

Ammortizzatori sociali

La Cassa integrazione dopo il Jobs Act

Michele Miscione - Professore ordinario di Diritto del lavoro

Il sistema pubblico d'integrazione salariale

A sintetizzare le riforme della Cassa integrazione attuate prima dalla "legge Fornero" (1) e dopo dal Jobs Act (2), si può dire che il sistema, diventato complicatissimo ed incomprensibile per stratificazioni di leggi e leggine e per modifiche di fatto dovute alla "crisi", con le riforme è tornato a grandi linee alle origini o meglio a come *avrebbe dovuto* essere e che in un modo o nell'altro *non è mai stato*.

Delle due riforme, una subito dopo l'altra, è stata determinante la "legge Fornero", mentre il Jobs Act ha completato e rafforzato il già fatto, in particolare con il D.Lgs. n. 148 del 14 settembre 2015 (3). In più, con notevole merito, il Jobs Act ha unificato e riscritto tutto in un unico testo, per rendere semplice e certo quel che prima era volutamente caotico ed incerto.

Distinzione fra ammortizzatori in costanza o dopo la cessazione del rapporto

Le modifiche sono e debbono essere semplici, per essere efficaci.

La prima, forse la più semplice e per questo dirimpente, è quella della netta distinzione degli

ammortizzatori prima e dopo la cessazione, attuata dalla "legge Fornero" e completata dal Jobs Act con norme espresse (4). In particolare, nell'art. 1 della legge n. 183/2015 si distinguono e separano al comma 2 gli «strumenti di tutela in costanza di rapporto di lavoro» [lett. a)] dagli «strumenti di sostegno in caso di disoccupazione involontaria» [lett. b)]. Mentre il D.Lgs. n. 22 del 4 marzo 2015, in attuazione della lett. b), aveva già attuato il «riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati», in seguito il D.Lgs. n. 148/2015, in attuazione della lett. a), ha disposto «il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro». I due «strumenti» sono nettamente separati anche per la fonte.

Sono state riaffermate in modo certo le diverse funzioni e competenze degli ammortizzatori durante il rapporto di lavoro e dopo la cessazione, vietando così le sommatorie che prima rendevano i trattamenti lunghissimi e praticamente senza fine, con oneri pesanti attraverso i contributi figurativi scaricati soprattutto alle generazioni future (che non possono protestare).

(1) Legge 28 giugno 2012, n. 92.

(2) Art. 1, comma 2, lett. a) della legge-delega n. 183 del 10 novembre 2014 e D.Lgs. n. 148 del 14 settembre 2015.

(3) Prime indicazioni in Inps, msg (Direzione centrale prestazioni a sostegno del reddito, Direzione centrale sistemi informativi e tecnologici), n. 5919 del 24 settembre 2015 [tutti i messaggi e circolari Inps sono in www.inps.it/search122/ricerca]. In seguito, si occuperanno in generale del D.Lgs. n. 148/2015 (fra altri): Min. lav., circ. (Direzione generale degli ammortizzatori sociali e I.O.) n. 24 del 5 ottobre 2015, *Ammortizzatori sociali con il D.Lgs. 148/2015*, in www.lavoro.gov.it; Min. lav., circ. (Direzione generale degli ammortizzatori sociali e I.O.) n. 30 del 9 novembre 2015, *nota integrativa alla circolare n. 24 del 5 ottobre 2015 su D.Lgs. 148/2015*, *ivi*; Inps, circ. (Direzioni centrali prestazioni a sostegno del reddito, Entrate, Sistemi informativi e tecnologici) n. 197 del 2 dicembre 2015,

D.Lgs. 148/2015 - Integrazione salariale ordinaria.

(4) Legge-delega n. 183/2014, 1, comma 2, lettera a), n. 1) (riportato testualmente fra i «visto» del D.Lgs. n. 148/2015) «Nell'esercizio della delega di cui al comma 1 il Governo si attiene, rispettivamente, ai seguenti principi e criteri direttivi: a) con riferimento agli strumenti di tutela in costanza di rapporto di lavoro: 1) impossibilità di autorizzare le integrazioni salariali in caso di cessazione definitiva di attività aziendale o di un ramo di essa; (...). Quindi, nell'art. 21, comma 1, lett. b) del D.Lgs. n. 148/2015 è disposto «L'intervento straordinario di integrazione salariale può essere richiesto quando la sospensione o la riduzione dell'attività lavorativa sia determinata da una delle seguenti causali: (...) b) crisi aziendale, ad esclusione, a decorrere dal 1° gennaio 2016, dei casi di cessazione dell'attività produttiva dell'azienda o di un ramo di essa; (...).»

Jobs Act

Resta la domanda, se è finita l'epoca delle Casse integrazioni a favore delle imprese "fantasma", per cui si sa chiaramente che l'attività non riprenderà più. È necessario un interrogativo, perché c'è sempre il rischio che quel che è scritto nelle leggi poi venga dimenticato nei fatti. La grande diversità è però che prima, in modo talvolta criptico, c'era scritto nella legge che l'impresa "fantasma" potesse in qualche modo fruire della Cassa integrazione: ora, oltre il criptico, c'è scritto espressamente il contrario.

Il divieto di Cassa integrazione per cessazione con qualche eccezione

Nel D.Lgs. n. 148/2015 s'era voluto dare qualche segnale forte della distinzione fra ammortizzatori in costanza o dopo la cessazione del rapporto, per riaffermare con decisione che ormai la confusione fra Cassa integrazione e disoccupazione non è più ammissibile. Un caso, quale esempio. È stato abrogato (5) l'art. 3, comma 17 della "legge Fornero" (n. 92/2012), che prevedeva «in via sperimentale» fino a tutto il 2015 l'indennità di disoccupazione (ASpI) ai lavoratori sospesi per crisi aziendali o occupazionali, subordinatamente ad un'integrazione di almeno il 20% a carico dei fondi bilaterali o di solidarietà. Pertanto, l'ASpI per i sospesi era stata eliminata per pochi mesi (dal 23 settembre 2015, giorno d'entrata del D.Lgs. n. 148/2015, alla fine dell'anno) e l'«esperimento» sembrava chiuso in modo definitivo. L'«indennità di disoccupazione ASpI per lavoratori sospesi» doveva cessare automaticamente al 23 settembre 2015, ultimo giorno di vigenza della normativa, comunque nel limite di spesa di € 20 milioni per il 2015 (6). In un secondo momento però (7) lo stesso Ministero ha ritenuto «di poter prendere in considerazione un'interpretazione più estensiva, che pone in particolare rilievo la validità

degli impegni assunti dalle parti in sede di consultazioni sindacali, attraverso accordi stipulati prima dell'entrata in vigore della norma abrogativa, che abbiano previsto l'inizio delle sospensioni entro la medesima data e sino al 31 dicembre 2015, e le cui istanze siano state presentate entro il 20° giorno successivo al 23 settembre 2015, ultimo giorno utile di inizio delle sospensioni, fermo restando, naturalmente, il limite di spesa di € 20 milioni per l'anno 2015». È finita così, anche se l'«interpretazione più estensiva» ha lasciato una certa sensazione d'incertezza.

È stata eliminata, dopo molte proroghe speciali (8), la causale della «cessazione di attività», ma resta un'unica eccezione a carattere «transitorio», che, come ogni eccezione, dovrebbe confermare la regola [ma il condizionale è d'obbligo], con riguardo al «completamento» dei programmi di crisi per cessazione di attività. L'art. 21, comma 4 del D.Lgs. n. 148/2015 prevede che, entro il limite di spesa di € 50 milioni per ciascuno degli anni 2016, 2017 e 2018, potrà essere autorizzato, sino a un limite massimo rispettivamente di 12, 9 e 6 mesi e previo accordo in sede governativa, un ulteriore intervento di integrazione salariale straordinaria qualora all'esito del programma di crisi aziendale l'impresa cessi l'attività produttiva e sussistano concrete prospettive di rapida cessione dell'azienda e di un conseguente riassorbimento occupazionale. Non si dice dell'«accordo stipulato in sede governativa» e comunque debbono sussistere «concrete prospettive» non solo di rapida cessione dell'azienda, ma anche di un conseguente riassorbimento occupazionale. Dato però che, a partire dal 1° gennaio 2016, è venuta meno la possibilità d'accesso alla Cassa integrazione straordinaria per la causale di cessazione d'attività - anche parziale - i requisiti per l'ammissione al trattamento dell'art. 21, comma 4 devono verificarsi (compreso l'accordo

(5) Art. 46, comma 1, lett. q) del D.Lgs. n. 148/2015.

(6) Inps, msg. n. 6024 del 30 settembre 2015. Si dirà dopo (Min. lav., circ. n. 27 del 20 ottobre 2015): «in prima battuta, la scrivente Direzione ha assunto, in via prudenziale, un orientamento restrittivo e di interpretazione letterale, ritenendo che a seguito dell'abrogazione dell'art. 3, comma 17, legge n. 92/2012, l'ASpI per i lavoratori sospesi non potesse più essere erogata per le giornate di sospensione successive all'entrata in vigore del cit. decreto, cioè dal 24 settembre 2015».

(7) Min. lav., circ. n. 27 del 20 ottobre 2015, cit. Cfr. anche Inps, msg. n. 7011 del 17 novembre 2015 e Inps, msg. n.

7037 del 18 novembre 2015.

(8) Cfr. l'art. 1, comma 110 della legge n. 190 del 23 dicembre 2014, che aveva disposto, al fine di consentire il completamento nel 2015 dei piani di gestione degli esuberi di personale relativi al 2014, il finanziamento di cui all'art. 1, comma 183, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, previsto per le proroghe dei trattamenti di cui all'art. 1 del D.L. n. 249, del 5 ottobre 2004, conv. con modd. in legge n. 291 del 3 dicembre 2004 e successive modificazioni. Cfr. Min. lav., circ. n. 1 del 22 gennaio 2015.

Jobs Act

in sede governativa) entro il 31 dicembre 2015 (9). La norma è copiata dall'art. 2, comma 70 della "legge Fornero", che, come si vedrà subito, ha abrogato dal 1° gennaio 2016 la Cassa integrazione del fallimento ed altre procedure concorsuali previsto dall'art. 3 della legge 23 luglio 1991, n. 223.

Resta ferma anche (10) la speciale integrazione straordinaria prevista in caso di amministrazione straordinaria di grandi imprese in crisi (11). Pertanto, per i dipendenti dalle aziende commissariate (12) la durata della Cassa integrazione straordinaria «è equiparata al termine previsto per l'attività del commissario».

