



Consiglio Nazionale  
dei Dottori Commercialisti  
e degli Esperti Contabili

**Fondazione**  
**Nazionale dei**  
**Commercialisti**

**DOCUMENTO DI RICERCA**

---

**IL FONDO DI SOLIDARIETÀ PER IL  
SETTORE DELLE ATTIVITÀ  
PROFESSIONALI**

Alessandro Ventura

3 AGOSTO 2018





## Indice

1. Premessa .....	3
2. La funzionalizzazione della bilateralità: cenni .....	5
3. Il Fondo bilaterale di solidarietà categoriale “inpsizzato” .....	8
3.1. Il criterio di selezione legale del “Fondo bilaterale” .....	9
3.2. La genesi del fondo di solidarietà bilaterale.....	13
3.3. La governance.....	15
3.4. Interazioni tra diverse tipologie di fondo .....	15
4. Il Fondo di solidarietà per il settore delle attività professionali .....	16
4.1. Le prestazioni del FSB “Studi professionali” .....	16
4.2. Il campo di applicazione .....	18
4.2.1. Settore di attività e natura giuridica del datore di lavoro .....	18
4.2.2. La classe di ampiezza .....	19
4.3. La contribuzione .....	21
5. Riflessioni conclusive .....	21



## ABSTRACT

Tramite la sottoscrizione dell'accordo del 3 ottobre 2017, le associazioni e le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative della categoria (Confprofessioni, Filcams Cgil, Fisascat Cisl e Uiltucs) si sono avvalse della facoltà di "*opting out*", istituendo il "Fondo di solidarietà per il settore delle attività professionali", ai sensi dell'art. 26 del d.lgs. n. 148/2015. Il Fondo categoriale è in attesa di essere cooptato con decreto ministeriale nel sistema pubblico previdenziale e sottrarrà i datori di lavoro professionisti dalla contribuzione al FIS (Fondo di integrazione salariale). Nella fase di avvio, il fondo di settore assicurerà unicamente il finanziamento di un assegno ordinario in favore dei lavoratori interessati da riduzione dell'orario di lavoro o da sospensione temporanea dell'attività lavorativa, per le causali previste in materia di cassa integrazione guadagni. È invece sul piano operativo che si segnalano i maggiori profili di innovazione, in quanto l'accordo istitutivo prevede un apprezzabile ampliamento dell'area di tutela minima legale, annoverando fra i destinatari delle prestazioni a sostegno del reddito del Fondo di solidarietà per il settore delle attività professionali tutti i datori di lavoro con almeno 3 dipendenti.

Il documento, in attesa della emanazione del decreto ministeriale di recepimento, dopo aver inquadrato il nuovo ammortizzatore nel sistema di *welfare* italiano, offre una prima analisi dei contenuti dell'accordo istitutivo, altresì, ponendo in evidenza possibili criticità in ordine alla sua attuazione.



## 1. Premessa

In data 3 ottobre 2017 le principali associazioni e organizzazioni italiane di rappresentanza dei liberi professionisti e dei lavoratori del settore delle attività professionali hanno istituito il fondo bilaterale di solidarietà deputato, ai sensi dell'art. 26 del d.lgs. n. 148/2015, a garantire forme di tutela del reddito nelle ipotesi di "disoccupazione parziale", ovvero nei casi di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa in costanza di rapporto.

L'iniziativa è stata assunta da Confprofessioni, Filcams Cgil, Fisascat Cisl e Uiltucs, nell'esercizio delle funzioni delegate dal legislatore con il d.lgs. n. 148/2015 (quinto decreto attuativo del *Jobs Act 2*) con il quale si è proceduto, da ultimo, al riassetto del sistema di ammortizzatori in una prospettiva di "universalizzazione" delle tutele, a favore dei datori di lavoro esclusi dal campo di applicazione Cig<sup>1</sup>.

L'istituzione è stata formalizzata attraverso la sottoscrizione dell'accordo istitutivo del 3 ottobre 2017, volto alla costituzione del fondo denominato "Fondo di Solidarietà per il settore delle attività professionali", i cui contenuti sono in attesa di essere recepiti con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Stando ai termini previsti dall'art. 26, co. 2, del d.lgs. 148/2015, l'emanazione del decreto sarebbe dovuta avvenire entro l'8 gennaio 2018, ma è ipotizzabile che l'attività amministrativa stia richiedendo tempo maggiore del previsto a causa di alcune difficoltà nella delimitazione del perimetro operativo del fondo<sup>2</sup>.

Il fondo, infatti, coerentemente con le finalità del rinnovato sistema pubblico di ammortizzatori sociali, garantirà l'estensione delle coperture in favore dei datori di lavoro esercenti attività professionali rientranti nel perimetro operativo (settore di attività; natura giuridica; classe di ampiezza dei datori di lavoro) determinato dal succitato decreto ministeriale, sulla base dell'accordo del 3 ottobre 2017.

Ad oggi, nelle more della decretazione ministeriale, perdurante l'assenza di un fondo di solidarietà bilaterale settoriale incardinato nell'INPS, l'estensione delle tutele tipiche della cassa integrazione guadagni è garantita ai datori di lavoro professionisti dal Fondo di integrazione salariale (d'ora in avanti anche FIS), disciplinato dagli artt. 28 ss., del d.lgs. n. 148/2015<sup>3</sup>.

Il funzionamento dei fondi, infatti, è disciplinato in via eteronoma secondo una "gerarchia" che vede al proprio vertice operare i Fondi di solidarietà bilaterali settoriali (cosiddetti di primo tipo) costituiti per il tramite dell'autonomia collettiva e, qualora mancanti, il Fondo di integrazione salariale (o di terzo tipo) che opera in via sussidiaria o residuale secondo uno schema pubblicistico puro.

---

<sup>1</sup> Il sistema dei fondi di solidarietà operante nei confronti dei datori di lavoro esclusi dal campo di applicazione della cassa integrazione guadagni è stato istituito originariamente dalla l. n. 92/2012 (c.d. riforma "Fornero"), il cui impianto è ricalcato dal d.lgs. n. 148/2015.

<sup>2</sup> L'art. 26, co. 4, del d.lgs. n. 148/2015 fissa quale termine per l'adozione del decreto ministeriale 90 giorni, calcolati a decorrere dalla sottoscrizione degli accordi e contratti collettivi istitutivi il fondo di solidarietà.

<sup>3</sup> Il Fondo di solidarietà residuale (anche FSBR) istituito con decreto del Ministero del lavoro di concerto con quello dell'economia, dal 1° gennaio 2016 ha assunto, ai sensi di legge, la nuova denominazione di Fondo di integrazione salariale (di seguito anche FIS). Per un ampio approfondimento sulla disciplina del fondo di integrazione salariale sia consentito rinviare ad A. Ventura, "Operatività del fondo di integrazione salariale per i dipendenti degli studi professionali", documento di ricerca CNCDEC - FNC del 7.6.2018, in <http://www.fondazionenazionalecommercialisti.it>



Il carattere obbligatorio del sistema di ammortizzatori sociali si manifesta proprio nel funzionamento combinato delle diverse tipologie di fondi, atteso che l'iniziativa dell'autonomia collettiva necessaria per la genesi dei fondi di primo tipo deve ritenersi sempre eventuale e mai coercibile. L'azione sindacale, in tal caso, può tutt'al più configurarsi quale assolvimento di un dovere "libero" ovvero di un onere.

I fondi di solidarietà bilaterali settoriali, infatti, sono configurati secondo un modello "ibrido" in cui la fase istitutiva è prevalentemente regolata da norme contrattuali collettive e quella funzionale da regole di "stampo pubblico", circostanza per la quale autorevole dottrina li ha definiti fondi a bilateralità "spuria"<sup>4</sup>. Nonostante l'ibridazione del modello, la centralità del ruolo della contrattazione collettiva nella realizzazione di questo sistema di ammortizzatori sociali consente comunque di qualificare i fondi di solidarietà bilaterali settoriali come strumenti di *welfare* negoziale.

In quest'ottica, il Fondo di Solidarietà per il settore delle attività professionali si aggiunge al novero degli strumenti privatistici che operano in sinergia per la più ampia tutela degli addetti del settore. Tali organismi, a cui sarà dedicato un prossimo approfondimento, sono rappresentati da E.Bi.Pro. (l'Ente bilaterale per gli studi professionali), organismo chiamato ad operare in ambiti strategici come la tutela della sicurezza e della salute sul lavoro, la formazione, la conciliazione dei tempi di vita e lavoro e, per quanto qui di specifico interesse, il sostegno al reddito, da Cadiprof (Cassa di assistenza sanitaria integrativa per i lavoratori) e da Fondoprofessioni (Fondo interprofessionale per la formazione continua)<sup>5</sup>.

