riespansione dell'orario già ridotto, con conseguente riduzione dell'assegno.

Se l'illustrazione generale del regime prestazionale dei fondi di solidarietà può fondarsi, e sostanzialmente esaurirsi, nei dati normativi risultanti dal d. lgs n. 148/2015, dando per scontata una sostanziale e quanto più possibile fedele proiezione degli stessi nei provvedimenti ministeriali di approvazione per i singoli fondi, non così si può dire per il settore del trasporto aereo, il cui fondo di solidarietà – ora adeguato ai sensi dell'art. 40, c. 9, come risulta dal già citato decreto interministeriale n. 95269 del 7 aprile 2016 – risale alla istituzione del fondo speciale, costituito nel 2004 al fine precipuo di risolvere la nota crisi della nostra compagnia di bandiera con la n. 291/2004, volta al sostegno del reddito e dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale del settore del trasporto aereo, avente la finalità' di favorire il mutamento ovvero il rinnovamento delle professionalità ovvero di realizzare politiche attive di sostegno del reddito e dell'occupazione dei lavoratori del settore, secondo criteri di larghezza dell'intervento, evidenti nella circostanza che nessuna limitazione in valore assoluto veniva disposta nella misura delle prestazioni in favore dei dipendenti del settore²³.

²³ Non causalmente, nel testé citato decreto interministeriale vengono fatte salve le prestazioni già deliberate al 31 dicembre 2015 (art. 5, c. 9).

Di questa *largesse* presente sin dall'originaria impostazione del Fondo del trasporto aereo, che si configura come fondo integrativo delle prestazioni dovute a titolo di integrazione salariale ordinaria/straordinaria, è precisa traccia la circostanza che, anche dopo l'adeguamento, permane l'assenza di limitazioni in assoluto della misura delle prestazioni integrative. Apparentemente, si tratta di una previsione non incoerente con il già rilevato dato generale di illimitatezza della misura delle prestazioni, ma in concreto va considerata la situazione effettiva, per cui le prestazioni del Fondo del trasporto aereo si estendono anche a quei dipendenti titolari di elevate retribuzioni (per la caratteristica stessa della prestazione lavorativa e del settore produttivo), che negli altri fondi non sono presenti come destinatari istituzionali di prestazioni, in quanto essi escludono, salva diversa previsione contrattuale e conseguente finanziamento, i dirigenti.

Questi dati si riflettono anche sul profilo contributivo, in tanto in quanto il Fondo per il trasporto aereo è finanziato (ancora fino al 31 dicembre 2018, *ex art.* 6, c. 2, del citato decreto interministeriale) dall'addizionale comunale sui diritti d'imbarco di cui all'art. 6-quater del d.l. n. 7/2005 (l. conv. n. 43/05). Non casualmente, l'art. 7 del decreto per il Fondo per il trasporto aereo integra la ricorrente disposizione di divieto di erogazione delle prestazioni, ove manchi la copertura, e dunque, per il caso di insufficienti disponibilità per la erogazione delle prestazioni richieste, con la previsione di una scala di priorità del merito dell'intervento – integrata dal criterio temporale – in cui spicca la circostanza che la formazione è collocata in ultima posizione, prevalendo tutte le prestazioni di sostegno del reddito o di incentivazione all'esodo; con il rischio del totale azzeramento della formazione, secondo una scelta di politica del diritto incoerente con le affermazioni circa il valore della formazione a

fini di riconversione e riqualificazione, che meriterebbero piuttosto – per il caso di squilibrio bilancistico – almeno una quota riservata.

Semmai, per ritornare rapidamente alla (e concludere sulla) problematica generale della disciplina prestazionale del decreto, va ancora una volta focalizzata l'attenzione sull'impatto che almeno in astratto è destinata ad esercitare, in materia, la regola fondamentale – per vero già ben presente nella l. n. 92/2012 (art. 3, c. 28) – dell'obbligo del pareggio di bilancio e del divieto di erogare prestazioni in carenza di provvista finanziaria. Nella prassi gestionale è davvero questa la pietra angolare dell'attività erogativa dei fondi, visto che nell'ambito dell'attività svolta dai solerti uffici di supporto e segreteria tecnica dell'INPS è anzitutto questo – il requisito della copertura finanziaria, appunto – il primo dato oggetto di pregiudiziale verifica in sede di istruttoria delle domande di ammissione ai trattamenti.