Non è più nominata, invece, l'integrazione straordinaria per fallimento ed altre procedure concorsuali ex art. 3 della legge n. 223/1991, già modificata (13) ed abrogata a decorrere dal 1° gennaio 2016 dalla "legge Fornero" (14), ma nel frattempo estesa oltre i limiti formali in via amministrativa (15). L'art. 3 della legge n. 223/1991, dato che non è stato abrogato dal D.Lgs. n. 148/2015, è restato in vigore nei modi e termini già previsti e cioè fino al 1° gennaio 2016, data dalla quale «viene meno la possibilità di autorizzare il trattamento Cigs conseguente all'ammissione alle procedure concorsuali» (16).

Fino al 31 dicembre 2015 (17) il trattamento poteva decorrere dalla data di dichiarazione di fallimento, di dichiarazione di apertura del concordato preventivo, di emanazione del provvedimento di liquidazione coatta amministrativa ovvero di sottoposizione all'amministrazione straordinaria

e di conseguenza l'inizio delle sospensioni poteva decorrere dalla data dei provvedimenti suindicati, applicandosi le norme procedurali già previste. Tuttavia, il Ministero del lavoro ha precisato - per quanto apparentemente ovvio - che «successivamente al 31 dicembre 2015, nel caso in cui l'impresa sia sottoposta a procedura concorsuale con continuazione dell'esercizio d'impresa, ove sussistano i presupposti, la fattispecie potrà rientrare nell'ambito delle altre causali previste dal decreto n. 148/2015» (18).

Si ha già la sensazione che l'eccezione a carattere «transitorio» prevista dall'art. 21, comma 4 del D.Lgs. n. 148/2015, vista prima, sia un surrogato della vecchia Cassa integrazione per fallimento ex art. 3, legge n. 223/1991, ma la precisazione del Ministero crea "sospetti", dato che il fallimento ed altre procedure concorsuali fanno presumere, con ovvia gradualità, la fine dell'impresa. Sarà necessario allora «un piano di risanamento» molto serio e un'ancora più seria raggiungibilità della finalizzazione «alla continuazione dell'attività aziendale e alla salvaguardia occupazionale» (19).

Rispetto al passato, però, la differenza è sostanziale: infatti, nel testo iniziale, l'art. 3 della legge n. 223/1991 prevedeva una Cassa integrazione quasi automatica, con altrettanto (quasi) automatica moratoria della disgregazione dell'azienda in procedura concorsuale, al tempo stesso con diritto di prelazione per l'affittuario. Tutto questo è venuto meno da subito, già con la "legge Fornero", eliminando uno strumento di politica attiva e

(9) Punto 4.4 della cit. circ. Min. lav. n. 24 del 5 ottobre 2015.

(10) Art. 20, comma 6, D.Lgs. n. 148/2015.

(11) Art. 7, comma 10-ter del D.L. 20 maggio 1993, n. 148 (conv. con modd. in legge 19 luglio 1993, n. 236); ma cfr. anche art. 4, comma 6 del D.L. 1° ottobre 1996, n. 510) conv. con modd. in legge 28 novembre 1996, n. 608). Cfr. circ. Min. lav. n. 4 del 2 marzo 2015, *Ambito di applicazione dell'art. 3 della legge n. 223/1991 (Cigs per imprese in procedura concorsuale)*; Min. lav., circ. n. 12 dell'8 aprile 2015 (*Cassa integrazione straordinaria per procedure concorsuali*).

(12) Ex D.L. 30 gennaio 1979, n. 26 (conv. con modd. in legge 3 aprile 1979, n. 95).

(13) L'art. 3, comma 1, legge n. 223/1991 è stato mod. dall'art. 46-bis, comma 1, lett. h) del D.L. n. 83/2012 (conv. in legge n. 134/2012).

(14) Art. 2, comma 70, legge n. 92/2012, sostituito dall'art. 46-bis, comma 1, lett. h) del D.L. 22 giugno 2012, n. 83 (conv. con modd. dalla legge 7 agosto 2012, n. 134).

(15) Min. lav., circ. n. 4 del 2 marzo 2015, dove si dà atto dell'estensione per «assimilazione» della Cigs ex art. 3, legge

n. 223/1991 anche alle imprese con accordi di ristrutturazione del debito ex art. 182 (Min. lav., nota n. 4314 del 17 marzo 2009) ed alle aziende sottoposte a concordato preventivo con prosecuzione dell'attività d'impresa (Min. lav., nota n. 13876 del 26 maggio 2010). Inoltre, mentre prima il periodo di fruizione Cigs era fatto decorrere dalla data del provvedimento formale di ammissione o sottoposizione ad una procedura concorsuale, nella cit. circ. n. 4/2015 il Ministero ha disposto, su conforme parere dell'Ufficio Legislativo (nota n. 4607 del 24 febbraio 2015), che l'impresa interessata da procedura concorsuale - con prosecuzione anche parziale dell'attività - possa richiedere la Cigs ex art. 3, comma 1, legge n. 223/1991 anche in momento successivo alla data di ammissione o sottoposizione ad una delle procedure.

(16) Punto 4.4 della cit. circ. Min. lav. n. 24 del 5 ottobre 2015.

(17) Min. lav., circolari nn. 4 del 2 marzo 2015 e 12 dell'8 aprile 2015.

(18) Sempre Min. lav., circ. n. 24/2015, cit.

(19) Art. 21, comma 3, D.Lgs. n. 148/2015.

Jobs Act

salvataggio che s'era rilevato importante e serio (oltre qualche inevitabile abuso).

Ultrattività o resistenza per gli ammortizzatori in deroga

Il D.Lgs. n. 148/2015 ha posto una "normalizzazione", che vuol dire rientro nella legalità, vietando in modo semplice quanto drastico non solo le "deviazioni" di puro fatto, ma anche le deroghe: per questo sono stati eliminati dalla "legge Fornero" gli interventi "in deroga", anche se con una prudente gradualità, fino a cessare nel 2017 (20).

L'eliminazione in progressione era stata disposta indirettamente con la diminuzione negli anni dei limiti di spesa entro cui erano ammessi gli ammortizzatori in deroga (21), incrementando il Fondo sociale per occupazione e formazione (22).

Si poteva dire che si andasse verso una diminuzione per così dire naturale, dato che le ore autorizzate per ammortizzatori in deroga sono forte-

mente calate: in verità, però, tutta la Cassa integrazione è in forte diminuzione rispetto agli anni scorsi (23), ma è per gli ammortizzatori in deroga che il calo è stato davvero drastico, passando da 283.410.701 ore nel 2013, a 237.111.115 ore nel 2014 ed infine - un vero e proprio crollo - a 97.489.013 ore nel 2015 (24), con ulteriore calo anche nel gennaio (25) e stabile nel febbraio 2016 (26).

Per il 2016, che dovrebbe essere l'ultimo anno, oltre i «rifiinanziamenti» di cui si vedrà subito, è stato emanato un nuovo decreto per la ripartizione dei fondi e la disciplina uniforme in tutto il territorio, possibile anche con prestazioni in aumento (27). Le Regioni hanno confermato le proprie regole (28). Ci sarà utilizzazione continua, anche se di fatto ridotta.

Nel frattempo ci sono stati «rifiinanziamenti» degli ammortizzatori in deroga, prima per il 2015 (29) e dopo per il 2016 «al fine di favorire la transizione verso il riformato sistema degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di

(20) Art. 2, commi 64-67, legge n. 92/2012. Inps, msg. (Direzione generale) n. 354 del 16 gennaio 2015, D.I. n. 86972 del 9 gennaio 2015, *Cig in deroga per appalti di pulizie nelle scuole*; Inps, msg. (Direzione centrale prestazioni a sostegno del reddito, Direzione centrale sistemi informativi e tecnologici), n. 3244 del 12 maggio 2015, *Ammortizzatori sociali in deroga 2015*; Inps, msg. n. 4820 del 16 luglio 2015, *Ammortizzatori in deroga: risorse finanziarie 2015*; Inps, msg. (Direzione centrale prestazioni a sostegno del reddito, Direzione centrale sistemi informativi e tecnologici) n. 5313 del 13 agosto 2015, *Ammortizzatori in deroga nel settore pesca*; Inps, msg. (Direzione centrale prestazioni a sostegno del reddito, Direzione centrale sistemi informativi e tecnologici) n. 54 dell'11 gennaio 2016, *Ammortizzatori sociali in deroga 2015*. Cfr. anche Consiglio Stato (Sezione VI), ordinanza 10 marzo 2015, *Cassa integrazione in deroga per liberi professionisti*.

Inps, circ. (Direzione centrale prestazioni a sostegno del reddito, Direzione centrale sistemi informativi e tecnologici) n. 107 del 27 maggio 2015, *Decreto interministeriale n. 83473 del 1° agosto 2014: criteri di concessione degli ammortizzatori sociali in deroga alla normativa vigente*.

(21) Art. 2, commi 65 e 66, legge n. 92/2012. L'incremento era stato di € 1.000 milioni per ciascuno degli anni 2013 e 2014, di € 700 milioni per il 2015 e di € 400 milioni per il 2016.

(22) Art. 18, comma 1, lett. a) del D.L. 29 novembre 2008, n. 185, conv. con modd. in legge 28 gennaio 2009, n. 2.

(23) Notizie in www.inps.it/webidentity/banchedatistatistiche/menu/cig/mahtml.

(24) In www.inps.it/webidentity/banchedatistatistiche/cig4/index.jsp.

(25) In www.inps.it/webidentity/banchedatistatistiche/cig_i/index.jsp.

(26) In www.inps.it/webidentity/banchedatistatistiche/cig2/index.jsp. Nel gennaio-febbraio 2015 il totale delle ore autorizzate era stato di 109.494.720 (31.799.478 per gli interventi ordinari, 66.920.167 per quelli straordinari e 31.799.478 per quelli in deroga), mentre nel gennaio-febbraio 2016 il totale è stato di 117.097.805 (ord. 12.729.823, straord. 90.827.845, de-

roga 13.540.137). Nel sito Inps si spiega che «fermo restando che nel mese di febbraio 2016 si registra una sensibile diminuzione delle ore autorizzate di Cigo rispetto allo stesso mese dell'anno precedente, è rilevabile un progressivo aumento dell'autorizzato rispetto ai mesi precedenti. Questo aumento congiunturale riflette una ripresa delle attività amministrative di concessione dopo gli atti di indirizzo adottati dall'Istituto, il cui quadro regolamentare si completerà con l'imminente pubblicazione del decreto ministeriale relativo ai nuovi criteri di concessione della Cigo».