Ciascuno degli organismi menzionati risponde al modello della bilateralità e si connota per i suoi principi essenziali: pariteticità, compartecipazione, bilanciamento dei poteri e corresponsabilità. Tali principi, sul piano organizzativo, riflettono alcune caratteristiche organizzative peculiari: composizione e gestione paritetica delle associazioni dei datori di lavoro e delle organizzazioni sindacali che li hanno istituiti per mezzo della sottoscrizione di un contratto collettivo; erogazione di prestazioni e servizi, sia disciplinati dal contratto che dalla legge; finanziamento delle funzioni degli organismi tramite contribuzione a carico dei datori di lavoro e dei lavoratori; soggettività autonoma degli organismi paritetici rispetto a quella delle singole associazioni o organizzazioni che li compongono.

Ciò detto, i Fondi di solidarietà bilaterali settoriali, pur divergendo dalle forme più istituzionalizzate di bilateralità in considerazione del loro processo di cooptazione nel sistema pubblico di previdenza che ne muta la natura giuridica privatistica e, per certi versi, vulnera il legame fondamentale con il contratto collettivo, sono sotto molti aspetti assimilabili alle forme storiche di bilateralità. Motivo per il quale, per i fondi è possibile, talvolta necessario, operare valutazioni comuni a tutto il sistema bilaterale di settore, seppure quelle specificità che li rendono enti a bilateralità "spuria" richiedano distinguo e precisazioni.

---

<sup>4</sup> L'espressione è di F. Liso, *I fondi bilaterali alternativi*, in Cinelli M., Ferraro G., Mazzotta O. (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro, dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, Giappichelli, Torino, 2013, 521; per S. Laforgia, *Gli ammortizzatori sociali di fonte collettiva: i fondi di solidarietà*, in P. Chieco (a cura di), *Flessibilità e tutele nel lavoro*, Cacucci, Bari, 2013, pag. 573, i fondi di solidarietà bilaterali hanno una natura ibrida a causa della loro regolamentazione autonoma e eteronoma.

<sup>5</sup> Il bilateralismo degli studi professionali è originariamente istituito dal contratto collettivo nazionale di categoria del 3.5.2006 sottoscritto da Confprofessioni, Filcams Cgil, Fisascat Cisl e Uiltucs.



## 2. La funzionalizzazione della bilateralità: cenni

In chiave funzionale, la linea evolutiva della bilateralità si è caratterizzata per una “tendenza espansiva” verso l’area pubblicistica grazie al riconoscimento da parte del legislatore dell’affidabilità dei sistemi bilaterali nella costruzione di un modello di protezione sociale integrativo o sostitutivo di quello statale. La crisi del *welfare state*, infatti, ha imposto al legislatore di elaborare nuovi modelli di protezione sociale fondati su un *mix* di risorse pubbliche e private in un’ottica di sostenibilità economica. Così, da una prima fase di indifferenza nei confronti del bilateralismo, il legislatore ne ha sostenuto le pratiche dapprima in modo indiretto, attraverso il più diffuso sostegno all’azione sindacale e poi in modo diretto con l’attribuzione legale di specifiche prerogative e funzioni che si inseriscono nel solco della sussidiarietà orizzontale<sup>6</sup>.

La scelta di politica del diritto non è stata scevra da critiche atteso che il bilateralismo è una proiezione della contrattazione collettiva e, quindi, dell’agire sindacale. Sotto questo profilo, la funzionalizzazione della bilateralità ha generato un aspro dibattito dottrinale in ordine alle ingerenze dell’ordinamento statale su quello intersindacale. Per certa dottrina, infatti, questo genere di ingerenze potrebbe persino causare una metamorfosi dell’interesse collettivo perseguito dai sindacati, snaturandone così l’azione stessa<sup>7</sup>. Per questa dottrina, sviluppatasi a ridosso della riforma del mercato del lavoro del 2003, la funzionalizzazione degli enti operata dalla legge, con specifico riferimento alle funzioni pubbliche o a rilevanza pubblica, inficerebbe l’interesse privato collettivo, reindirizzando l’attività sindacale verso il perseguimento di interessi generali<sup>8</sup>.

A distanza di ormai molti anni dalla riforma, è possibile affermare che i rischi rappresentati da quella dottrina fossero eccessivi e, forse, frutto di un approccio ideologico che non ha tenuto in debito conto

---

<sup>6</sup> P.A. Varesi, *Bilateralità e politiche attive del lavoro*, in L. Bellardi, G. De Santis (a cura di), *La bilateralità fra tradizione e rinnovamento*, Franco Angeli, Milano, 2011, pag. 70, fa coincidere l’inizio della fase del sostegno di tali pratiche con l’approvazione dello Statuto dei lavoratori e quella del sostegno diretto con la riforma del titolo V della Costituzione.

<sup>7</sup> In occasione della riforma del mercato del lavoro del 2003, ha parlato di “mutazione genetica” del sindacato G. Fontana, *Enti bilaterali e riforma del mercato del lavoro*, in R. De Luca Tamajo, M. Rusciano, L. Zoppoli (a cura di), *Mercato del lavoro, riforma e vincoli di sistema, dalla legge 14 febbraio 2003 n. 30 al decreto legislativo 10 settembre 2003 n. 276*, Editoriale Scientifica ed., Napoli, 2004, pag. 312; *contra* G. Proia, *Enti bilaterali e riforma del mercato del lavoro*, in *Il diritto del lavoro. Scritti in memoria di Salvatore Hernandez*, n. 5, 2003, pag. 648, ribadisce che dall’esame della disciplina di legge “*la natura degli enti bilaterali, come sin qui venutasi a configurare nell’esperienza autonoma delle relazioni sindacali, non risulta modificata, né, tantomeno, stravolta*”, ma al contrario promossa e sostenuta.

<sup>8</sup> v. G. Martinengo, *Enti bilaterali: appunti per la discussione*, in *Lavoro e diritto*, n. 2, 2003 pag. 181; L. Mariucci, *Enti bilaterali*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, vol. V, Giuffrè, Milano, 2012, pag. 672, denuncia il rischio di una burocratizzazione dell’attività sindacale; sempre L. Mariucci, *Commento all’art. 2, lett. h)*, in Gragnoli, Perulli (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro e i nuovi modelli contrattuali. Commentario al decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276*, Padova, Cedam, 2004, pag. 161, denuncia la perdita del confine tra funzione di servizio e funzione di rappresentanza dei sindacati; secondo G. Zilio Grandi, *Enti bilaterali e problemi di rappresentanza sindacale nella legge delega n.30/2003, e nel d.lgs. n. 276/2003*, in Perulli A. (a cura di), *Impiego flessibile e mercato del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2004, pag. 319-320, “*l’attribuzione di nuove funzioni pone un problema di commistione tra attività contrattuale e attività istituzionali*” e il rischio di istituzionalizzazione del sindacato sarebbe maggiormente ravvisabile ove lo stesso esercitasse funzioni (amministrative) di certificazione dei contratti; in senso difforme R. Del Punta, *Enti bilaterali e modelli di regolazione sindacale*, in *Lavoro e diritto*, anno XVII, n. 2, pagg. 219-223, anche in *LLeJ*, 1, 1-2-3, <http://www.labourlawjournal.it>, 2003, pag. 220, ricorda come l’esperienza sindacale italiana abbia vissuto costantemente a cavallo fra “*dimensione privatistica e cooptazione pubblicistica dell’autonomia collettiva*”, la quale è stata investita, non soltanto di competenze normative - finanche derogatorie - ma pure di “*una serie innumerevole di funzioni di gestione del mercato del lavoro (presenza negli organi del collocamento, ruolo nella gestione dei contratti di formazione e lavoro, procedure di mobilità ecc.)*”.



la distinzione delle attività di contrattazione del sindacato rispetto a quelle di amministrazione del contratto collettivo in seno all'ente bilaterale<sup>9</sup>. I sistemi bilaterali, infatti, sono espressione del pluralismo sindacale e della contrattazione collettiva e questo marchio genetico pare di per sé sufficiente ad escludere il rischio di uno snaturamento dell'agire e degli interessi perseguiti dal sindacato attraverso forme di azione cooperative, partecipative e a bassa conflittualità. La bilateralità, in questa prospettiva, va apprezzata come attività di sostegno e di integrazione alla contrattazione collettiva, ovvero come una forma di partecipazione sindacale che si pone dopo il conflitto e la contrattazione e non contro di essi, *“secondo una logica di reciproca autonomia e sistematicità”*<sup>10</sup>.

Il sindacato, qualora valuti controproducente l'esercizio di una funzione attribuita dalla legge, ha la facoltà di non attuare la delega normativa, selezionando sul nascere soltanto le possibili manifestazioni sindacali e, nel caso di specie, della bilateralità confacenti all'azione sindacale globalmente considerata e rispettose della propria logica originaria<sup>11</sup>.