Orbene, già nei commenti alla disciplina del 2012 si è diffusa l'osservazione che tale regola impedisca l'operatività, in seno ai fondi bilaterali di solidarietà, del principio generale di automaticità delle prestazioni, che come noto connota (pur non avendo carattere costituzionalmente necessitato) la previdenza pubblica obbligatoria²⁴. E i fondi bilaterali di solidarietà rappresentano, almeno per la parte che si è sopra definita essenziale o indefettibile delle prestazioni di sostegno al reddito in costanza di rapporto dagli stessi garantite, forme sostitutive della previdenza obbligatoria “di base”, rientranti a pieno titolo nel raggio funzionale dell'art. 38, c. 2, Cost.; dove la deroga al principio della automaticità delle prestazioni appare giustificata dalla esigenza di evitare che si producano elementi di

²⁴ V. ad es. M. Cinelli, *Gli ammortizzatori sociali*, cit., spec. al par. 9; A. Di Stasi, *Ammortizzatori sociali e solidarietà post industriale*, Bari, 2013, pp. 43 ss.; S. Renga, *Bilateralità e sostegno del reddito*, cit., spec. pp. 117, 122 e 138.

perturbazione o squilibrio all'interno di una mutualità categoriale che si vuole chiusa e finanziariamente auto-conclusa e autosufficiente.

Può piuttosto osservarsi che il divieto di erogare prestazioni in eccedenza rispetto alle effettive disponibilità del fondo non precluda in ogni caso la possibilità di erogazione di prestazioni – in specie ordinarie – ai lavoratori interessati pur a fronte di un non completo adempimento dell'obbligo contributivo da parte dell'impresa richiedente il trattamento. In questo senso, potrebbe parlarsi di una forma, sia pure assai parziale e attenuata, di automaticità condizionata delle prestazioni, laddove il fondo è legittimato a provvedere sulle domande di concessione dei trattamenti sino al limite massimo della sua effettiva disponibilità finanziaria, rilevando, dunque, come limite ostativo, una situazione di squilibrio generale del fondo e non una situazione di puntuale incapienza ovvero di specifico inadempimento contributivo della singola impresa istante²⁵. E questo perché gli interventi a carico del FSB sono concessi, previa costituzione delle riserve tecniche ed entro i limiti delle risorse già acquisite, senza che abbia rilievo impeditivo la specifica posizione debitoria e contributiva della singola impresa iscritta al fondo, realizzandosi – sotto tale profilo – una limitata forma di solidarietà endocategoriale²⁶. Seguendo questa linea è ragionevole, in una diversa prospettiva, aprire la strada anche ad erogazioni in surplus, purché debitamente finanziate.

7 – Il Fondo di solidarietà per il settore del credito ordinario: l'esperienza del prototipo.

²⁵ In termini analoghi A. Tursi, *I fondi di solidarietà bilaterali*, cit., pp. 475 ss.

²⁶ Ciò spiega, peraltro, perché, al fine di evitare fenomeni di *free riding* e di azzardo morale da parte di singole imprese (o di gruppi), nell'esercizio della loro autonomia gestionale usualmente i comitati dei fondi (come tipicamente quello del credito) fissino dei tetti massimi di attingimento delle risorse finanziarie acquisite ai fini della erogazione delle prestazioni ordinarie, condizionando altresì il pagamento delle stesse in favore dei lavoratori ammessi al trattamento all'almeno parziale adempimento dell'obbligo contributivo gravante sull'impresa richiedente.

In chiusura di questa trattazione, necessariamente sintetica date le caratteristiche della pubblicazione, e prima di svolgere qualche riflessione conclusiva di ordine generale, vale la pena di integrare l'analisi dei dati normativi, primari e secondari, con l'approfondimento dei problemi di operatività di uno dei fondi di solidarietà più significativi, quale quello per il credito ordinario²⁷, posta la sua risalente istituzione e la sua configurabilità come prototipo, così da verificare la effettiva corrispondenza dell'azione con il regime delineato dal Titolo II del d. lgs. n. 148/2015, fin qui per l'appunto esaminato in termini generali.