(27) Decreto interministeriale prot. n. 40/002659124 dicembre 2015 del Ministro del lavoro e delle Politiche Sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, per cui le Regioni e le Province autonome possono concedere i trattamenti di integrazione salariale e di mobilità, anche in deroga ai criteri di cui all'articolo 2 e 3 del decreto interministeriale n. 83473 del 1° agosto 2014 nella misura del 5% delle risorse attribuite con il D.I. n. 90973 dell'8 luglio 2015. Cfr. al riguardo Inps, msg. n. 54 dell'11 gennaio 2016, *Ammortizzatori sociali in deroga 2015*.

(28) Cfr. ad es. Regione Veneto (Giunta regionale), Accordo quadro 30 dicembre 2015 per la Cassa integrazione in deroga 2016, in www.regione.veneto.it/web/lavoro/cassa-integrazione-in-deroga; Regione Emilia-Romagna, Intesa dell'8 gennaio 2016 sulla gestione degli ammortizzatori sociali in deroga 2016, in formazione.lavoro.regione.emilia-romagna.it/.../intesa-sulla-gestione-degli-ammortizzatori-sociali-in-deroga-dell8-gennaio-2016-2013.

(29) Art. 2, D.L. 21 maggio 2015, n. 65, conv. con modd. in legge 17 luglio 2015, n. 109, con rifiinanziamento di € 1.020 milioni per il 2015 del Fondo sociale per occupazione e formazione [art. 18, comma 1, lett. a), del D.L. 29 novembre 2008, n. 185, conv. con modd. in legge 28 gennaio 2009, n. 2] ai fini degli ammortizzatori sociali in deroga di cui all'art. 2 commi 64-66 della legge 28 giugno 2012, n. 92 e successive modificazioni. L'art. 3 dello stesso D.L. n. 65/2015 ha previsto anche il rifiinanziamento per € 5 milioni per il 2015 degli ammortizzatori sociali in deroga per il settore della pesca.

Jobs Act

lavoro» (30), che fanno sospettare che non tutto sia finito e si possa continuare ancora. Per il 2016, sempre per gli ammortizzatori in deroga, sono state disposte anche nuove regole abbastanza limitative (31), che lasciano presumere la volontà di graduazione per attenuare l'impatto con la fine, che in tal modo troverebbe una conferma. Ad ogni buon conto, si conferma (32) - *repetita iuvant* per evitare i sospetti - che «gli effetti dei suddetti trattamenti non possono prodursi oltre la data del 31 dicembre 2016».

È esclusa quindi l'«ultrattività», vietando che dopo il 31 dicembre 2016 continuino gli effetti della legislazione precedente, anche se abrogata. Di resistenze, però, ce ne sono state.

La normalizzazione con “testo unico”: incertezze sul campo d'applicazione

Le modifiche rispetto al sistema precedente sono tante, ma allo stesso tempo il D.Lgs. n. 148/2015 ha disposto un “testo unico” che raccoglie e riordina la normativa precedente, ripetendo spesso anche testualmente la normativa previgente. La novità maggiore doveva essere forse la “legificazione” anche delle circolari amministrative e della giurisprudenza, che prima erano di per sé non vincolanti ed ora hanno acquistato forza di legge. Il caso più importante doveva essere presumibilmente quello relativo ai campi d'applicazione (33), in cui però - almeno questa era la sensa-

zione - s'è fatto riferimento ai siti Inps, non sempre precisi.

Proprio sul campo d'applicazione dell'intervento ordinario di Cassa integrazione c'è stato un ripensamento, non senza incertezze. Da subito, il Ministero del lavoro aveva affermato (34) che, dopo il D.Lgs. n. 148/2015, «l'ambito di applicazione della normativa in materia di cassa integrazione guadagni rimane immutato», ma solo perché, nonostante l'avvenuta abrogazione dell'art. 3 del D.Lgs. C.P.S. 12 agosto 1947, n. 869 (elencazione delle imprese escluse), la tutela dei lavoratori delle imprese operanti nei settori di cui al sopra cit. art. 3 risulta già assicurata dai fondi di solidarietà bilaterali di settore ovvero, in mancanza, dal fondo di solidarietà residuale, istituiti ex art. 3 della legge n. 92/2012.

Il problema, ma in senso diverso, è stato affrontato dalla Finanziaria 2016, che ha disposto (35) la modifica dell'art. 46, comma 1, lett. b) del D.Lgs. n. 148/2015, nel senso dell'abrogazione non più di tutto il D.Lgs. n. 869/1947, ma con «eccezione dell'articolo 3», che prevedeva il campo d'applicazione della Cassa integrazione ordinaria. In tal modo, solo dall'entrata in vigore della Finanziaria 2016 (e cioè dal 1° gennaio 2016) (36) torna in vigore il vecchio art. 3 del D.Lgs. n. 869/1947, ma non sono abrogate almeno formalmente le norme del D.Lgs. n. 148/2015 sulla stessa materia (37). Dato che le due norma-

(30) Legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Legge di Stabilità 2016) art. 1, comma 304: per il 2016 l'incremento è stato di € 250 milioni.

(31) Art. 1, comma 304, ma seconda parte, della legge n. 208/2015 (Stabilità 2016): si prevede che, fermo restando quanto disposto dal D.M. 1° agosto 2014, n. 83473, il trattamento di integrazione salariale in deroga può essere concesso o prorogato, dal 1° gennaio al 31 dicembre 2016, per un periodo non superiore a tre mesi nell'arco di un anno. A parziale rettifica di quanto stabilito dall'art. 3, comma 5 del D.M. n. 83473/2014, dal 1° gennaio 2016 il trattamento di mobilità in deroga non può essere concesso ai lavoratori che alla data di decorrenza del trattamento hanno già beneficiato di prestazioni di mobilità in deroga per almeno tre anni, anche non continuativi; per i restanti lavoratori il trattamento può essere concesso per non più di quattro mesi, non ulteriormente prorogabili, più ulteriori due mesi per i lavoratori residenti nel Mezzogiorno (ex D.P.R. 6 marzo 1978, n. 218), comunque con un massimo complessivo di tre anni e quattro mesi. Ulteriori deroghe sono previste per «le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano». Cfr. Min. lav., circ. (Direzione generale degli ammortizzatori sociali e I.O.) n. 2 del 2 febbraio 2016, *Ammortizzatori sociali in deroga*, in www.lavoro.gov.it; Min. lav. (Direzione generale degli ammortizzatori sociali e I.O.) nota dell'11 febbraio 2016 prot. n. 40/3223, *Raccordo fra ammortizzatori sociali in deroga e Fondo di integrazione salariale*, *ivi*.

(32) Art. 1, comma 304, ultima frase della seconda parte, della legge n. 208/2015 (Stabilità 2016).

(33) Artt. 10 e 20 del D.Lgs. n. 148/2015. Il caso più significativo era l'assoggettamento alla Cassa integrazione *solo* ordinaria [art. 10, comma 1, lett. l) del D.Lgs. n. 148/2015] delle «imprese industriali degli enti pubblici, salvo il caso in cui il capitale sia interamente di proprietà pubblica». In verità - a parte il mistero del perché la stessa norma non è ripetuta per l'intervento straordinario - la norma correggeva la giurisprudenza, che aveva dato varie versioni ed in particolare (l'unica ragionevole) aveva dichiarato l'esenzione solamente della società *in house* (Cass., 3 giugno 2015, nn. 11487 e 11488, in *Pluris* ma solo la n. 11487), definibile «impresa pubblica» in quanto «considerata» come una specie di reparto dell'ente pubblico ai fini della concorrenza. Sull'argomento, con *obiter dictum* (dato che il caso esaminato era di anni precedenti), cfr. Cass., sez. VI, 29 dicembre 2015, n. 26016 (in *Pluris*).

(34) Min. lav., nota n. 5359 del 9 novembre 2015, cit. in Inps, circ. (Direzione centrale prestazioni a sostegno del reddito, Direzione centrale entrate, Direzione centrale sistemi informativi e tecnologici), n. 197 del 2 dicembre 2015, *D.Lgs. n. 148/2015 - Integrazione salariale ordinaria*, punto 2.1.

(35) Legge n. 208/2015, art. 1, comma 309.

(36) Legge n. 208/2015, art. 1, comma 999.

(37) Art. 10, D.Lgs. n. 148/2015.

Jobs Act

tive sono diverse - e proprio per questo è stata fatta rivivere quella vecchia - dovrebbe essere certo che fino al 31 dicembre 2015 si applica l'art. 10 del D.Lgs. n. 148/2015 e solo dal 1° gennaio 2016 si torna ad applicare l'art. 3 del D.Lgs. n. 869/1947. Resta però l'incertezza derivante dal fatto che l'art. 10 del D.Lgs. n. 148/2015 non è stato abrogato né sostituito dall'art. 3 del D.Lgs. n. 869/1947, a meno che non si voglia sostenere una natura interpretativa e quindi un'efficacia retroattiva della Finanziaria 2016, che però non è prevista.

Certo, non è tutto come prima. Oltre i dubbi sul periodo intermedio dall'entrata in vigore dell'art. 10 del D.Lgs. n. 148/2015 a quello dell'entrata in vigore della Legge Finanziaria n. 208/2016 (dal 24 settembre al 31 dicembre 2015), si dovrà fare o un difficile intreccio fra le due normative o tornare ad un intreccio ancor più difficile fra norme e prassi amministrative, con il dubbio che la legge Finanziaria non abbia voluto smentire le norme del D.Lgs. n. 148/2015 che derivavano dalla prassi.

Le causali, requisiti d'occupazione per gli interventi ordinari

In particolare, con il D.Lgs. n. 148/2015 sono state sostanzialmente confermate le causali dei vari interventi, sia ordinari che straordinari.

Per gli interventi ordinari, l'art. 11 del D.Lgs. n. 148/2015 conferma le precedenti causali: **a)** situazioni aziendali dovute ad eventi transitori e non imputabili all'impresa o ai dipendenti, incluse le intemperie stagionali; **b)** situazioni temporanee di mercato. Come prima (38), la Cassa integrazione ordinaria è ammortizzatore cui si può ricorrere per «crisi di breve durata e di natura transitoria» (39). Per il requisito della *transitorietà* è necessaria la ripresa della normale attività lavorativa, com'è confermato dal venir meno degli interventi per cessazione d'attività o, più in spe-

cifico, dalla disposizione (art. 2, comma 4 del D.Lgs. n. 148/2015) che presuppone la ripresa della normale attività lavorativa per la proroga del periodo di apprendistato. Invece il requisito della *temporaneità* (breve durata) è contraddetto dal fatto che, come si vedrà (art. 12, comma 1, D.Lgs. n. 148/2015), ora gli interventi ordinari sono ammessi normalmente fino a 12 mesi, mentre prima ai 12 mesi si poteva arrivare solo in via «eccezionale».