Così, ogni qualvolta viene costituito e gestito unitariamente per via negoziale, l'ente bilaterale può considerarsi al riparo da ogni invadenza legislativa, poiché *“la chiara distinzione e la stretta integrazione tra attività negoziali e funzioni degli enti bilaterali (...) preserva l'identità dell'interesse prioritariamente tutelato”*, che è quello collettivo e non quello generale<sup>12</sup>.

Così discorrendo, gli interessi pubblici sottesi alle funzioni ad attribuzione legale non potranno sovrastare quelli privati collettivi fintanto che, come si è opportunamente evidenziato in dottrina, la volontà collettiva resti necessaria per l'esercizio di quelle funzioni<sup>13</sup>. A quel punto, nelle forme di bilateralità ad istituzione legale, non sarà l'interesse collettivo a caricarsi sulle spalle quello pubblico con il rischio di rimanerne *“schiacciato”* ma, al contrario, sarà l'interesse collettivo ad essere posto a cavallo dell'interesse pubblico lì dove l'utilizzo degli strumenti offerti dalla legge consenta alle

---

<sup>9</sup> L. Bellardi, *Contrattazione territoriale ed enti bilaterali: alcune osservazioni*, in *Lavoro Informazione*, n. 1, 1997, pag. 23, ritiene necessaria l'esistenza di uno *“stretto collegamento tra sistema contrattuale ed enti bilaterali”*.

<sup>10</sup> In questi termini G. Zilio Grandi, *op. cit.*, pag. 318, il quale, diversamente, ha un atteggiamento problematico rispetto all'attribuzione di funzioni da parte della legge delega n. 30/2003 e del successivo decreto di attuazione.

<sup>11</sup> Per G. Proia, *Enti bilaterali e riforma del mercato del lavoro*, *op. cit.*, pag. 649, il legislatore non crea obblighi ma offre alle parti sociali delle *“opportunità”*, la cui utilizzazione è a loro rimessa; V. Bavaro, *Gli enti bilaterali nella legislazione italiana*, in L. Bellardi, G. De Santis (a cura di), *La bilateralità fra tradizione e rinnovamento*, Franco Angeli, Milano, 2011, pag. 64, ricorda come l'autonomia privata collettiva non abbia attuato quasi nessuna delle deleghe previste dal d.lgs. n. 276/2003, sottolineando come, grazie alla libertà di organizzazione, sappia difendersi *“dall'invadenza della legge”*; contra G. Fontana, *op. cit.*, pag. 320, sostiene che l'attribuzione eteronoma di funzioni agli enti bilaterali *“violentino”* la libertà negoziale delle parti.

<sup>12</sup> Cit. L. Bellardi, *La rappresentanza sindacale dei lavoratori “atipici” e il ruolo degli enti bilaterali*, in Domenico Garofalo e Maurizio Ricci (a cura di), *Percorsi di diritto del lavoro*, Cacucci, Bari, 2006, pag. 276, l'A. è critica nei confronti del legislatore che, nel d.lgs. n. 276/2003, definisce un rapporto ambiguo tra organismi bilaterali e organizzazioni sindacali, favorendo la costituzione *“separata”* degli enti e attribuendo ad essi, in tema di formazione, vere e proprie competenze negoziali; contra G. Zilio Grandi, *op. cit.*, pag. 318, secondo cui quando l'interesse sotteso alla funzione esercitata dall'ente bilaterale *“non risulta più quello degli iscritti ma quello del sistema di relazioni sindacali e del mercato del lavoro globalmente considerato”* la funzione sindacale originaria viene deviata.

<sup>13</sup> V. Bavaro, *Gli enti bilaterali nella legislazione italiana*, *op. cit.*, pag. 63, qualifica la funzione come *“pubblica”* quando risponde ad un interesse pubblico generale; sempre V. Bavaro, *Pubblico e privato nei fondi bilaterali di solidarietà*, in Chieco P. (a cura di), *Flessibilità e tutele nel lavoro. Commentario della legge 28 giugno 2012*, 2013, pag. 557, sostiene che quando per esercitare la funzione ad attribuzione legale è necessaria la volontà collettiva, *“l'interesse pubblico è, quantomeno derubricato a interesse di rilevanza pubblica, ma pur sempre privato”*; P. A. Varesi, *op. cit.*, pag. 68, afferma che *“nell'attività degli enti bilaterali è sempre rinvenibile l'intento di soddisfare interessi di natura privata-collettiva”*.



organizzazioni sindacali, tramite l'esercizio di funzioni, il soddisfacimento dei bisogni delle categorie professionali tutelate<sup>14</sup>.

In questa prospettiva, il contratto collettivo deve mantenere centralità poiché è il filo rosso che ricollega l'esercizio di funzioni pubbliche o a rilevanza pubblica alla soddisfazione diretta di interessi privati che siano espressione dell'autonomia collettiva; perché è un parametro di garanzia della legittimazione sociale degli enti bilaterali; perché, infine, i servizi erogati dai sistemi bilaterali in favore dei lavoratori occupati necessitano di una regolamentazione contrattuale per essere effettivamente apprestati.

La centralità del contratto collettivo, d'altronde, è un connotato tipico del recente modello di regolazione statale definito "diritto riflessivo" che ne esalta la funzione poiché attraverso di esso i soggetti del pluralismo sociale sono chiamati a contribuire alla formazione progressiva di regole statuali e all'esercizio di funzioni di interesse generale<sup>15</sup>.

Con tale devoluzione di funzioni e poteri, lo Stato non si surroga alla contrattazione, ma intende favorire l'iniziativa privata dei cittadini, nella loro dimensione collettiva, per lo svolgimento di attività di interesse generale, quale declinazione del principio di sussidiarietà orizzontale, di cui all'art. 118, comma 4, Cost.

La *ratio* della norma costituzionale è quella di lasciare ai privati o alle comunità intermedie la cura delle funzioni che mirano a soddisfare una pluralità di interessi, ogni qual volta l'efficace soddisfazione dell'interesse privato è garanzia di soddisfazione di quello pubblico<sup>16</sup>.

L'autonomia collettiva, pertanto, soprattutto quando agisce e si organizza pariteticamente secondo modelli cooperativi di relazioni industriali, è il soggetto ideale per la gestione congiunta di servizi di pubblica rilevanza. Gli organismi paritetici nella loro qualità di "*strutture propulsive della società civile e dei corpi intermedi*"<sup>17</sup> sono capaci di interpretare le esigenze del mercato del lavoro in stretto contatto con gli interessi da soddisfare.

---

<sup>14</sup> La metafora dell'interesse collettivo schiacciato da quello pubblico è utilizzata da V. Bavaro, *Gli enti bilaterali nella legislazione italiana, op. cit.*, pag. 63, che ammonisce in ordine al rischio di una eccessiva istituzionalizzazione degli enti bilaterali; sotto altro aspetto F. Carinci *Il casus belli degli Enti bilaterali*, in *Lavoro e diritto*, anno XVII, n. 2, pagg. 199-210 anche in , in *LLeJ*, 1, 1-2-3, <http://www.labourlawjournal.it>, 2003, pag. 208, contesta la natura "pubblica" dell'attività riconosciuta dal d.lgs. n. 276/2003 agli enti bilaterali, affermando che la distinzione fra pubblico-privato è "*ormai priva di quella connotazione rigida e quasi sacrale di una volta, ridimensionata, spesso, ad una diversità di strumentazione utilizzabile*".

<sup>15</sup> La categoria del diritto riflessivo viene utilizzata per indicare il fenomeno per il quale lo Stato demanda le scelte normative ai soggetti del pluralismo sociale, sul punto cfr. M. Napoli, *Autonomia individuale e autonomia collettiva alla luce delle più recenti riforme*, Giornate di studio dell'A.I.D.LA.S.S 2004, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, Vol. 26, Fascicolo 104, 2004, pag. 581; adesivamente G. Zampini, *Il sindacato "comparativamente più rappresentativo" nella c.d. riforma Biagi*, in *(LLeJ) Italian Labour Law e-Journal*, 11 dicembre 2005, vol. VII, n. 1, <http://www.labourlawjournal.it>, 2005, pag. 2.

<sup>16</sup> In questi termini G. Proia, *I fondi interprofessionali per la formazione continua: natura problemi, prospettive*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, n. 2, 2006, pag.472; M. C. Cimaglia, A. Aurilio, *I sistemi bilaterali di settore*, in L. Bellardi, G. De Santis (a cura di), *La bilateralità fra tradizione e rinnovamento*, Franco Angeli, Milano, 2011, pag. 98, mettono in evidenza come gli interessi collettivi delle parti sociali possono coincidere con quelli generali, tanto che nel caso del sistema paritetico edile le parti sociali hanno assunto funzioni di rilevanza pubblica spontaneamente, anche oltre gli spazi che la legge ha riconosciuto agli enti paritetici.