Il “Fondo di solidarietà per la riconversione e la riqualificazione professionale, per il sostegno dell'occupazione e del reddito del personale del credito” – come risulta ridenominato all'esito dell'entrata in vigore del decreto del Ministro del Lavoro, di concerto con quello della Economia e delle Finanze, n. 83486 del 28 luglio 2014²⁸ –, oltre che la forma prototipica della bilateralità inspizzata, costituisce l'architrave di un sistema mutualistico categoriale più ampio e ambizioso, volto a fornire un insieme organico di prestazioni di *welfare* sostitutivo/integrativo di settore. Al Fondo – cui l'accordo collettivo di adeguamento, e quindi il decreto istitutivo di recepimento, assegnano tutte le funzioni tipizzate dalla l. n. 92/2012²⁹ – si affiancano, infatti, altri strumenti di bilateralità (che con Liso potremmo chiamare “pura”, perché a genesi ed

²⁷ Per un esame dell'esperienza del fondo del settore alla luce delle innovazioni introdotte dalla l. n. 92/2012, v. M. Cinelli, S. Giubboni, *Sull'adeguamento dei fondi di solidarietà preesistenti. Il caso del settore del credito*, in G. Ferraro (a cura di), *Redditi e occupazione nelle crisi d'impresa. Tutele legali e convenzionali nell'ordinamento italiano e nell'Unione europea*, Torino, 2014, pp. 271 ss.

²⁸ D'ora in poi, per brevità, solo “il Fondo”.

²⁹ *I.e.*, la finalità di: a) assicurare ai lavoratori non coperti dalla disciplina della CIG ordinaria e straordinaria una tutela in costanza di rapporto di lavoro nei casi di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa per le cause previste dalla legge; b) garantire ai lavoratori una tutela in caso di cessazione del rapporto di lavoro, integrativa rispetto all'assicurazione sociale per l'impiego (e, oggi, in particolare, della NASPI); c) prevedere assegni straordinari per il sostegno del reddito, riconosciuti nel quadro di processi di agevolazione all'esodo, ai lavoratori che raggiungano i requisiti previsti per il pensionamento anticipato o di vecchiaia nei successivi cinque anni; d) contribuire al finanziamento di programmi formativi di riconversione o riqualificazione professionale, anche in concorso con gli appositi fondi nazionali o europei (art. 2 del decreto n. 83486/2014).

ad esito per l'appunto puramente privatistico), i quali, almeno sino ad oggi, hanno potuto garantire al settore una capacità di risposta tra le più efficienti in termini di ammortizzazione delle conseguenze sociali e occupazionali delle ricorrenti crisi di assetto produttivo/organizzativo (crisi sistemiche, dunque, sia pure con diversa eziologia, e non meramente congiunturali). Tra tali strumenti il più significativo – anche per i concreti risultati ottenuti nel corso degli anni – è senza dubbio il Fondo nazionale per il sostegno dell'occupazione (FOC, in sigla), che svolge una importantissima funzione proattiva nel garantire il sostegno dei livelli occupazionali e del ricambio generazionale nella composizione della forza-lavoro del settore: una funzione che evidentemente completa l'azione prevalentemente (ancorché non esclusivamente) difensiva affidata al Fondo.

Non è un caso che, essenzialmente grazie al Fondo (e ai suoi strumenti di corredo), gli attori sindacali protagonisti della autoregolazione del settore abbiano potuto gestire anche le ondate più massicce di esuberi scongiurando, per lo più, il ricorso “secco” al licenziamento collettivo, secondo logiche concertativo/negoziali che hanno fatto del principio consensualistico (nei rapporti tra le parti sociali) e di volontarietà (in particolare nelle scelte di adesione dei singoli lavoratori ai programmi di esodo incentivato) la vera regola operativa di accesso a tale sistema di *welfare* categoriale. Oggi, come noto, gli scenari allarmanti della crisi del sistema bancario nazionale accentuano le difficoltà, esercitando su strumenti di gestione pur così consolidati una pressione inusitata (di cui è segno evidente la misura eccezionale prevista dall'art. 12 del d.l. n. 59/2016³⁰), che genera tensioni inedite anche nelle relazioni sindacali del settore. A risentire di tali accresciute tensioni rischia di essere

³⁰ Convertito in l. n. 119/2016 e di cui diremo meglio più avanti.

proprio il metodo consensualistico/negoziale che ha retto per un ventennio la gestione delle crisi occupazionali del settore.