In base all'art. 1, comma 2 del D.Lgs. n. 148/2015 è esteso anche agli interventi ordinari il requisito, prima richiesto solo per quelli straordinari ed in deroga (40), per cui, per avere le prestazioni, i lavoratori debbono possedere presso l'unità produttiva per la quale è richiesto il trattamento un'anzianità di effettivo lavoro di almeno novanta giorni alla data di presentazione della relativa domanda di concessione. Il requisito non è necessario negli interventi ordinari per «eventi oggettivamente non evitabili» (41).

Sostanzialmente immutate anche le causali dell'intervento straordinario. Alcune apparenti novità sono state in qualche modo «riassorbite» in via amministrativa da una successiva del Ministero del lavoro (42). Ad esempio, fra le causali dell'intervento straordinario c'è ora solo la «riorganizzazione aziendale» (43), ma il Ministero del lavoro ha precisato che la riorganizzazione «assorbe e ricomprende in sé le fattispecie della ristrutturazione e conversione aziendale di cui al previgente art. 1 della legge n. 223/1991». Insomma, non molto cambia rispetto al passato. Anche la nozione di «contratto di solidarietà», che come si vedrà ha subito *negli effetti* le modifiche più importanti, rimane sostanzialmente quella precedente.

Infine, il Ministero del lavoro ha emanato il nuovo decreto n. 94033/2016, entrato in vigore dal 9 febbraio 2016 (44), con i criteri per l'approvazione dei programmi di cassa integrazione guadagni

(38) Art. 5, D.Lgs.C.P.S. 12 agosto 1947, n. 869: «La integrazione per gli operai dell'industria è dovuta (...) sempreché la sospensione sia causata da eventi non imputabili all'imprenditore o agli operai, e risulti certa la riammissione, entro breve periodo, degli operai stessi nell'attività produttiva dell'impresa».

(39) Inps, circ. n. 197 del 2 dicembre 2015, cit., punto 2.2.

(40) Art. 8, comma 3, D.L. 21 marzo 1988, n. 86, conv. con modd. in legge 20 maggio 1988, n. 160.

(41) Nel testo originario, l'art. 1, comma 2 del D.Lgs. n. 148/2015 prevedeva l'esclusione del requisito dei 90 giorni di lavoro effettivo per gli «eventi oggettivamente non evitabili» solamente «nel settore industriale»; quindi, l'art. 1, comma 308 della

legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Legge di Stabilità 2016) ha soppresso le parole «nel settore industriale», escludendo il requisito per tutti i settori, ma solo a decorrere dal 1° gennaio 2016 (data d'entrata in vigore della legge n. 208/2015).

(42) Min. lav., circ. n. 24 del 5 ottobre 2015, in www.lavoro.gov.it.

(43) Art. 21, comma 1, lett. a), D.Lgs. n. 148/2015.

(44) D.M. 13 gennaio 2016, n. 94033, registrato della Corte dei Conti (Ufficio controllo atti Reg. prev.) con atto n. 94033 del 3 febbraio 2016, pubblicato l'8 febbraio 2016 sul sito istituzionale

Jobs Act

straordinaria ex D.Lgs. n. 148/2015; allo stesso tempo, sono stati abrogati espressamente precedenti decreti su singole materie (45).

In particolare, sono state emanate nuove norme, con corrispondenti abrogazioni espresse, sulla riorganizzazione aziendale (46), sulla crisi aziendale (47), sui contratti di solidarietà (48), sulle imprese appaltatrici dei servizi di mensa e dei servizi di pulizia (49), sulle imprese artigiane (50), sui partiti politici e movimenti politici e loro rispettive articolazioni e sezioni territoriali (51), sulla disciplina del cumulo dell'intervento straordinario e ordinario di integrazione salariale (52).

Le grandi novità

I limiti di tempo

La novità più grande del D.Lgs. n. 148/2015 è certamente la limitazione nel tempo dei vari tipi

d'intervento (53). Ora è fissata (art. 4) la «durata massima complessiva» in 24 mesi nel quinquennio «mobile», salvo una maggiore computabilità (fino a 36 mesi) dei contratti di solidarietà (art. 22, comma 5).

In precedenza, in base all'art. 1, comma 9 della legge n. 223/1991, «sembrava» che (anche se in concreto era molto diverso) il massimo dovesse essere di 36 mesi nel quinquennio (54), ma subito dopo fu disposto prima in via amministrativa e poi con legge (55) che i limiti temporali di cui al citato art. 1, comma 9 dovessero essere riferiti ad un arco temporale «fisso», a partire dall'11 agosto 1991 (giorno dell'entrata in vigore della legge n. 223/1991) all'11 agosto 1996 e quindi dall'11 agosto 1996 all'11 agosto 2001 e via allo stesso modo per i quinquenni 2001-2006, 2006-2011 e 2011-2016. Con questo sistema i limiti del triennio se messi alla fine di un quinquennio

del Ministero del lavoro e delle politiche sociali; in base all'art. 10 comma 3 del D.M. n. 94033/2016 l'efficacia decorre dal giorno successivo alla data di pubblicazione su sito ufficiale.

(45) Art. 10, comma 2, D.M. n. 94033/2016.

(46) Art. 1, D.M. n. 94033/2016. È stato abrogato espressamente il D.M. 20 agosto 2002, n. 31444, *Criteri per l'approvazione dei programmi e della proroga dei programmi per riorganizzazione e ristrutturazione aziendale* (in G.U. n. 270 del 18 novembre 2002).

(47) Art. 2, D.M. n. 94033/2016. Sono stati abrogati espressamente il D.M. 18 dicembre 2002, n. 31826, (in G.U. n. 32 del 8 febbraio 2003), *Criteri di approvazione dei programmi di crisi aziendale e per la concessione del trattamento Cigs nei casi di cessazione di attività* ed il D.M. 15 dicembre 2004, n. 35302 (in G.U. n. 84 del 12 aprile 2005), *Modifiche al D.M. n. 31826 del 18 dicembre 2002 concernente i criteri di approvazione dei programmi di crisi aziendale e per la concessione del trattamento Cigs nei casi di cessazione di attività*.

(48) Artt. 3 e 4, D.M. n. 94033/2016. Sono stati abrogati espressamente il D.M. 23 dicembre 1994 (in G.U. n. 42 del 20 febbraio 1994), *Disciplina, nelle unità produttive interessate da contratti di solidarietà e da programmi di cassa integrazione guadagni straordinaria, del cumulo dei due distinti benefici*, nonché il D.M. 10 luglio 2009, n. 46448 (in G.U. 3 agosto 2009, n. 178), *Semplificazione delle modalità di accesso al trattamento di integrazione salariale in favore dei lavoratori dipendenti di aziende le quali abbiano sottoscritto contratti collettivi aziendali denominati «contratti di solidarietà»*.

(49) Art. 5, D.M. n. 94033/2016. È stato abrogato espressamente il D.M. 20 agosto 2002, n. 31446 *Criteri e requisiti per l'accertamento delle condizioni per l'intervento straordinario di integrazione salariale in favore dei dipendenti e dei soci delle imprese appaltatrici dei servizi di pulizia* (in G.U. n. 271 del 19 novembre 2002). Non è stato abrogato, invece, e quindi dovrebbe essere in vigore, il D.M. 22 luglio 2002, n. 31347 (in G.U. n. 209 del 6 settembre 2002), *Criteri generali di concessione del trattamento CIGS alle aziende appaltatrici di servizi di mensa presso aziende industriali, ai sensi dell'art. 23, primo comma, della legge 23 aprile 1981, n. 155*.

(50) Art. 6, D.M. n. 94033/2016.

(51) Artt. 7 e 8, D.M. n. 94033/2016. Sono stati abrogati espressamente il D.M. 27 giugno 2014, n. 82762 (in G.U. 19 settembre 2014, n. 218), *Definizione dei criteri e della procedu-*

ra per la concessione del trattamento di integrazione salariale straordinaria in favore dei dipendenti dei partiti e movimenti politici e loro articolazioni e sezioni territoriali, nonché il D.M. 10 ottobre 2014, n. 85145 (in G.U. 27 novembre 2014, n. 276), *Modifica all'art. 7 del D.M. n. 46448 del 10 luglio 2009, rubricato «Deroga ai sensi dell'articolo 1, comma 9, della legge 23 luglio 1991, n. 223»*.

(52) Art. 9, D.M. n. 94033/2016. È stato abrogato espressamente il D.M. 20 agosto 2002, n. 31447, *Criteri per l'applicazione dei commi 9 e 10 dell'art. 1, della legge 23 luglio 1991, n. 223* (in G.U. n. 271 del 19 novembre 2002).

(53) Ex D.Lgs. n. 148/2015 i periodi massimi con riferimento all'unità produttiva, per ogni intervento, sono i seguenti: per l'integrazione ordinaria «13 settimane continuative, prorogabili trimestralmente fino a un massimo complessivo di 52 settimane» (art. 12, comma 1); straordinaria per riorganizzazione: «24 mesi, anche continuativi, in un quinquennio mobile» (art. 22, comma 1); straordinaria per crisi aziendale «12 mesi, anche continuativi» (art. 22, comma 2); Contratto di solidarietà «24 mesi, anche continuativi, in un quinquennio mobile» (art. 22, comma 3). Alle condizioni previste dal comma 5, la durata massima può raggiungere 36 mesi, anche continuativi, nel quinquennio mobile». In base all'art. 22 comma 5 «ai fini del calcolo della durata massima complessiva di cui all'articolo 4, comma 1, la durata dei trattamenti per la causale di contratto di solidarietà viene computata nella misura della metà per la parte non eccedente i 24 mesi e per intero per la parte eccedente». Per edilizia e lapidei, «il trattamento ordinario e quello straordinario di integrazione salariale non possono superare la durata massima complessiva di 30 mesi in un quinquennio mobile» (art. 4, comma 2).

(54) Legge 23 luglio 1991, n. 223, art. 2, comma 9: «per ciascuna unità produttiva i trattamenti straordinari di integrazione salariale non possono avere una durata complessiva superiore a trentasei mesi nell'arco di un quinquennio, indipendentemente dalle cause per le quali sono stati concessi, ivi compresa quella prevista dall'articolo 1 del decreto-legge 30 ottobre 1984, n. 726, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 dicembre 1984, n. 863. (omissis)». Cfr. il già cit. D.M. 20 agosto 2002, n. 31447, *Criteri per l'applicazione dei commi 9 e 10 dell'art. 1, della legge 23 luglio 1991, n. 223*.

(55) Art. 4, comma 35, D.L. 1° ottobre 1996, n. 510, conv. in legge 28 novembre 1996, n. 608.