<sup>17</sup> Cit. G. Fontana, *op. cit.*, 2004, pag. 318.



Secondo l'intenzione del legislatore, nel nuovo sistema di ammortizzatori sociali dei fondi di solidarietà, complementare a quello pubblico puro, l'autonomia collettiva dovrebbe assurgere proprio a questo ruolo propulsivo. Nonostante il regime vincolistico legale costringa la discrezionalità delle parti sociali in spazi piuttosto ristretti, infatti, ad essa è affidata la formazione e l'amministrazione paritetica dei fondi di solidarietà settoriali.

### 3. Il Fondo bilaterale di solidarietà categoriale "inspizzato"

I fondi di solidarietà bilaterale di primo tipo, anche detti "inspizzati" in ragione della loro cooptazione fra le gestioni previdenziali, sono disciplinati dall'art. 26 del d.lgs. n. 148/2015 che, come precedentemente accennato, ne delega l'istituzione alle organizzazioni sindacali e imprenditoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale, per mezzo di accordo o contratto collettivo anche intersettoriale, per i settori non coperti dalla normativa in materia di integrazione salariale, le cui finalità sono tipizzate dalla legge secondo criteri "gabbia"<sup>18</sup>.

Affinché, infatti, tali organismi possano essere ammessi al processo di "universalizzazione", dovranno innanzitutto perseguire la finalità di assicurare ai lavoratori una tutela in costanza di rapporto di lavoro nei casi di riduzione o sospensione dell'attività. Le prestazioni si configurano come sostitutive di quelle connesse al regime di integrazione salariale, ordinaria e straordinaria, e dovranno essere garantite per le sue stesse causali di intervento<sup>19</sup>. Questa classe di prestazioni (di tutela in costanza di rapporto) è legalmente imposta come condizione indispensabile per la costituzione del fondo di solidarietà di primo tipo. I fondi in parola, in relazione alle causali di ricorso all'istituto della cassa integrazione ordinaria o straordinaria, dovranno garantire alle imprese iscritte "un assegno ordinario di importo almeno pari all'integrazione salariale" di durata non inferiore a 13 settimane in un biennio mobile e non superiore, a seconda della causale invocata, alle durate massime previste agli artt. 12 e 22 e comunque, nel rispetto della durata massima complessiva prevista dall'art. 4, co. 1 del d.lgs. n. 148/2015.

In aggiunta ad essa le parti sociali potranno concordare l'erogazione di prestazioni previdenziali integrative, in termini di importo o durata, rispetto alle prestazioni beneficiabili dai lavoratori in ipotesi di cessazione del rapporto di lavoro o in ipotesi di una sua sospensione. In materia di politiche attive i fondi possono contribuire al finanziamento di programmi formativi di riconversione o riqualificazione professionale, anche in concorso con gli appositi fondi nazionali o dell'Unione europea. Tra le prestazioni "ulteriori" (rispetto a quelle legalmente necessitate), infine, è prevista la possibilità di erogazione di un assegno straordinario per il sostegno al reddito, riconosciuto nel quadro dei processi

---

<sup>18</sup> Per approfondimenti in dottrina, *ex pluris*, cfr. G. Leone, *I fondi di solidarietà bilaterali nella terra di mezzo fra diritto privato e diritto pubblico*, in *La riforma della cassa integrazione guadagni nel Jobs act 2*, Cacucci, 2016, pag. 271 ss.; secondo S. Giubboni, P. Sandulli, *I fondi di solidarietà dalla legge n. 92/2012 al Jobs Act*, in R. Pessi, G. Sigillò Massara (a cura di), *Ammortizzatori sociali e politiche attive per il lavoro*, Giappichelli, 2017, pag. 59 ss.

<sup>19</sup> V. D. Garofalo, *Gli ammortizzatori sociali*, in F. Carinci, M. Miscione (a cura di), *Commentario alla Riforma Fornero (Legge n. 92/2012 e Legge n. 124/2012). Licenziamenti e rito speciale, contratti ammortizzatori e politiche attive*, suppl. a *Diritto e pratica del lavoro*, n. 33, 2012, pag. 175.



di agevolazione all'esodo, a lavoratori che raggiungano i requisiti previsti per il pensionamento di vecchiaia o anticipato nei successivi cinque anni<sup>20</sup>.

Anche queste prestazioni sono tipizzate dalla legge, seppure non legalmente imposte, cosicché non sarà consentito ai fondi disporre l'erogazione di prestazioni diverse<sup>21</sup>. Si tratta di due tipologie di trattamenti a sostegno del reddito, uno integrativo e l'altro sostitutivo, e di un terzo a sostegno della professionalità: il primo consiste nell'integrazione delle prestazioni connesse alla perdita del posto di lavoro o a trattamenti di integrazione salariale previsti dalla normativa vigente (art. 26, co. 9, lett. a)<sup>22</sup>; il secondo nella predisposizione di assegni straordinari per il sostegno al reddito nell'ambito di processi di agevolazione all'esodo, tramite accompagnamento alla pensione di vecchiaia o anticipata" (art. 26, co. 9, lett. b)<sup>23</sup>; il terzo nel finanziamento di "programmi formativi di riconversione o riqualificazione professionale, anche in concorso con gli appositi fondi nazionali o dell'Unione europea" (art. 26, co. 9, lett. c)<sup>24</sup>.

### 3.1. Il criterio di selezione legale del "Fondo bilaterale"

Tutte le volte in cui il legislatore si interessa della bilateralità per affidargli funzioni pubbliche o a rilevanza pubblica per favorire, così, processi di autoregolamentazione collettiva, si preoccupa di fissare i requisiti di idoneità per la costituzione di organismi bilaterali "abilitati" ovvero di determinarne i criteri selettivi che consentono, nell'ampio novero degli organismi paritetici esistenti, l'individuazione degli organismi dotati delle particolari caratteristiche richieste per lo svolgimento di funzioni "legali" di interesse generale.

---

<sup>20</sup> In deroga alla regola generale, l'articolo 1, commi 234 e 237, della legge n. 232 dell'11 dicembre 2016 recante "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019", ha dettato disposizioni in materia di erogazione dell'assegno straordinario per il sostegno al reddito, riconosciuto ai lavoratori dipendenti delle aziende del credito ordinario e del credito cooperativo, riconosciuto ai lavoratori dipendenti delle aziende del credito ordinario e del credito cooperativo, ammessi a fruirne nel quadro dei processi di agevolazione all'esodo e che raggiungano i requisiti previsti per il pensionamento di vecchiaia o anticipato nei successivi sette anni dallo stesso.

<sup>21</sup> L'art. 26, co. 10, del d.lgs. n. 148/2015, prevede la possibilità che le parti sociali costituiscano dei fondi di solidarietà bilaterali incardinati nell'INPS anche in relazione a settori e classi di ampiezza già coperti dalla normativa in materia di integrazioni salariali, ma soltanto per garantire le attività facoltative previste dall'art. 26, co. 9. A decorrere dal 1° gennaio 2017, le parti sociali possono stabilire con apposito accordo collettivo che le prestazioni dei fondi di solidarietà destinate alle imprese rientranti nel campo di applicazione degli artt. 4 ss., della l. n. 223/1991, potranno essere finanziate con un'aliquota contributiva nella misura dello 0,30 per cento delle retribuzioni imponibili ai fini previdenziali.

<sup>22</sup> La formula originaria della lett. a), della l. n. 92/2012, art. 3, co. 11, limitava l'intervento dei fondi bilaterali all'integrazione del solo trattamento di disoccupazione connesso all'ASPI; la lett. a) è stata sostituita dall'art. 1, co. 185, della Legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di Stabilità 2014) che ha ampliato la portata della disciplina del fondo bilaterale consentendo la programmazione di interventi integrativi di qualsiasi prestazione connessa alla perdita del posto di lavoro o di integrazione salariale.

<sup>23</sup> Per un'analisi approfondita dell'istituto dell'esodo incentivato, cfr. *amplius* P. Sandulli *L'esodo incentivato*, in Cinelli M., Ferraro G. e Mazzotta O. (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro, dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, Giappichelli, Torino, 2013, 559 ss.

<sup>24</sup> G. Sigillò Massara, *Verso il "welfare mix", tra fondi di solidarietà e previdenza complementare*, in *Rivista del diritto della previdenza sociale*, n. 3, 2017, 485 ss., pone in evidenza come le riforme del triennio 2012-2015 abbiano operato un'inversione di tendenza del sistema dei fondi di solidarietà, baricentrando le sue finalità sulle prestazioni ordinarie di integrazione del reddito dei lavoratori sospesi e relegando all'eventualità l'esistenza di strumenti di "prepensionamento".