Al Fondo fa capo un variegato insieme di prestazioni connotate da finalità solidaristiche che appaiono tanto più intense quanto maggiore è il grado di tutela sostitutivo-integrativo-aggiuntiva garantita rispetto alla previdenza pubblica di base. Il Fondo, infatti, provvede, in via ordinaria, sia a contribuire al finanziamento di programmi formativi di riconversione e riqualificazione professionale, in concorso con gli appositi strumenti di settore, sia – e si tratta evidentemente della funzione legalmente indefettibile da esso svolta ai sensi sia della l. n. 92/2012 che del d. lgs. n. 148/2015 – ad erogare trattamenti a favore dei lavoratori interessati da sospensione o riduzione dell'attività lavorativa per le medesime causali di accesso alla CIGO. Ma a qualificare la funzione solidaristica e di sostegno al reddito del Fondo, specie in un'ottica retrospettiva, è soprattutto l'attività prestazionale relativa alla erogazione degli assegni straordinari di accompagnamento al pensionamento e alla c.d. sezione emergenziale. Da un lato, infatti, il Fondo provvede, in via straordinaria, alla erogazione di assegni per il sostegno del reddito in forma rateale, ed al versamento della contribuzione correlata³¹, in favore dei lavoratori ammessi a fruirne nel quadro dei processi di agevolazione all'esodo, quando i beneficiari maturino i requisiti previsti per il pensionamento anticipato o di vecchiaia nei successivi cinque anni³²; dall'altro, nei casi di esuberi che per carenza di tali requisiti non possano essere coperti dalle prestazioni straordinarie, esso si fa carico, in via emergenziale, di sostenere il reddito dei lavoratori in disoccupazione involontaria con un assegno

³¹ È peraltro previsto, su richiesta del lavoratore, che l'erogazione possa avvenire in unica soluzione, circostanza nella quale – a norma dell'art. 5, c. 1, lett. b, seconda parte, del decreto n. 83486/2014 – l'assegno straordinario sarà pari ad un importo corrispondente al 60% del valore attuale, calcolato secondo il tasso ufficiale di riferimento della BCE (TUR) vigente alla data di decorrenza della prestazione, dedotta la contribuzione correlata, che non verrà pertanto versata. V. anche la circolare INPS n. 90 del 6 maggio 2015, al punto 2.

³² Artt. 5, c. 1, lett. b), e 10 del decreto n. 83486/2014.

erogato per un massimo di 24 mesi, cui si affianca – per un massimo di 12 mesi – l’eventuale attivazione di programmi di supporto alla ricollocazione professionale³³.

Lo strumento di spicco per la gestione consensuale degli esuberi strutturali del settore è rappresentato, evidentemente, dalla previsione relativa alle prestazioni straordinarie, sulle quali non a caso è eccezionalmente intervenuto in senso espansivo l’art. 12 del d.l. 59/2016 nel quadro del più ampio pacchetto di misure emergenziali approvate dal Governo per sostenere le banche in crisi, prevedendo che, limitatamente agli anni 2016 e 2017, il Fondo possa erogare tali assegni, nell’ambito dei processi di agevolazione all’esodo, in favore dei lavoratori che raggiungano i requisiti per il pensionamento di vecchiaia o anticipato nei successivi sette anni. L’operatività della misura transitoria è peraltro subordinata – nel rispetto della morfologia ibrida delle fonti di disciplina del Fondo – alla emanazione del regolamento di adeguamento della vigente disciplina, da adottarsi con decreto del Ministro del Lavoro, di concerto con il Ministro dell’Economia e delle Finanze, entro trenta giorni dalla entrata in vigore della legge di conversione n. 119/2016 (il termine ha, come ovvio, solo una funzione ordinatoria). Il che a sua volta presuppone la stipula di un accordo collettivo di adeguamento della fonte pattizia che ha adeguato il Fondo alla l. n. 92/2012, vale a dire dell’accordo nazionale del 20 dicembre 2013 tra ABI e Dircredito FD, FABI, FIBA-CISL (nel frattempo evolutasi in FIRST-CISL in virtù di un processo aggregativo intersindacale), FISAC-CGIL, SINFUB, UGL Credito, UILCA e FALCRI-SILCEA. L’adeguamento della fonte collettiva e consequenzialmente del decreto istitutivo – che le parti sociali avevano giustamente ritenuto non necessario dopo l’emanazione del d. lgs. n. 148/2015, cui la disciplina

³³ Artt. 5, c. 1, lett. c), e 12 del decreto n. 83486/2014.

del Fondo risulta invero pre-conformata già in forza del decreto n. 83486/2014³⁴ – viene quindi ora specificamente stimolato dal legislatore nell’ambito delle misure eccezionali e temporanee di potenziamento del raggio operativo delle prestazioni straordinarie.