Jobs Act

e all'inizio del successivo, portava alla possibilità di una Cassa integrazione continuativa per 6 anni (ad esempio dal 2003 al 2006 e dal 2006 al 2009). Era un evidente eccesso, anche se legale, perché la legge lo prevedeva e lo ammetteva. Anzi, la legge permetteva (56) la Cassa integrazione per ristrutturazione, riorganizzazione o conversione aziendale fino a quattro anni in caso di «particolare complessità».

Tuttavia è capitato di sentire l'intervista di alcuni lavoratori, contenti di rientrare al lavoro dopo 7 o 8 anni di Cassa integrazione. Anche con il gioco dei quinquenni "fissi", c'è da chiedersi come abbiano potuto rimanere tanto tempo a casa in Cassa integrazione.

Un'ipotesi "legale" è un ulteriore cumulo con la Cassa integrazione «in deroga», ammessa, appunto, in deroga anche ai limiti temporali.

Ora nel D.Lgs. n. 148/2015 è previsto espressamente (art. 4, comma 1) (57) che la «durata massima complessiva» di 24 mesi si computa nel quinquennio "mobile" e non più in quello "fisso", salvo una maggiore computabilità fino a 36 mesi dei contratti di solidarietà (art. 22, comma 5) e a 30 mesi per l'edilizia e lapidei (art. 4, comma 2). La riduzione del massimo complessivo a 24 mesi (dai 36 dell'art. 1, comma 9 della legge n. 223/1991) non è la novità più importante, mentre quella veramente prorompente è avere indicato per il computo non più il quinquennio "fisso" ma quello "mobile" e cioè a ritroso dall'ultimo giorno di Cassa integrazione (58). Non saranno più possibili, almeno in teoria, le Casse integrazioni di 7 o 8 anni e ancor meno quelle ultradecennali, che a quanto sembra si sono cumulate numerose negli anni.

Né sarà possibile andare oltre con interventi "in deroga", ma solo dal 2017 quando, come visto, gli ammortizzatori in deroga non esisteranno più (59). Non saranno possibili le Casse integra-

zioni per "cessazione", che non esistono più da subito (salvo le "eccezioni" di cui s'è visto). Sempre che nuove deroghe non siano disposte con successive leggi "ad personam", com'è successo più o meno sempre dalle origini degli anni '60.

Una vera e propria rivoluzione. Sul punto, c'è stata qualche iniziale protesta ma molto timida e subito scomparsa, perché nessuno poteva ragionevolmente pretendere che si rimanga a casa senza lavorare con sussidi e contributi figurativi pensionistici per un periodo superiore ai due anni. È vero che i risanamenti nelle imprese sono lunghi ed è anche vero che un periodo di sospensione a zero ore può essere utile per cercare un altro lavoro, ma in un modo o nell'altro un limite di due anni nel quinquennio "mobile" è ragionevole ed anzi è irragionevole pensare ad un periodo più lungo.

Tuttavia, per le integrazioni ordinarie, s'è avuto un allungamento di fatto rispetto alla precedente disciplina, che prevedeva (60) un periodo massimo di 3 mesi continuativi, prorogabili *in casi eccezionali* trimestralmente fino ad un massimo complessivo di 12 mesi, con proroghe disposte dal Comitato speciale (61); ora invece, con il Jobs Act le integrazioni ordinarie sono corrisposte fino ad un massimo di 13 settimane continuative, prorogabile trimestralmente fino a un massimo complessivo di 52 settimane (62); inoltre dal 1° gennaio 2016 le integrazioni salariali ordinarie sono concesse dalla sede dell'Inps territorialmente competente (63) e non più da un'apposita commissione (64). Di conseguenza, le ammissioni saranno più semplici e veloci, con l'eliminazione opportuna delle Commissioni, e le proroghe fino a 12 mesi dell'integrazione ordinaria, oltre ad essere semplici e veloci, saranno "normali", mentre prima dovevano essere "eccezionali". È vero che, di fatto, ormai quel che doveva essere ecce-

(56) Art. 1, comma 9, legge n. 223/1991. L'articolo era stato sostituito dall'art. 1, D.L. 16 maggio 1994, n. 299, conv. in legge 29 luglio 1994, n. 451; una precedente deroga era contenuta nell'art. 1, D.L. 26 novembre 1993, n. 478, conv. in legge 26 gennaio 1994, n. 56.

(57) Inps, circ. (Direzione centrale prestazioni a sostegno del reddito, Direzione centrale entrate, Direzione centrale sistemi informativi e tecnologici) n. 197 del 2 dicembre 2015, *D.Lgs. n. 148/2015 - Integrazione salariale ordinaria*, cit., punto 2.3.

(58) Per altri problemi relativi ai massimi di tempo, si rinvia alla cit. circ. Inps n. 197 del 2 dicembre 2015, punto 2.3.

(59) Art. 2, commi 64-67, legge n. 92/2012.

(60) Art. 6, legge 20 maggio 1975, n. 164.

(61) *Ex art. 7*, D.Lgs. Lgt. 9 novembre 1945, n. 788.

(62) Art. 12, comma 1, D.Lgs. n. 148/2015.

(63) Art. 16, comma 1, D.Lgs. n. 148/2015. Inps, circ. (Direzione centrale prestazioni a sostegno del reddito, Direzione centrale organizzazione, Direzione centrale sistemi informativi e tecnologici) n. 7 del 20 gennaio 2016, *Istruzioni sull'individuazione delle Strutture territorialmente competenti per la concessione della Cigo, nonché sui soggetti legittimati ad adottare i provvedimenti amministrativi di concessione o reiezione*.

(64) Art. 8, legge n. 164/1975.

Jobs Act

zionale era diventato normale, ma l'esclusione sia pur formale del requisito dell'«eccezionalità» comporta certamente un allungamento ed un'inevitabile interscambiabilità delle integrazioni ordinarie e straordinarie, con rischi delle vecchie sommatorie.

Il contratto di solidarietà

S'è già accennato che per il «contratto di solidarietà» - già incentivato o super-incentivato in passato (65) - è prevista dal D.Lgs. n. 148/2015 (66) una durata complessiva massima computata nella misura della metà per la parte non-eccedente i 24 mesi e per intero per la parte eccedente (67), con la possibilità di arrivare al massimo a 36 mesi (68). Per il «contratto di solidarietà» c'è quindi un privilegio. Ne vengono però eliminati altri.

Anche questa operazione è effettuata con una «normalizzazione». Il D.Lgs. n. 148/2015 trasforma il contratto di solidarietà «difensivo» da istituto autonomo a causale dell'intervento di integrazione salariale straordinaria, portando così ad applicare contributi e prestazioni comuni agli altri tipi. Per spiegarsi, bisogna fare un minimo di storia.

I contratti di solidarietà nacquero nel 1984 per le imprese rientranti nella Cassa integrazione straordinaria, nelle due varianti dei «difensivi» ed «offensivi» o meglio «espansivi» (69), con forte carica ideologica, pensando per un momento - durato solo un attimo - che con i «difensivi» si

potesse realizzare l'utopia dell'eliminazione dei licenziamenti. Tutti i lavoratori della stessa impresa si sacrificavano riducendo orario e retribuzione, per aiutare gli «altri» ed allo stesso tempo per l'appartenenza al gruppo, al fine di evitare i licenziamenti di alcuni («difensivo») o per favorire nuove assunzioni («espansivo»). Nel tipo «difensivo», per fare un esempio elementare, il contratto di solidarietà serviva per evitare di licenziare 10 lavoratori su 100, riducendo del 10% l'orario e la retribuzione a tutti (ma ovviamente con varianti d'ogni genere): una percentuale delle retribuzione persa (inizialmente 50% e 60%, poi aumentata fino 70% o all'80%) veniva però recuperata con la Cassa integrazione. Era necessario un contratto collettivo solo «aziendale» ma con i sindacati aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale, presupponendosi implicitamente l'accordo non solo con i sindacati aziendali ma indirettamente anche con i lavoratori.

I contratti di solidarietà «espansivi» (70) servivano non ad evitare di ridurre il personale, ma ad aumentarlo. Sempre nell'esempio elementare di prima, i lavoratori accettavano la riduzione del 10% per far fare 10 nuove assunzioni all'impresa, che riceve per questo un *bonus* dall'Inps. In questo secondo caso i lavoratori accettavano una perdita secca d'orario e retribuzione, ma con qualche beneficio pensionistico, che è il solito metodo di scaricare i costi alle generazioni future.

(65) Da ultimo, oltre quanto si vedrà nel testo: legge 27 febbraio 2015, n. 11 (che converte D.L. 31 dicembre 2014, n. 192), art. 2-bis, comma 1; Min. lav., circ. (Direzione generale degli ammortizzatori sociali e degli incentivi all'occupazione, Div. IV) n. 8 del 20 marzo 2015, *Incremento del 10% per il contratto di solidarietà 2015*; Inps, circ. (Direzione Centrale Entrate) n. 70 del 7 aprile 2015, *Contratti di solidarietà stipulati successivamente al 14 giugno 1995. Riduzione contributiva ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 28 novembre 1996, n. 608*; Min. lav., circ. (Direzione generale degli ammortizzatori sociali e degli Incentivi all'occupazione), n. 15 del 22 aprile 2015, *Istanze per le riduzioni contributive dei contratti di solidarietà*; D.L. 21 maggio 2015, n. 65 (conv. con modd. in legge 17 luglio 2015, n. 109), *Rifinanziamento degli ammortizzatori in deroga e dei contratti di solidarietà*; Inps, msg. (Direzione centrale prestazioni a sostegno del reddito, Direzione centrale entrate, Direzione centrale bilanci e servizi fiscali, Direzione centrale sistemi informativi e tecnologici) n. 5100 del 31 luglio 2015, *Incremento del 10% per i contratti di solidarietà*; D.I. n. 17981 del 14 settembre 2015, *Riduzioni contributive per i contratti di solidarietà*; Min. lav., circ. (Direzione Generale degli Ammortizzatori sociali e degli Incentivi all'Occupazione Div. III) n. 25 del 12 ottobre 2015, *Riduzioni contributive ex D.I. 17981/2015 per i contratti di solidarietà difensivi ed espansivi*; Interpello Min. lav. n. 33 del 22

dicembre 2015, prot. n. 37/22565, *Contributi figurativi per contratti di solidarietà*.