In questa prospettiva e con il dovuto margine di approssimazione, è possibile rinvenire nell'ordinamento due tecniche di selezione degli organismi paritetici ad istituzione legale: quelle utilizzate per la selezione e costituzione degli organismi che il legislatore chiama "enti bilaterali" e quelle per la selezione e costituzione degli organismi che chiama "fondi bilaterali". L'utilizzo della differente terminologia sembra essere frutto della scelta di differenziare nominalmente gli organismi paritetici destinatari di risorse finanziarie pubbliche (i fondi bilaterali), da quelli a cui l'ordinamento destina soltanto risorse normative (gli enti bilaterali).

Il legislatore, nel predisporre i criteri di scelta e selezione dell'ente bilaterale piuttosto che del fondo bilaterale, non sempre ritiene necessaria la partecipazione unitaria delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative al loro interno, con ciò discostandosi dalle esperienze storiche a vocazione contrattuale di maggior successo e sottovalutando il rischio che gli enti privi di tali connotati possano mostrarsi inadeguati nell'esercizio delle funzioni.

Un chiaro esempio si rinviene nella prima definizione legale di enti bilaterali offerta alla lett. h dell'art. 2 del d.lgs. 276/2003: si tratta di "*organismi costituiti ad iniziativa di una o più associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative quali sedi privilegiate per la regolazione del mercato del lavoro*". Sul punto, non si può evitare di considerare che, l'art. 2, lett. h del d.lgs. 276/2003, legittimando la costituzione di enti bilaterali anche ad opera di una soltanto fra le organizzazioni comparativamente maggiormente rappresentative, consente la costituzione di enti bilaterali "separati" rischiando effetti controproducenti sull'attività sindacale bilaterale. È di tutta evidenza che la partecipazione unitaria delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative è uno dei fattori di assoluto successo del bilateralismo e l'apertura dell'ordinamento alla costituzione di enti bilaterali "separati" potrebbe minarne la corretta funzionalità. Sia chiaro, il riferimento è qui alla dubbia opportunità circa l'opzione di politica del diritto consistente nell'offrire sostegno normativo ad enti bilaterali "separati", la cui costituzione non è certo illegittima ma innaturale rispetto alle tendenze delle relazioni industriali italiane.

Logica vorrebbe che l'ordinamento non offrisse incentivi alla rottura di una prassi virtuosa dell'azione sindacale nella sua versione unitaria. È stato, infatti, opportunamente evidenziato come la natura delle funzioni attribuite agli enti bilaterali "*presuppone, per una efficace realizzazione, una gestione quanto più unitaria possibile*" così come necessita di una "*aggregazione della forza e della capacità di radicamento nel territorio di tutte le grandi organizzazioni*"<sup>25</sup>. V'è anche da aggiungere che la norma selettiva di rinvio alle organizzazioni sindacali legittimate all'istituzione degli enti bilaterali, ai sensi della norma definitoria del d.lgs. n. 276/2003, è priva di qualsiasi ambito specifico nel quale misurarne la maggiore rappresentatività comparata e risulta sganciata dalla contrattazione collettiva, così rendendo la comparazione fra le organizzazioni difficoltosa e controversa<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> Cit. G. Proia, *Enti bilaterali e riforma del mercato del lavoro*, op. cit., pag. 656.

<sup>26</sup> V. C. La Macchia, *L'esercizio della rappresentanza sindacale nella riforma del mercato del lavoro del 2003*, in *Rivista giuridica di diritto del lavoro e di previdenza sociale*, I, 2004, pag. 177; per P. Passalacqua, "Enti bilaterali", in "*Digesto delle discipline privatistiche. Sezione Commerciale*". Aggiornamento, vol. V, UTET, Torino, 2008, pag. 245, quello relativo all'individuazione delle organizzazioni sindacali è un "*criterio dotato di indefinita elasticità in quanto lo si potrebbe adattare e verificare in relazione a qualsivoglia ambito territoriale ovvero categoriale o intercategoriale*"; in senso conforme L. Mariucci, *Enti*



Diversamente dagli enti bilaterali, invece, i meccanismi prescelti dal legislatore per l'individuazione dei soggetti collettivi abilitati alla promozione di fondi bilaterali si distinguono per maggiore grado di selettività<sup>27</sup>. L'istituzione dei Fondi di solidarietà bilaterali di primo tipo deve essere promossa dalle *“organizzazioni sindacali e imprenditoriali comparativamente maggiormente rappresentative, la cui rappresentatività andrà chiaramente misurata a livello nazionale rispetto alla categoria o alle categorie che si è inteso rappresentare”*.

Giova rammentare che il criterio della maggiore rappresentatività comparata è stato sviluppato nell'ambito delle relazioni industriali principalmente per la necessità di individuare il contratto collettivo più idoneo alla produzione di determinati effetti di legge e non in relazione ai soggetti della contrattazione, per i quali storicamente si è adottato il criterio della *“maggiore rappresentatività”*.

In riferimento all'individuazione delle associazioni abilitate alla costituzione di enti bilaterali, perciò, il legislatore accoglie una concezione *“oggettiva”* (contratto/accordo istitutivo) della maggiore rappresentatività quale parametro di selezione dell'attività sindacale, senz'altro la più opportuna rispetto alla necessità di individuazione del contratto collettivo nazionale (accordo istitutivo) idoneo ad essere recepito con decreto ministeriale<sup>28</sup>.

Dalla dimensione oggettiva non si può prescindere, considerata la necessità che gli agenti negoziali, seppur singolarmente dotati del requisito selettivo, debbano, complessivamente considerati, raggiungere anche una soglia minima di rappresentatività grazie alla quale il Fondo di solidarietà bilaterale possa essere legittimato all'esercizio delle funzioni legali. Sotto questo profilo, valorizzando il principio maggioritario sancito dall'art. 39 Cost., le associazioni che istituiscono il fondo bilaterale dovrebbero rappresentare almeno la maggioranza dei soggetti appartenenti alla categoria in cui l'organismo è deputato ad operare<sup>29</sup>. L'opportunità di una interpretazione finalizzata all'individuazione

---

*bilaterali, op. cit.*, pag. 667, ritiene che il riferimento normativo spinga a ritenere che il livello nazionale e quello territoriale siano fungibili.

<sup>27</sup> Ai sensi dell'art. 118, della l. n. 388/2000, i fondi interprofessionali sono organismi associativi paritetici promossi dalle organizzazioni di rappresentanza delle parti sociali attraverso Accordi Interconfederali stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori maggiormente rappresentative sul piano nazionale. In proposito, secondo M. Corti, *L'edificazione del sistema italiano di formazione continua dei lavoratori*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n.1, 2007, pag. 211, il legislatore preferisce lasciare autonomia a soggetti particolarmente affidabili piuttosto che disciplinare dettagliatamente le forme di sostegno finanziario.

<sup>28</sup> Lo ricorda C. La Macchia, *op. cit.*, pag. 178 ss.; anche G. Fontana, *op. cit.*, pag. 316; G. Zampini, *Il sindacato “comparativamente più rappresentativo” nella c.d. riforma Biagi, op. cit.*, pag. 11 ss., passa in rassegna le diverse concezioni di rappresentatività comparata: la concezione *“soggettiva”* di rappresentatività comparata prevede un duplice filtro selettivo dell'attività sindacale, sottoposta a verifica di rappresentatività in via preliminare ai soggetti e in via secondaria ai suoi oggetti; la concezione oggettiva misura invece la rappresentatività comparata del contratto collettivo (l'oggetto) attraverso la verifica che la coalizione contrattuale sia la più rappresentativa della categoria; per G. Giugni, *Intervento*, in AIDLASS, *Autonomia collettiva e occupazione*, Milano, Giuffrè, 1998, la nozione di sindacato comparativamente più rappresentativo è una *“escogitazione linguistica intelligente e feconda”* attraverso il quale l'ordinamento ha saputo soddisfare le mutate esigenze di contesto sindacale.