Allo stato, in attesa che le parti sociali si attivino in questa direzione (ma il negoziato è frenato dai forti dissensi sulla entità complessiva dei nuovi esuberi potenziali nel settore), l’erogazione dell’assegno straordinario non può eccedere – secondo la disciplina a regime – la durata massima di 60 mesi (art. 5, c. 3, del decreto n. 83486/2014). L’accesso a tali prestazioni è subordinato alla condizione che le procedure sindacali di informazione e consultazione finalizzate alla gestione degli esuberi si concludano con un accordo aziendale o di gruppo che determini la riduzione dei livelli occupazionali. L’individuazione dei lavoratori in esubero (agli effetti dell’art. 5, c. 1, l. n. 223/1991) è operata direttamente dall’art. 8 del decreto n. 83486/2014, che fissa come criterio prioritario quello del possesso dei requisiti di legge per aver diritto alla pensione di vecchiaia o anticipata (anche se il prestatore abbia titolo al mantenimento in servizio). In via gradata, vale il criterio della maggiore prossimità alla maturazione del diritto a pensione ovvero – ancora – quello della maggiore età. Ma è importante sottolineare – nel segno del principio consensualistico più volte evocato – che, ove il numero dei lavoratori in possesso dei suddetti requisiti sia superiore a quello degli esuberi, si favorisce la volontarietà, secondo le modalità di volta in volta concordate dalle parti in sede di accordo collettivo.

³⁴ Quella disciplina, infatti, già assorbe e sconta, per così dire, le novità in concreto più rilevanti del *Jobs Act*, visto che essa già si applica alle aziende (destinatari della contrattazione collettiva del credito) con meno di quindici (e quindi anche solo con cinque) dipendenti (art. 1 del decreto n. 83486/2014). Si tenga inoltre presente che delle prestazioni straordinarie – oggetto dell’art. 12 del d.l. n. 59/2016 – beneficiano anche i dirigenti (art. 7, c. 4, del decreto n. 83486/2014).

Ciò si riflette anche sul piano strettamente gestionale, giacché il Comitato amministratore del Fondo, che delibera la concessione dei trattamenti ordinari, per quanto riguarda gli assegni straordinari prende atto degli accordi aziendali o di gruppo trasmessi alle sedi dell'INPS per il tramite della Direzione generale pensioni. Nelle more, le sedi dell'INPS competenti per l'erogazione della prestazione liquidano gli assegni, salvo parere contrario da parte del Comitato amministratore del Fondo³⁵.

Il finanziamento degli assegni straordinari – il cui valore è pari all'importo del trattamento pensionistico che gli interessati percepirebbero alla data di cessione del rapporto di lavoro, compresa la quota di pensione calcolata sulla base della retribuzione mancante per il diritto alla pensione stessa³⁶ – è interamente a carico delle aziende esodanti anche per quanto concerne la contribuzione correlata³⁷. Quest'ultima – calcolata *ex art.* 40 della l. n. 183/2010 sull'importo della normale retribuzione che sarebbe spettata al lavoratore in caso di prestazione lavorativa computando gli elementi retributivi ricorrenti e continuativi – è dunque una componente essenziale della prestazione straordinaria, in assenza della quale, evidentemente, il relativo trattamento non sarebbe idoneo a conseguire la finalità di accompagnamento alla pensione che è ad esso assegnata dal regolamento del Fondo.

8 – Note finali.

³⁵ Cfr. la circolare n. 90/2015 dell'INPS, al punto 2.2.

³⁶ Si noti, peraltro, che, ancorché commisurato nell'importo al trattamento pensionistico che spetterebbe all'interessato, l'assegno straordinario non è una prestazione pensionistica, ma una prestazione di accompagnamento alla pensione posta a totale carico del datore di lavoro, soggetta quindi al regime della tassazione separata (con utilizzo dell'aliquota del TFR) che è proprio anche degli incentivi all'esodo. Ne conseguono una serie di effetti, dall'assenza del diritto alla perequazione che vale per i trattamenti pensionistici e di quello ai trattamenti accessori di famiglia, sino allo speciale regime per le ipotesi di incompatibilità e di incumulabilità (art 11 del decreto n. 83486/2014).