(66) Art. 21, comma 1, lett. c), D.Lgs. n. 148/2015. Min. lav., circ. (Direzione generale degli ammortizzatori sociali e I.O.) n. 24 del 5 ottobre 2015, *Ammortizzatori sociali con il D.Lgs. n. 148/2015*; Min. lav., Direzione generale per l'attività ispettiva, interpello n. 3 del 20 gennaio 2016, prot. 37/0001042, *Contratto di solidarietà difensivo*; Min. lav., circ. (Direzione generale degli ammortizzatori sociali e degli incentivi all'occupazione) n. 8 del 12 febbraio 2016, *Precisazioni sui contratti di solidarietà difensivi ex legge n. 236/1993*; Min. lavoro, nota (Direzione generale degli ammortizzatori sociali e degli incentivi all'occupazione) del 18 febbraio 2016, prot. n. 40/3763, *Raccordo della disciplina contratti di solidarietà di tipo "B" (art. 5 del D.L. 20 maggio 1993, n. 148, conv. con modd. in legge 19 luglio 1993, n. 236) e istituzione del Fondo di integrazione salariale e dei Fondi di solidarietà bilaterali alternativi*.

(67) Art. 4, comma 1, D.Lgs. n. 148/2015.

(68) Per un'analisi, ed esempi che fanno capire meglio delle parole, rinvio alla cit. circ. Min. lav. n. 24/2015, punti 3 e 4.

(69) Artt. 1 e 2 del D.L. n. 726 del 30 ottobre 1984 (conv. con modd. in legge 19 dicembre 1984, n. 863).

(70) Art. 2, D.L. n. 726/1984 (conv. con modd. dalla legge n. 863/1984).

Jobs Act

Certo, la «solidarietà» è valore positivo ed apprezzabile, ma resta qualche perplessità, in particolare perché debbano sacrificarsi solo i lavoratori della stessa impresa e, per i contratti “espansivi”, solo i lavoratori.

Dopo i primi entusiasmi, i contratti di solidarietà furono abbandonati e per quasi trent’anni non se ne parlò più, per vari motivi. Uno fu proprio quello della necessità del consenso sindacale e implicitamente dei lavoratori coinvolti: ma - dicendolo un po’ brutalmente - i datori di lavoro non volevano i sindacati, i sindacati non volevano essere coinvolti in “sacrifici”, i lavoratori che pensavano di non correre rischi di licenziamento non volevano fare sacrifici per gli altri. Inoltre, almeno in teoria, non si potevano fare *bluff*, perché, se alla fine o dopo il contratto di solidarietà venivano ugualmente i licenziamenti, l’Inps avrebbe dovuto chiedere la restituzione di tutta l’integrazione per solidarietà pagata, con problemi non solo per l’imprenditore ma anche per gli stessi lavoratori. Altrimenti, si poteva ipotizzare l’illegittimità dei licenziamenti dopo la solidarietà. La procedura era lunga e complicata, con necessità di un decreto del Ministro del lavoro.

Insomma, molti motivi avevano scoraggiato l’uso del contratto di solidarietà “difensivo”, nonostante l’ulteriore beneficio, aggiunto in seguito, del *bonus* per l’imprenditore che non licenzia (71) e, soprattutto, l’esonero dal “massimale” (che vale per gli altri ammortizzatori sociali) (72) perché solo per i contratti di solidarietà l’integrazione era corrisposta senza un “massimo” retributivo, applicato, invece, per gli altri

ammortizzatori, quasi senza perdita retributiva al di là della formale percentuale. Inoltre, per i datori di lavoro, non c’erano costi (ed anzi, come detto, c’era un *bonus*) perché per i contratti di solidarietà non si pagavano contributi né ordinari né addizionali per ogni lavoratore che ne fruiva.

I contratti di solidarietà rimasti inutilizzati, furono applicati nel 2013 prima per l’Ilva di Taranto e poi per l’Alcoa della Sardegna, sempre perché davano prestazioni altissime ai lavoratori senza costi per le imprese. Infine, con il D.L. n. 34/2014 (73) è stato rifinanziato anche il *bonus* alle imprese, per favorire l’occupazione, come nel caso di Electrolux.

Dal 2013, quindi, i contratti di solidarietà sono diventati l’ammortizzatore preferito, ma forse davano “troppo” ai lavoratori (senza “massimale”) ed esentavano “troppo” le imprese, non soggette a contributi né ordinari né addizionali (per ogni fruitore dell’integrazione salariale).

La “normalizzazione” attraverso il D.Lgs. n. 148/2015, che ha trasformato il contratto di solidarietà “difensivo” da istituto autonomo a causale dell’intervento di integrazione salariale straordinaria, ha portato da una parte la misura del trattamento al teorico 80% come la Cassa integrazione (74), ma dall’altra ad eliminare quei “troppo”. Quasi in silenzio, il contratto di solidarietà comporta come tutti gli ammortizzatori sociali (non solo Cassa integrazione ma anche sussidi di disoccupazione) il limite dei “massimali” (75), determinati di anno in anno (76). Ugualmente, sono dovuti i contributi addizionali in mi-

(71) Art. 6, comma 4, D.L. 1° ottobre 1996, n. 510 (conv. con modd. in legge 28 novembre 1996, n. 608).

(72) Per il 2015, si rinvia a Inps, circ. n. 19 del 30 gennaio 2015. Per gli altri massimali annuali cfr. Inps, circ. n. 24 del 6 febbraio 2004, Inps, circ. n. 26 del 14 febbraio 2005, Inps, circ. n. 21 del 13 febbraio 2006, Inps, circ. n. 30 del 30 gennaio 2007, Inps, circ. n. 14 del 1° febbraio 2008, Inps, circ. n. 11 del 27 gennaio 2009, Inps, circ. n. 18 del 5 febbraio 2010, Inps, circ. n. 25 del 4 febbraio 2011, Inps, circ. n. 20 dell’8 febbraio 2012, Inps, circ. n. 44 del 22 marzo 2013, Inps, msg. n. 5330 del 29 marzo 2013 (mini-ASpl 2012 per Vigili del Fuoco Volontari), Inps, circ. n. 14 del 30 gennaio 2013, Inps, circ. n. 12 del 29 gennaio 2014.

(73) Art. 5, D.L. 20 marzo 2014, n. 34 (conv. con modd. in legge 16 maggio 2014, n. 78).

(74) In base all’art. 2-*quater*, comma 2 del “milleproroghe” 2016 (L. 25 febbraio 2016, n. 2, di conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 30 dicembre 2015, n. 210) per i contratti di solidarietà “difensivi”, stipulati prima dell’entrata in vigore del D.Lgs. n. 148/2015 (le cui istanze di integrazione salariale siano state presentate entro la stessa data), l’ammontare del

trattamento di integrazione salariale è aumentato, per il solo anno 2016 e per una durata massima di dodici mesi, nella misura del 10% della retribuzione persa a seguito della riduzione di orario, fino a concorrenza dell’importo massimo complessivo di € 50 milioni. In tal modo viene confermato l’aumento degli anni precedenti: Min. lav., circ. (Direzione Generale degli Ammortizzatori Sociali e degli Incentivi all’occupazione, Div. IV) n. 8 del 20 marzo 2015, *Incremento del 10% per il contratto di solidarietà 2015*; msg. Inps (Direzione centrale prestazioni a sostegno del reddito, Direzione centrale entrate, Direzione centrale bilanci e servizi fiscali, Direzione centrale sistemi informativi e tecnologici) n. 5100 del 31 luglio 2015, *Incremento del 10% per i contratti di solidarietà dell’anno 2015*.

(75) Art. 3, comma 5, D.Lgs. n. 148/2015, con assoggettamento alle disposizioni di cui all’art. 26 della legge 28 febbraio 1986, n. 41.

(76) Per il 2015 (Inps, circ. n. 19 del 30 gennaio 2015, cit.) i “massimali” sono di € 971,71 lorde per retribuzioni pari o inferiore ad € 2.102,24 e di € 1.167,91 lorde per retribuzioni superiori ad € 2.102,24.

Jobs Act

sura progressiva previsti per ogni lavoratore che fruisce delle prestazioni (77).

Oltre il beneficio della durata massima complessiva, di cui s'è detto, resta per i contratti di solidarietà anche il *bonus* (78), con notevole interesse per le imprese. Infine, solamente per i contratti di solidarietà resta il beneficio (79), eliminato per le altre integrazioni straordinarie, dell'addebito dell'Inps, a certe condizioni, delle quote di trattamento di fine rapporto maturate durante il periodo di riduzione d'orario (80).

La nozione di «contratto di solidarietà» data dal D.Lgs. n. 148/2015 (81), al di là delle disposizioni formali, non si discosta da quelle per gli altri tipi d'integrazione straordinaria. È necessario un previo contratto, sempre aziendale, ora *ex* dell'art. 51 del D.Lgs. 15 giugno 2015, n. 81, che stabilisca una «riduzione dell'orario di lavoro al fine di evitare, in tutto o in parte, la riduzione o la dichiarazione di esubero del personale anche attraverso un suo più razionale impiego». Si prevede un nuovo massimo del 60% nella riduzione media oraria giornaliera, settimanale o mensile e, per ciascun lavoratore, una percentuale di riduzione complessiva dell'orario di lavoro non superiore al 70%.

Eliminati con la «normalizzazione» i privilegi eccessivi, quelli residui per i contratti di solidarietà dopo il D.Lgs. n. 148/2015 (durata massima e *bonus* alle imprese) si giustificano per il coinvol-

gimento dei sindacati. I contratti di solidarietà costituiscono un fortissimo incentivo alla contrattazione collettiva ed un altrettanto forte sostegno sindacale.

Nulla si può e deve dire sui contratti di solidarietà «espansivi», reintrodotti dall'art. 41 del D.Lgs. n. 148/2015, che, come in passato, finiranno per servire solo per far assumere i parenti dei lavoratori che accettano la riduzione d'orario, con sacrificio «affettivo».

Il doppio sviluppo del principio del rischio con effettiva «universalità»

Nel normalizzare il sistema già in atto, ma vietando deviazioni e deroghe, le integrazioni salariali restano fondate sul principio del «rischio», per cui sono soggette al regime *pubblicistico* di Cassa integrazione solo le imprese (mai i non-imprenditori) con rischio effettivo e *maggiore* d'inattività totale o parziale (82). I non-imprenditori sono soggetti in via residuale ai Fondi di solidarietà, se occupano mediamente più di cinque dipendenti (83).

Le imprese con rischio minore o inesistente (come le banche o le assicurazioni, ma anche le partecipate pubbliche nei servizi essenziali) restano esenti dal regime *pubblicistico* di Cassa integrazione, ma sono assoggettate a quello *privatistico* dei Fondi di solidarietà. Perché nessuno resti senza una tutela contro il rischio dell'inattività

(77) Art. 5, D.Lgs. n. 148/2015. Inps, msg. (Direzione centrale entrate, Direzione centrale sistemi informativi e tecnologici, Direzione centrale prestazioni a sostegno del reddito, Direzione centrale bilanci e servizi fiscali) n. 6129, 6 ottobre 2015, *Procedure per contributo addizionale Cassa integrazione ordinaria, Edilizia, Straordinaria, in Deroga e per Solidarietà*.