<sup>29</sup> La tesi è sostenuta da A. Bellavista, *Le prospettive dell'autonomia collettiva dopo il d.lgs. n. 276/2003*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2004, I, pag. 192-193, che la sviluppa originariamente in relazione ai livelli di rappresentatività che gli agenti negoziali devono possedere per la stipula di contratti collettivi che hanno il compito di integrare il rinvio legale nel d.lgs. n. 276/2003, e successivamente (pag. 201) la ripropone anche per gli accordi istitutivi degli enti bilaterali; per S. Leonardi, *Gli enti bilaterali tra autonomia e sostegno normativo*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 3, 2004, pag. 72, il principio di maggioranza deve essere applicato alla coalizione che ha costituito l'ente bilaterale; anche G. Fontana, *op. cit.*, pag. 316, sembra privilegiare il requisito maggioritario, l'aggiunta della comparazione nel criterio di misurazione della rappresentatività dovrebbe consentire anche all'unico sindacato maggiormente



di una soglia minima di rappresentatività delle associazioni sindacali che sia espressione del loro consenso sociale è conclamata dalla esigenza che la legislazione di sostegno, per essere legittima, sia disposta in favore di organizzazioni effettivamente rappresentative<sup>30</sup>. Diversamente ragionando, il rischio sotteso all'applicazione del criterio della maggiore rappresentatività comparata, a maggior ragione se applicato alla sola dimensione associativa interna, è quello di risultare inadeguato poiché accentua l'arbitrarietà della scelta delle rappresentanze sindacali<sup>31</sup>. Come già paventato da autorevole dottrina, infatti, il criterio produce alcune aberrazioni nella misura in cui consente la selezione della sola organizzazione sindacale più rappresentativa di tutti, o all'eccesso opposto, di tutte le organizzazioni tranne la meno rappresentativa in assoluto<sup>32</sup>.

In buona sostanza, così come la formula della rappresentatività comparata è stata utilizzata per l'individuazione di un unico contratto collettivo per l'affidamento di certe prerogative, allo stesso modo si dovrebbe ragionare per la selezione dei soggetti abilitati all'istituzione dei fondi di solidarietà bilaterale. Questo non comporta che l'organismo paritetico, per essere abilitato, debba imprescindibilmente essere partecipato dal sindacato più rappresentativo ma che i membri dell'ente bilaterale rappresentino la coalizione maggiormente rappresentativa<sup>33</sup>. Viceversa, se le organizzazioni sindacali che abbiano inteso sottrarsi alle possibilità regolative attribuite dal legislatore, complessivamente considerate, sono quelle maggiormente rappresentative nell'ambito di riferimento, dovrà ritenersi preclusa l'istituzione di un Fondo di solidarietà bilaterale, ai sensi dell'art. 26 del d.lgs. n. 148/2015, ad opera di un'altra organizzazione sindacale, almeno fin quando i rapporti di forza fra i soggetti in questione rimarranno tali<sup>34</sup>.

Su questo aspetto si rende necessario sgomberare il campo da dubbi. Non dovrebbe ritenersi valida la costituzione di un fondo di solidarietà bilaterale ad opera di associazioni di rappresentanza di interessi dei datori e dei prestatori di lavoro fra le quali comparativamente maggiormente rappresentative soltanto in un lato negoziale, rimanendo l'altro composto da rappresentanze (coalizioni) prive del requisito della maggiore rappresentatività. L'ipotesi potrebbe essere quella di un organismo che per la

---

rappresentativo la costituzione dell'ente bilaterale, pur con il disaccordo delle altre organizzazioni sindacali oggetto della comparazione.

<sup>30</sup> Così G. Zampini, *Il sindacato "comparativamente più rappresentativo" nella c.d. riforma Biagi*, op. cit., pag. 17, che ricorda il senso della sentenza della Corte Costituzionale del 26 gennaio 1990, n. 30.

<sup>31</sup> Per G. Fontana, op. cit., pag. 317, la tendenziale contrarietà della CGIL a costituire enti bilaterali accentua la difficoltà nell'individuazione della coalizione comparativamente più rappresentativa.

<sup>32</sup> M. D'Antona, *Il quarto comma dell'art. 39 della Costituzione*, oggi, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 1998, n. 4, pag. 665, sottolinea come nella comparazione di una pluralità di sindacati tutti siano comparativamente meno rappresentativi del più grande e più rappresentativi del più piccolo; per G. Zampini, *Il sindacato "comparativamente più rappresentativo" nella c.d. riforma Biagi*, op. cit., pag. 17, anche validando l'utilizzazione dei criteri elaborati in relazione alla maggiore rappresentatività permarranno incertezze nell'applicazione degli indici rivelatori della maggiore rappresentatività comparata.

<sup>33</sup> Per F. Liso, *Appunti su alcuni profili giuridici della bilateralità*, in F. Liso (a cura di), *Gli enti bilaterali, Indagine sulla bilateralità in Italia*, volume 3, Uil nazionale, 2006, pag. 24, il criterio selettivo è uno strumento di ricognizione di un dato di effettività del sistema di relazioni sindacali fondato sul pluralismo che al contempo incentiva un modello consolidato di relazioni collettive.

<sup>34</sup> Parafrasando F. Liso, op. ult. cit., pag. 25-26, pur ragionando nella diversa prospettiva dei fondi di solidarietà bilaterali, non si dovrebbe fare altro che "operare una trasposizione, nel campo dei soggetti (fondi di solidarietà bilaterali), dell'operazione che il criterio della rappresentatività comparata ha consentito di realizzare nel campo degli atti (contratti collettivi)".



parte datoriale sia partecipato da una o più associazioni comparativamente maggiormente rappresentative mentre per la parte dei prestatori di lavoro da associazioni prive di rappresentatività. Un fondo bilaterale così istituito non potrebbe ritenersi rispettoso dei requisiti prescritti dall'art. 26 del d.lgs. n. 148/2015, per ragioni di carattere letterale e sistematico. L'iniziativa che la legge pone in capo alle associazioni e organizzazioni rappresentative va riscontrata per ogni parte del fondo paritetico singolarmente considerata. La presenza della congiunzione "e" nel dettato normativo ("*Le organizzazioni sindacali e imprenditoriali comparativamente più rappresentative*") non lascia dubbi. D'altronde, non avrebbe alcun senso a livello sistematico abilitare un fondo bilaterale, caratterizzato dalla presenza di organizzazioni veicolanti contrapposti interessi, senza che sia pariteticamente verificato il requisito selettivo per ogni sua parte.

### 3.2. *La genesi del fondo di solidarietà bilaterale*

In relazione alla loro nascita, i momenti genetici dei fondi di solidarietà bilaterali (d'ora in avanti anche FSB) sono scanditi dal legislatore secondo uno schema che nella fase iniziale sembra compatibile con quello degli enti bilaterali "puri", ma che si compone di una fase ulteriore necessaria a "collocare" il fondo presso l'INPS.

Dall'art. 26, co. 2 del d.lgs. n. 148/2015 si comprende come il processo costitutivo dei fondi venga intrapreso con la stipula di accordi o contratti collettivi, anche intersettoriali, "*aventi ad oggetto la costituzione di fondi di solidarietà bilaterali*" secondo lo schema genetico classico della bilateralità con i suoi due momenti, istitutivo e costitutivo<sup>35</sup>. Infatti le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, ove intendano attuare il rinvio di legge, potranno liberamente sottoscrivere un accordo o contratto collettivo preliminare con il quale istituire il fondo, senza costituirlo, e in un secondo momento procedere alla sua costituzione tramite il perfezionamento dell'atto costitutivo dell'ente nella forma dell'associazione non riconosciuta<sup>36</sup>.

Ovviamente, stando alla locuzione utilizzata nel dispositivo di legge, le organizzazioni sindacali titolate potranno anche optare per la costituzione diretta del fondo con la sottoscrizione del suo atto costitutivo, omettendo il momento istitutivo e concludendo la fase genetica di matrice privata-collettiva<sup>37</sup>. Si può ritenere in tal caso che la manifestazione volitiva delle parti sociali sia idonea alla nascita di un soggetto giuridico autonomo (il fondo) che, successivamente al recepimento del contratto collettivo costitutivo, sarà destinato ad essere "istituito" nell'Inps.

Secondo questa prima opzione interpretativa, il decreto del Ministero non costituisce effettivamente il fondo, il quale è già venuto ad esistenza nella fase genetica negoziale, ma provvede solo alla sua

---

<sup>35</sup> Il legislatore distingue fra "costituzione e istituzione", utilizzando le espressioni in modo promiscuo; sul punto v. anche G. Leone, *op. cit.*, pag. 275.

<sup>36</sup> Concorde nel qualificare i fondi di solidarietà come associazione non riconosciuta ai sensi dell'art.36 c.c., S. Laforgia, *op. cit.*, pag. 573.

<sup>37</sup> Anche A. Tursi, *I fondi di solidarietà bilaterali*, in Cinelli M., Ferraro G. e Mazzotta O. (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro, dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, Giappichelli, Torino, 2013, pag. 497, suddivide la nascita dei fondi bilaterali in due fasi, quella negoziale e quella normativo-pubblicistica o "regolamentare".