³⁷ Gli stessi oneri di gestione – che per le altre prestazioni gravano sul Fondo alla stregua dell'apposito regolamento dell'INPS – sono a carico delle singole aziende esodanti, le quali provvedono a versarli direttamente all'Istituto, secondo le modalità da questo definite (v. ancora la circolare n. 90/2015 dell'INPS, al punto 2.2).

Già in taluni dei passaggi che precedono è dato cogliere qualche elemento di valutazione, anche critica, del nuovo impianto regolativo dei fondi di solidarietà. Vale comunque la pena di svolgere qualche ulteriore, breve riflessione, sempre a tratto generale.

Al di là dei segnalati disguidi redazionali del testo legislativo, che non tanto preoccupano in sé (considerata anche la gravosità dell'impegno ri-regolativo dell'intera materia), quanto per la mancata utilizzazione dello strumento correttivo e per la tecnica utilizzata per ovviare alle evidenti incongruenze, è dato segnalare una eccessiva complessità della disciplina della materia, pur nella successione del dettato legislativo, dalla legge 92/2012 al d. lgs n. 148/2015, e della conseguente rielaborazione del testo³⁸. È ragionevole ipotizzare che questa sensazione sia alimentata dalla ambiguità sottesa nell'intero provvedimento, in cui il Titolo II si presenta come ancillare rispetto al Titolo I, sempre più evidenziandosi l'idea di ricondurre, nel contesto di un processo di universalizzazione, il modello autonomo dei fondi di solidarietà al meccanismo della integrazione salariale.

In particolare, si avverte una scelta più o meno consapevole di contaminazione dei due livelli di *welfare*, costringendo negli schemi regolativi e procedurali propri del primo livello le iniziative del secondo livello, e comprimendo in qualche

³⁸ Al riguardo, vale la pena di rammentare che il Consiglio dell'Unione europea ha approvato, il 4 dicembre 2014, le sue conclusioni sulla *Smart Regulation* necessaria a garantire che l'Unione raggiunga i suoi obiettivi politici, tra cui il buon funzionamento del mercato unico. La normativa europea dovrà essere trasparente e semplice; inoltre, dovrà comportare costi minimi e un carico normativo ridotto, al fine di promuovere la competitività, la crescita e l'occupazione, e sempre tenendo conto della protezione dei consumatori, la salute, l'ambiente e i lavoratori. È fondamentale promuovere strumenti, regolamentari e non, più efficaci, come ad esempio l'armonizzazione e il mutuo riconoscimento, al fine di evitare che le imprese e i consumatori debbano affrontare i costi dell'esistenza di 28 mercati nazionali. La legislazione europea dovrà essere necessariamente più comprensibile e facile da usare per i cittadini, le amministrazioni pubbliche a tutti i livelli e le imprese, la Commissione pertanto è invitata ad andare avanti con le iniziative di semplificazione, anche attraverso il programma *REFIT*, utilizzato proprio per il controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione dell'Unione europea; in particolare, gli Stati membri e le parti interessate dovranno dare il loro contributo attivo a questo programma. Tutte le istituzioni dell'Unione europea dovranno applicare rigorosamente il principio "*Pensare anzitutto in piccolo*" nell'approvazione di strumenti di regolamentazione intelligente e nel *test* di valutazione di impatto di questi sulle piccole e medie imprese, per tener conto dei bisogni concreti e dei vincoli di queste imprese.

passaggio il momento formativo, che richiede maggiore slancio e per converso una specifica severità nella verifica dell'azione e dei risultati.

Il segnale più evidente di questo profilo critico sta nella più volte segnalata insipidezza, la cui massima manifestazione deve essere colta nell'anomalo rapporto fra comitato amministratore di ciascun fondo e direzione e presidenza dell'ente. L'auspicio è che la capacità e professionalità dei componenti dei comitati – nonostante le palesi limitazioni imposte alla loro azione – riesca a far emergere una linea meno burocratica possibile, che tenga conto adeguatamente della circostanza che le scelte sociali devono trovare spazi adeguati pur nella restrizione economico-finanziaria.

Per questo, ulteriore auspicio è che il ruolo propositivo – che pure è previsto nell'elenco delle funzioni dei comitati amministratori – venga effettivamente coltivato, in una prospettiva di valutazione funzionale efficiente e ragionevolmente coordinata, e trovi significativo spazio nell'indirizzo politico del mercato del lavoro e nello stesso bilancio sociale dell'INPS.