(78) D.l. n. 17981 del 14 settembre 2015 (pubbl. il 15 settembre 2015), che prevede una riduzione contributiva nei limiti delle risorse finanziarie (€ 15 milioni), annualmente stanziata *ex art. 6, comma 4, D.L. n. 510/1996 (conv. con modd. dalla legge n. 608/1996)* per le imprese che stipulano o hanno in corso contratti di solidarietà *ex artt. 1 e 2 del D.L. n. 726/1984 (conv. con modd. dalla legge n. 863/1984)*. Cfr. Min. lav., circ. n. 25 del 12 ottobre 2015, cit.

(79) Art. 21, comma 5, D.Lgs. n. 148/2015.

(80) Min. lav., circ. n. 24 del 5 ottobre 2015, cit., punto 5.1.

(81) Art. 21, comma 1, lett. c) e comma 5, D.Lgs. n. 148/2015.

(82) Artt. 10 e 20 del D.Lgs. n. 148/2015, sui campi d'applicazione delle integrazioni ordinarie e straordinarie.

(83) Art. 26, comma 7, D.Lgs. n. 148/2015. Inps, msg. (Direzione centrale Entrate) n. 306 del 26 gennaio 2016, *Fondo di integrazione salariale. Articolo 29 Decreto legislativo n. 148 del 14 settembre 2015*; Inps, circ. (Direzione centrale prestazioni a sostegno del reddito, Direzione centrale sistemi informativi e tecnologici), n. 22 del 4 febbraio 2016, *Fondo di integrazione*

salariale ex art. 29 del D.Lgs. 148/2015; Inps, msg. (Direzione centrale Entrate) n. 548 dell'8 febbraio 2016, *Computo degli apprendisti nel computo della media occupazionale dei datori di lavoro con più di quindici dipendenti*; Min. lav., nota (Direzione Generale degli Ammortizzatori Sociali e I.O.) 11 febbraio 2016 prot. n. 40/3223, *Raccordo fra ammortizzatori sociali in deroga e Fondo di integrazione salariale*; Inps, circ. (Direzione centrale Entrate, Direzione centrale bilanci e servizi fiscali, Direzione centrale sistemi informativi e tecnologici) n. 28 dell'11 febbraio 2016, *Fondo di solidarietà bilaterale del settore marittimo Solimare*; Min. lavoro, nota (Direzione generale degli ammortizzatori sociali e degli incentivi all'occupazione) del 18 febbraio 2016, prot. n. 40/3763, *Raccordo della disciplina contratti di solidarietà di tipo "B" (art. 5 del D.L. 20 maggio 1993, n. 148, conv. con modd. in legge 19 luglio 1993, n. 236) e istituzione del Fondo di integrazione salariale e dei Fondi di solidarietà bilaterali alternativi*; Inps, msg. (Direzione centrale prestazioni a sostegno del reddito, Direzione centrale sistemi informativi e tecnologici) n. 981 del 2 marzo 2016, *Modalità per la presentazione delle domande di assegno ordinario e di formazione per il Fondo di solidarietà per il sostegno del reddito del personale delle aziende di trasporto pubblico, per il Fondo di solidarietà bilaterale del settore marittimo - Solimare e per il Fondo per il perseguimento di politiche attive a sostegno del reddito e dell'occupazione per il personale delle Società del Gruppo ferrovie dello Stato italiane*.

Jobs Act

durante il rapporto di lavoro, anche il dipendente di impresa che questo rischio ... non lo corre.

Anche per gli oneri contributivi è accentuato il principio del rischio, perché i contributi ordinari per le integrazioni salariali sono diminuiti mediamente del 10% (84), mentre quelli per le integrazioni straordinarie sono rimasti alle bassissime percentuali precedenti (85), ma sono nettamente aumentati i contributi addizionali a carico delle imprese con percentuali da pagare, per ogni ora di lavoro non prestata, che sono alti anche perché computati non sulle integrazioni salariali ma sulla «retribuzione globale che sarebbe spettata al lavoratore» che va dal 9% (fino a 52 settimane in un quinquennio mobile), al 12% sino a 104 settimane ed al 15% oltre (86).

Infine, il D.Lgs. n. 148/2015 (87) ha disposto l'abrogazione della vecchia normativa (88) che poneva a carico dell'Inps le quote di trattamento di fine rapporto maturate durante il periodo di Cigs a favore dei lavoratori licenziati alla fine del periodo di sospensione a zero ore. Pertanto, dopo il D.Lgs. n. 148/2015 le quote di Tfr passano a carico del datore di lavoro (89), come è stato immediatamente rilevato (90).

Non solamente sono soggette al regime pubblicistico di Cassa integrazione le imprese con rischio più alto, ma subiscono oneri maggiori solo le imprese che, verificatosi il rischio, fruiscono effettivamente delle integrazioni salariali.

Rimaneva o rimane il problema dell'«universalità» o, in modo più ampio, della «solidarietà».

«Universalità» vuol dire che nessuno deve rimanere privo di tutela, che presuppone un rischio d'inattività: «universalità» vuol dire allora che nessuno deve rimanere privo degli ammortizzatori, anche se corre un rischio basso o minimo ma comunque esistente. Chi, invece, non ha alcun rischio, perché non può mai sospendere o ridurre l'attività, non ha bisogno degli ammortizzatori, che non darebbero alcuna tutela perché non c'è nulla da tutelare. Si pensi alla giustizia: non è ipotizzabile - è assurdo - che un tribunale so-

spenda o riduca l'attività per mancanza d'attività.

Il D.Lgs. n. 148/2015 realizza l'«universalità» in adempimento dell'art. 38, comma 2 Cost., per cui «i lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di (...) disoccupazione involontaria». È necessario l'intervento dello Stato, per molti motivi e comunque, in via assorbente, in base all'art. 117, comma 2 Cost., per cui «lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: (omissis) l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa»; m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; (...) o) previdenza sociale».

La riforma della Costituzione, approvata in Senato il 13 ottobre 2015 (91), sostituisce l'art. 117, comma 2 Cost., per cui la legislazione esclusiva dello Stato è prevista per «g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali; norme sul procedimento amministrativo e sulla disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche tese ad assicurarne l'uniformità sul territorio nazionale», «l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa; m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; disposizioni generali e comuni per la tutela della salute, per le politiche sociali e per la sicurezza alimentare; o) previdenza sociale, ivi compresa la previdenza complementare e integrativa; tutela e sicurezza del lavoro; politiche attive del lavoro; disposizioni generali e comuni sull'istruzione e formazione professionale». In particolare il nuovo art. 117, comma 2 Cost., alla lett. o) impone la legislazione esclusiva dello Stato per la «previdenza sociale» - come prima - ed ora anche per la «previdenza complementare e integrativa» e le «politiche attive del lavoro», da una parte imponendo trattamenti uniformi ed

(84) Art. 13, D.Lgs. n. 148/2015.

(85) Art. 23, D.Lgs. n. 148/2015: 0,90%, di cui 0,60% a carico dell'impresa o del partito politico e 0,30% a carico del lavoratore. Pertanto, come in passato, la maggior parte degli oneri delle integrazioni straordinarie resta a carico dello Stato.

(86) Art. 5, D.Lgs. n. 148/2015.

(87) Art. 46, comma 1, lett. e), D.Lgs. n. 148/2015. Min.

lav., circ. n. 24 del 5 ottobre 2015, cit. punto 5.2.

(88) Art. 2, comma 2, legge 8 agosto 1972, n. 464.

(89) Art. 2120, comma 3 c.c.

(90) Min. lav., circ. n. 24 del 5 ottobre 2015, punto 5.2.

(91) Per l'entrata in vigore, dev'essere confermata da referendum.

Jobs Act

dall'altro escludendo che le singole Regioni possano riconoscere trattamenti speciali, in sostituzione o aggiunta a quelli statali. Dunque, non saranno più ammessi trattamenti ulteriori, oltre quelli pubblici, come, invece, è stato fatto negli ultimi anni da parte delle regioni più ricche o generose. Tuttavia si continuano ad escludere dal divieto le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano (92).

Dal punto di vista soggettivo, l'universalità è ormai ai massimi, dato che le integrazioni salariali sono estese a tutti i lavoratori subordinati compresi gli apprendisti (93), con esclusione opportunamente *espressa* solo di dirigenti e lavoratori a domicilio (94).

Resta la vecchia normativa per i *giornalisti*, comprensiva dei prepensionamenti (95), in logica corporativa.

Il sistema dualistico (pubblico per l'essenziale e privato per le categorie con rischio minore)

L'«universalità» delle integrazioni salariali è stata realizzata con un sistema «dualistico»: *pubblico*, per le attività a rischio più grave, e *privato con i Fondi di solidarietà*, per le attività a rischio minore. Il dualismo è conforme all'art. 38 Cost., anche senza le garanzie pubblicistiche dell'Inps, in quanto nel rischio attenuato non c'è necessità dei «livelli essenziali» [art. 117, comma 2, lett. m), Cost.]. Sono compresi anche i non-imprenditori, dato che l'obbligo dei Fondi di solidarietà è stato esteso ai «datori di lavoro che occupano mediamente più di cinque dipendenti» (96).

Sui quotidiani del 2 gennaio 2013, l'allora Ministro del lavoro Fornero affermò che la riforma degli ammortizzatori si sarebbe «articolata su due pilastri e fortemente orientata al tema dell'equità e del miglior uso della risorse». Il primo

«pilastro» indicato era l'«universalità» realizzata attraverso l'AspI [ora NASpI], «inoltre più generosa» rispetto alla vecchia Ds sia per misura che per la durata; il secondo «pilastro» con l'«appoggio sui *Fondi bilaterali*», per realizzare un sistema misto, per cui i rischi più alti sono coperti attraverso gli ammortizzatori pubblici e quelli meno alti attraverso i privati con i Fondi di ciascuna categoria (o «comparto»).

Il D.Lgs. n. 148/2015 conferma, attua e perfeziona il sistema dei Fondi di solidarietà (97), mantenendo ed accentuando un sistema strettamente pubblicistico con la Cassa integrazione e la NASpI (D.Lgs. n. 22/2015), oltre che con l'ASDI (98), per i trattamenti durante il rapporto o dopo la sua cessazione, ed un sistema privatistico con i Fondi di solidarietà.

Il sistema privatistico *impone* la parità di bilancio, che non garantisce l'intero ma garantisce uguaglianza a tutti.