“istituzione” presso l’INPS, inquadrandolo tra gli strumenti pubblicistici a sostegno del reddito<sup>38</sup>. Tant’è che il legislatore, solo dopo aver affermato all’art.26, co. 2 del d.lgs. n. 148/2015 che si provvederà ad istituire i fondi di solidarietà con apposito decreto ministeriale, precisa all’art.26, co. 5, che i fondi non hanno personalità giuridica e costituiscono “gestioni dell’INPS”. Questo può ben significare che i fondi costituiti nella forma giuridica dell’associazione non riconosciuta, per l’appunto priva di personalità giuridica, dopo essere stati istituiti presso l’INPS, diventeranno (in questo senso, per il co. 5, art. 26, “costituiscono”) una gestione dell’INPS<sup>39</sup>.

Con l’approvazione dell’accordo collettivo e della disciplina del fondo tramite decreto viene espletata l’ultima fase, di matrice “normativa e pubblicistica”, prevista a completamento del processo creativo dei fondi di solidarietà bilaterali, con la quale vi sarà un “mutamento genetico” dell’organismo costituito dall’autonomia privata<sup>40</sup>.

In considerazione della formulazione “lasca” della norma, non è escluso possa in alternativa sostenersi l’eventualità che la costituzione effettiva del fondo possa avvenire proprio con il decreto ministeriale. In tal caso le organizzazioni sindacali e datoriali, ai fini della costituzione del fondo di solidarietà bilaterale, potrebbero limitarsi ad “istituire” l’organismo con un accordo o contratto collettivo nel quale manifestano soltanto la volontà di costituire il fondo di solidarietà presso l’INPS nel rispetto delle finalità prescritte, demandando la sua effettiva costituzione, nella fase normativo-pubblicistica, all’emanazione del decreto.

Così ragionando, il frutto della fase genetica di matrice negoziale non sarà un ente dotato di soggettività giuridica, in attesa di essere collocato nell’INPS, bensì una manifestazione di volontà dei soggetti collettivi rappresentativi affinché il Ministero costituisca il fondo con proprio decreto<sup>41</sup>.

Non potendo prescindere dalla valutazione del caso concreto, si può sostenere la validità di entrambi i processi genetici su descritti, in considerazione del fatto che l’attenzione del legislatore è precipuamente posta sulla sottoscrizione di un accordo avente ad oggetto la costituzione del fondo, ma che potrebbe anche non necessitare di una sua costituzione effettiva. La sua esistenza nell’una o nell’altra versione, quindi, dovrebbe ritenersi sufficiente alla creazione del fondo di solidarietà bilaterale presso l’INPS con decreto ministeriale.

---

<sup>38</sup> Secondo l’art. 26, co. 2, del d.lgs. n. 148/2015: “I fondi di cui al comma 1 sono istituiti presso l’INPS, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, da adottare entro 90 giorni dagli accordi e contratti collettivi di cui al medesimo comma”. La norma sembra riferirsi ai fondi come soggetti già venuti ad esistenza e che necessitano soltanto di essere collocati nella gestione INPS.

<sup>39</sup> Questa sembra la strada intrapresa dalle organizzazioni, ad esempio, con l’“Accordo collettivo provinciale per la costituzione del fondo di solidarietà bilaterale territoriale dei lavoratori dipendenti dalle imprese della cooperazione trentina”, sottoscritto il 29 ottobre 2013 dalla Federazione trentina della cooperazione e CGIL, CISL e UIL, nel quale le parti istituiscono il Fondo impegnandosi a costituirlo entro il 31 dicembre 2013; questo verrà poi successivamente istituito nell’INPS come gestione previdenziale.

<sup>40</sup> Così A. Tursi. *Op. cit.*, pag. 498.

<sup>41</sup> Sembra il caso dell’accordo istitutivo del 3 ottobre 2017, volto alla costituzione del fondo denominato “Fondo di Solidarietà per il settore delle attività professionali”. Nel manifestare la volontà di costituire il fondo bilaterale di solidarietà le parti sembrano riferirsi al fondo come già incardinato nell’INPS. A tal punto, anche se le parti dichiarano che con la firma il fondo “è istituito presso l’Istituto nazionale della previdenza sociale”, non può dirsi effettivamente venuto ad esistenza un ente o un soggetto giuridico. L’accordo sembra più una manifestazione di volontà a che il fondo sia costituito nell’INPS.



Il recepimento degli accordi collettivi istitutivi/constitutivi del fondo nello stadio regolamentare, ai sensi dell'art. 26, co. 4, del d.lgs. n. 148/2015, però, implica un'alacre attività del Ministero che dovrà approvarne le finalità (vincolate); verificarne l'ambito di applicazione in relazione ai settori e alle categorie dimensionali di imprese destinatarie; conseguentemente, istituire il fondo permettendo l'instaurazione dei rapporti giuridici previdenziali.

L'attività che si prospetta più complessa per il Ministero sarà proprio quella di definizione dell'ambito di applicazione dei fondi di solidarietà, in relazione all'alta probabilità che le aree di applicazione definite nei molteplici accordi costitutivi possano sovrapporsi, interamente o parzialmente. Spetterà così al Ministero operare scelte in ordine alla loro corretta definizione in sede di istituzione del Fondo come gestione INPS<sup>42</sup>.

### 3.3. La governance

Il mutamento genetico dell'ente, già istituito nello stadio negoziale, tramite costituzione legale dei fondi nell'INPS, implica il suo riconoscimento come organo dell'Istituto previdenziale e l'assoggettamento a regimi di *governance* non dissimili da quello delle sue altre "gestioni interne". L'art. 36, co. 1, del d.lgs. n. 148/2015 preclude alle organizzazioni sindacali e datoriali la possibilità di autogoverno del fondo e ne subordina la gestione all'attività di un "comitato amministratore" disciplinato in modo uniforme a quello previsto per il Fondo di integrazione salariale, fatta eccezione per i compiti di deliberare in ordine alla concessione degli interventi e dei trattamenti<sup>43</sup>. Infatti, ad eccezione del FIS, per il quale l'art. 29, co. 1, del d.lgs. n. 148/2015 prevede che il processo autorizzativo resti in capo alla sede INPS competente, l'attribuzione al Comitato amministratore del FSB del compito di deliberare in ordine alla concessione dei trattamenti implica che al Comitato spetti pure verificare la ricorrenza delle causali legittimanti l'intervento del fondo, con compiti analoghi a quelli svolti per le istanze di richiesta CIG dalla commissione provinciale.

### 3.4. Interazioni tra diverse tipologie di fondo

In assenza di altri fondi di solidarietà settoriali "negoziali" e fino alla loro costituzione legale, il Fondo di integrazione salariale è destinato ad operare in via sussidiaria, motivo per cui si è reso necessario regolare le interazioni tra le diverse tipologie di fondo. Il legislatore, così, ha disciplinato le ipotesi in cui si dovesse procedere alla costituzione di un FSB in relazione a settori, tipologie di datori di lavoro e classi dimensionali già coperti dal fondo residuale, prevedendo che il Fondo sussidiario (FSBR / FIS) sia cedevole rispetto all'azione degli specifici fondi di solidarietà di settore, secondo il principio della prevalenza della specificità sulla residualità<sup>44</sup>. Pertanto, qualora questo avvenga, ai sensi dell'art. 28,

<sup>42</sup> Cfr. *amplius* S. Laforgia, *op. cit.*, pag. 580 ss.

<sup>43</sup> Per l'analisi dei compiti del comitato amministratore si rinvia ad A. Ventura, "Operatività del fondo di integrazione salariale per i dipendenti degli studi professionali", documento di ricerca CNCDEC-FNC del 7.6.2018, in <http://www.fondazioneNazionalecommercialisti.it>.

<sup>44</sup> Entro il 31 dicembre 2015, tutti i fondi preesistenti, già costituiti ai sensi dell'art. 26, co. 1, e dell'art. 27, co. 1, hanno dovuto adeguarsi alle disposizioni del d.lgs. n. 148/2015, pena la confluenza dei datori di lavoro del relativo settore, che occupano



co. 2, del d.lgs. n. 148/2015, dalla data di decorrenza del nuovo fondo i datori di lavoro appartenenti a tale settore rientreranno nell'ambito di applicazione di questo e non saranno più soggetti alla disciplina del fondo residuale, ferma restando la gestione a stralcio delle prestazioni già deliberate<sup>45</sup>. In tale evenienza la norma non prevede la possibilità di trasferimento delle posizioni contributive esistenti in quanto la contribuzione eventualmente già versata o dovuta al FIS resterà acquisita a quest'ultimo. Questo comporta che deve reputarsi sempre possibile per l'autonomia collettiva sottrarre al FIS categorie di soggetti tramite l'istituzione di un fondo di solidarietà bilaterale "inpsizzato" (ex art. 26)<sup>46</sup>.