Ci sono i Fondi di solidarietà bilaterali (art. 26, D.Lgs. n. 148/2015) mediante accordi e contratti collettivi anche intersettoriali, per i settori che non rientrano nell'ambito d'applicazione della Cassa integrazione, con la finalità di assicurare ai lavoratori una tutela in costanza di rapporto di lavoro nei casi di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa per le stesse causali della Cassa integrazione.

L'istituzione dei Fondi di solidarietà è obbligatoria per tutti i settori che non rientrano nell'ambito d'applicazione della Cassa integrazione, in relazione ai datori di lavoro che occupano mediamente più di cinque dipendenti, con possibilità di comprendere anche i dirigenti (99). I Fondi bilaterali hanno, oltre le finalità del tipo della Cassa integrazione, anche finalità di prestazioni integrative per cessazione del rapporto o di integrazione salariale di legge, di un assegno straordinario per

(92) Cfr. ad es. l'art. 1, comma 304 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Legge di Stabilità 2016).

(93) Nei limiti dell'art. 2, D.Lgs. n. 148/2015. Inps, msg. (Direzione centrale entrate, Direzione centrale prestazioni a sostegno del reddito, Direzione centrale bilanci e servizi fiscali, Direzione centrale sistemi informativi e tecnologici) n. 24 del 5 gennaio 2016, *Cassa integrazione ai lavoratori assunti con contratto di apprendistato professionalizzante*; Inps, msg. (Direzione centrale entrate) n. 548 dell'8 febbraio 2016, *Computo degli apprendisti nel computo della media occupazionale dei datori di lavoro con più di quindici dipendenti*.

(94) Art. 1, comma 1, D.Lgs. n. 148/2015: «Sono destinatari dei trattamenti di integrazione salariale di cui al presente titolo i lavoratori assunti con contratto di lavoro subordinato, ivi

compresi gli apprendisti di cui all'articolo 2, con esclusione dei dirigenti e dei lavoratori a domicilio».

(95) Art. 20, comma 6, D.Lgs. n. 148/2015: «Resta fermo quanto disposto dagli articoli 35 e 37 della legge 5 agosto 1981, n. 416, e successive modificazioni».

(96) Art. 26, comma 7, D.Lgs. n. 148/2015.

(97) Artt. 26-40, D.Lgs. n. 148/2015.

(98) D.l. 29 ottobre 2015, in G.U. n. 13 del 18 gennaio 2016. Inps, circ. (Direzione centrale prestazioni a sostegno del reddito, Direzione centrale pensioni, Direzione centrale bilanci e servizi fiscali, Direzione centrale sistemi informativi e tecnologici) n. 47 del 3 marzo 2016, *Assegno di disoccupazione (ASDI)*, cit.

(99) Art. 26, comma 7, D.Lgs. n. 148/2015.

Jobs Act

il sostegno al reddito per agevolazione all'esodo, per programmi formativi di riconversione o riqualificazione professionale. Le ulteriori finalità garantiscono che, in caso di mancanza del rischio d'inattività (come per banche, assicurazioni e simili), comunque il Fondo non si trovi senza causa.

Discorsi nella stessa logica vanno fatti per il Fondo di solidarietà residuale, per i settori che non hanno costituito Fondi di solidarietà bilaterali (100) e che dal 1° gennaio 2016 hanno assunto la denominazione di Fondo di integrazione salariale, con nuova disciplina (101).

A completare l'«universalità», dal 1° gennaio 2016 i Fondi bilaterali possono prevedere un «assegno di solidarietà» in favore dei dipendenti di datori di lavoro (anche non-imprenditori): sono una normalizzazione dei Contratti di solidarietà di tipo «B» e «C». Per essi sono necessari accordi collettivi aziendali con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, che stabiliscano una riduzione dell'orario di lavoro per evitare o ridurre le eccedenze di personale nel corso della procedura di cui all'art. 24 della legge 23 luglio 1991, n. 223.

Ugualmente si può prevedere un «assegno di solidarietà» per evitare licenziamenti plurimi individuali per giustificato motivo oggettivo (102), che sono una normalizzazione dei vecchi trattamenti di «piccola mobilità», nati nel 1993 ma passati per varie traversie (103).

La politica attiva o in speculare la lotta al lavoro nero

La politica attiva per i fruitori degli ammortizzatori è limitata alla «condizionalità e politiche attive del lavoro» (104), che è una scommessa vecchia, ripetuta e molto difficile. Con coerenza, so-

no state estese alle integrazioni salariali le stesse «condizionalità» già previste per la NASpI (105) e per l'Asdi (106).

È stato confermato il regime di compatibilità con attività di lavoro autonomo o subordinato durante i periodi di integrazione salariale, ovviamente senza trattamento per le giornate di lavoro effettuate e con onere del lavoratore di comunicazione preventiva all'Inps a pena di decadenza, ma prevedendo espressamente la validità delle comunicazioni a carico dei datori di lavoro (107). Pertanto il lavoratore dovrà controllare che il datore di lavoro abbia fatto le sue comunicazioni ed, in mancanza, fare un'autonoma comunicazione, che deve essere «preventiva» sempre a pena di decadenza dalle restanti integrazioni salariali.

Inoltre è stata confermata (108) la compatibilità e cumulabilità del lavoro accessorio (o a *voucher*) con le prestazioni integrative del salario o di sostegno al reddito in tutti i settori produttivi, compresi gli enti locali, nel limite complessivo di € 3.000 nette di compenso per anno civile.

L'intento del legislatore è di rendere strutturale la misura sperimentale, prevista negli anni passati. Pertanto la nuova disciplina, che fa riferimento a redditi percepiti nell'intero anno civile (dal 1° gennaio al 31 dicembre), deve essere interpretata, nell'ottica costituzionalmente orientata, come applicabile anche alle fattispecie sorte già nel periodo 2015 precedente la sua entrata in vigore. Si legge che il *boom* continuato dei *voucher* provverebbe la loro utilizzazione per realizzare il lavoro nero, più che scoprirlo. Invece, oltre gli abusi, i *voucher* servono per far emergere il lavoro nero.

(100) Art. 28, D.Lgs. n. 148/2015.

(101) Art. 29, D.Lgs. n. 148/2015.

(102) Art. 31, D.Lgs. n. 148/2015.

(103) Da ultimo: art. 1, comma 114 della legge 23 dicembre 2014 n. 190 (legge di stabilità 2015). Inps, msg. (Direzione centrale entrate, Direzione centrale sistemi informativi e tecnologici) n. 717 del 30 gennaio 2015.

(104) Art. 8, D.Lgs. n. 148/2015.

(105) «Disposizioni di cui all'articolo 22 del decreto legislativo adottato in attuazione dell'articolo 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014, n. 183» e cioè il D.Lgs. 14 settembre 2015, n. 150.

(106) Art. 16, D.Lgs. 4 marzo 2015 n. 22. Inps, circ. (Direzione centrale prestazioni a sostegno del reddito, Direzione centrale pensioni, Direzione centrale bilanci e servizi fiscali, Di-

rezione centrale sistemi informativi e tecnologici) n. 47 del 3 marzo 2016, *Assegno di disoccupazione (ASDI)*, cit., punto 7.

(107) *Ex art. 4-bis*, D.Lgs. 21 aprile 2000, n. 181, per le comunicazioni di assunzioni o variazioni di contratto.

(108) Art. 48, comma 2, D.Lgs. 15 giugno 2015, n. 81. Inps, circ. (Direzione centrale entrate) n. 149 del 12 agosto 2015, *Lavoro accessorio dopo D.Lgs. n. 81/2015 (artt. 48, 49 e 50) ed ex art. 1, comma 7, della legge n. 183/2014. Compatibilità con prestazioni integrative del salario o di sostegno al reddito*; Inps, circ. (Direzione centrale prestazioni a sostegno del reddito) n. 170 del 13 ottobre 2015, *Compatibilità e cumulabilità del lavoro accessorio con le prestazioni di sostegno al reddito in base*; Inps, msg. (Direzione centrale prestazioni a sostegno del reddito) n. 494 del 4 febbraio 2016, *Compatibilità e cumulabilità del lavoro accessorio con NASpI*.

Jobs Act

Nella ricerca continua, ma con esiti non sempre felici, sono riemersi anche i «lavori socialmente utili» o simili (109).

Brevi conclusioni

Dopo il D.Lgs. n. 22/2015 sul NASpI si credeva, o almeno si poteva credere, che si potesse fare a meno di un decreto delegato sulle integrazioni salariali, dato che molte “normalizzazioni” erano già state attuate dalla “legge Fornero”. Invece il decreto c’è stato (il D.Lgs. n. 148/2015), almeno con due meriti: il primo della risistemazione della disciplina precedente, come un testo unico, abrogando espressamente le vecchie norme. Sembra che l’operazione sia stata fatta con attenzione e senza errori anche nella “legificazione” della prassi amministrativa e della giurisprudenza (salvo quanto s’è visto sul campo d’applicazione).

Il secondo merito è per alcune novità, un po’ inaspettate ma certamente opportune e forse necessarie. Innanzitutto la delimitazione precisa dei periodi massimi di integrazione e la diminuzione

generale, che sono ragionevoli e giuste. Bisogna riconoscere però che si tratta di operazione dura, eliminando tutele che potevano sembrare eccessive ma comunque erano tutele.

La “normalizzazione” del contratto di solidarietà - che ora non ha più nulla del contratto se non il nome - era necessaria per eliminare privilegi e discriminazioni, che, oltre ad essere ingiuste, ormai avevano perso senso anche in negativo.

Il D.Lgs. n. 148/2015 accentua il principio del rischio, in particolare con aumento di carico alle imprese per l’effettivo verificarsi della sospensione o riduzione d’attività e diminuzione del carico per le imprese “virtuose” che non usano le integrazioni salariali.

Si è avuto un grande sviluppo, ormai sostanzialmente al massimo, del principio di «universalità» attraverso il sistema “dualistico”: statale, per le imprese con notevole rischio, e privato con i Fondi di solidarietà, per tutti i datori di lavoro (e non solo per le imprese) che occupano mediamente più di cinque dipendenti. Oltre non si può andare.

(109) Art. 26, comma 12, D.Lgs. 14 settembre 2015, n. 150; Min. lav., circ. (Direzione generale per le politiche attive, i servizi per il lavoro e la formazione) n. 28 del 22 ottobre 2015, *Lavori socialmente utili “in corso”*; legge 28 dicembre 2015, n.

208 (Legge di Stabilità 2016), art. 1, comma 306. Min. lav., nota del 25 gennaio 2016, *Lavori Socialmente Utili - contributo 2016 ai Comuni con meno di 5.000 abitanti*.