#### 4. Il Fondo di solidarietà per il settore delle attività professionali

Con l'accordo del 3 ottobre 2017 (d'ora in avanti anche "Accordo"), l'autonomia collettiva si è avvalsa della facoltà di "opting out" e ha istituito il Fondo di solidarietà per il settore delle attività professionali, ai sensi dell'art. 26 del d.lgs. n. 148/2015, la cui successiva cooptazione nel sistema pubblico previdenziale (fase costitutiva) sottrarrà i professionisti datori di lavoro con almeno cinque dipendenti all'obbligatorietà di iscrizione al FIS.

Rispetto alle modalità genetiche sopra analizzate, l'istituzione formalizzata con l'accordo del 3 ottobre 2017 è da ricondurre alla manifestazione di volontà di futura costituzione senza che, *medio tempore*, sia effettivamente costituito un organismo paritetico di diritto privato. Questo implica che nelle more della costituzione nella gestione INPS i professionisti con almeno cinque dipendenti dovranno continuare a contribuire al FIS senza che siano previsti per loro ulteriori o diversi oneri di contribuzione e iscrizione.

##### 4.1. Le prestazioni del FSB "Studi professionali"

Nella fase di avvio, il fondo assicurerà unicamente il finanziamento di un assegno ordinario in favore dei lavoratori interessati da riduzione dell'orario di lavoro o da sospensione temporanea dell'attività lavorativa, per le causali previste in materia di CIG, nel rispetto dei vincoli legali di pareggio di bilancio. Ferma restando l'entità della prestazione di integrazione salariale (equiparata per legge a quella CIG), l'accordo istitutivo prevede che l'assegno ordinario abbia una durata massima differenziata rispetto al numero dei dipendenti dei professionisti iscritti al FSB. L'art. 7, co. 2, dell'Accordo fissa per i datori di lavoro che occupano mediamente fino a 15 dipendenti la durata dell'assegno in 12 mesi da calcolarsi in un biennio mobile, con la possibilità di un'ulteriore concessione del trattamento di 26 settimane per

---

mediamente più di cinque dipendenti, nel fondo di integrazione salariale di cui all'art. 29 a decorrere dal 1° gennaio 2016, compresi i contributi da questi già versati o comunque dovuti.

<sup>45</sup> L'art. 28, co. 2, prescrive alcune specifiche disposizioni per le ipotesi di costituzione di nuovi FSB, fino al 31 dicembre 2015. I FSB costituiti nelle more della ridenominazione del fondo residuale devono prevedere un'aliquota di finanziamento almeno pari a quella stabilita a partire dal 1° gennaio 2016 per il fondo di integrazione salariale (di cui all'art. 29), in relazione ai datori di lavoro che occupano mediamente fino a quindici dipendenti, pari a 0,45% di finanziamento a garanzia dell'assegno ordinario (di cui all'art. 30, co. 1).

<sup>46</sup> Circ. INPS n. 30/2016, chiama "opting out" la procedura di costituzione dei fondi di solidarietà bilaterali in settori già coperti dal Fondo residuale.



professionisti con alle proprie dipendenze almeno 16 addetti. In attesa del decreto ministeriale di adozione del fondo, è dato comprendere dal tenore letterale della disposizione che a questi ultimi non sarà concesso in prima (e unica) istanza di avanzare richiesta di trattamento per la totalità delle 78 settimane. Le 26 settimane aggiuntive, infatti, sembrano dover essere oggetto di una specifica istanza, autonoma dalle precedenti o di proroga di un trattamento di 12 mesi.

Entro un anno dall'avvio del Fondo le parti firmatarie l'Accordo valuteranno la possibilità di introdurre una seconda prestazione di sostegno al reddito nel quadro di processi di agevolazione all'esodo (assegno straordinario). Ragionevolmente, tali valutazioni saranno effettuate dalle parti nell'ambito del comitato paritetico di monitoraggio delle attività del fondo, istituito ai sensi dell'art. 2, co. 2, dell'Accordo, che si riunirà semestralmente per l'analisi delle prestazioni.

L'importo dell'assegno ordinario è fissato in coerenza con quanto disposto dall'art. 30 del d.lgs. n. 148/2015 che, richiede che il FSB assicuri una prestazione di un assegno ordinario di importo almeno pari all'integrazione salariale, con l'applicazione dei medesimi massimali, in relazione alle causali previste dalla normativa in materia di integrazioni salariali ordinarie o straordinarie<sup>47</sup>. Il parametro di riferimento per il calcolo dell'assegno ordinario è, anche in questo caso, la retribuzione imponibile ai fini previdenziali.

Le prestazioni sono rivolte a tutti i lavoratori subordinati che abbiano un'anzianità di lavoro effettivo di almeno 90 giorni presso l'unità produttiva per la quale è richiesta la prestazione e che durante i periodi di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa si astengano da ogni attività lavorativa in favore di soggetti terzi<sup>48</sup>. I lavoratori interessati dovranno, altresì, impegnarsi a partecipare a percorsi di riqualificazione che i soggetti collettivi firmatari intendono implementare per il tramite delle strutture della bilateralità di settore.

L'accordo, inoltre, prevede una procedura di accesso ai trattamenti speculari a quella della cassa integrazione guadagni. Nei casi di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa il datore di lavoro dovrà adempiere agli obblighi di comunicazione nei confronti delle organizzazioni sindacali che hanno istituito il Fondo. Alla nota di avvio seguirà un esame congiunto, *"finalizzato al raggiungimento di un accordo fra le parti"*, che dovrà esaurirsi entro 30 giorni dalla comunicazione per i datori di lavoro con oltre 50 dipendenti, ridotti a 20 per i datori con minore consistenza occupazionale.

Le domande di accesso alle prestazioni saranno esaminate dal comitato amministratore che delibererà gli interventi in base all'ordine cronologico di presentazione nei limiti di disponibilità finanziaria, secondo non meglio precisati *"criteri di precedenza e turnazione e nel rispetto del principio della proporzionalità delle erogazioni"* (ex art. 9 dell'Accordo).

---

<sup>47</sup> Secondo il disposto normativo, all'assegno ordinario si applica, per quanto compatibile, la normativa in materia di integrazioni salariali ordinarie.

<sup>48</sup> Il calcolo dell'anzianità sarà effettuato a ritroso dalla data di presentazione della domanda di concessione del trattamento.



#### 4.2. Il campo di applicazione

In attesa che, ai sensi dell'art. 26, co. 4, del d.lgs. n. 148/2015, il decreto ministeriale determini l'ambito di applicazione del FSB "Studi professionali", con riferimento al settore di attività, alla natura giuridica e alla classe di ampiezza dei datori di lavoro, sulla base dell'accordo istitutivo, è possibile formulare un'ipotesi in ordine alla platea dei soggetti destinatari nei cui confronti il Fondo è destinato ad operare. È bene precisare sin d'ora che tale ipotesi sconta alcuni margini di incertezza dovuti alle difficoltà interpretative della disciplina legale e delle clausole dell'accordo che, con tutta probabilità, rappresentano pure la causa del rallentamento dell'attività amministrativa del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, necessaria e prodromica all'emanazione del decreto costitutivo.

##### 4.2.1. Settore di attività e natura giuridica del datore di lavoro

Compito delle organizzazioni sindacali e imprenditoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale è, ai sensi dell'art. 26, co. 1, del d.lgs. n. 148/2015, quello di sottoscrivere *"accordi e contratti collettivi, anche intersettoriali, aventi a oggetto la costituzione di fondi di solidarietà bilaterali"* per i settori che non rientrano nell'ambito di applicazione della cassa integrazione guadagni. Dal rinvio legale alle parti sociali si ricava con immediatezza la necessità che gli agenti negoziali definiscano, al momento della sottoscrizione dell'accordo istitutivo, il campo di applicazione del fondo con specifico riferimento ai settori di attività in cui questo è destinato ad operare. In tali settori, evidentemente, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali dovrà verificare il possesso dei requisiti di maggiore rappresentatività comparata richiesti dalla legge, escludendo l'esistenza di un automatico recepimento delle clausole negoziali senza una preventiva verifica, in sede amministrativa, della legittimità e conformità delle stesse alle disposizioni normative.

Sul punto, la formulazione degli artt. 1 e 2 dell'Accordo del 3 ottobre 2017 sembrerebbe eccessivamente laconica lì dove si limita ad affermare che è istituito il *"Fondo di solidarietà per le attività professionali"* e ha lo scopo di *"garantire ai dipendenti del settore delle attività professionali"* tutela in costanza di rapporto. Dall'Accordo, pertanto, non è possibile ricavare ulteriori esplicite indicazioni sul settore o l'ambito categoriale di riferimento cosicché l'intento degli agenti negoziali parrebbe finalizzato alla massima estensione del campo di applicazione oltre l'area delle professioni intellettuali regolamentate di cui agli artt. 2229-2238 c.c., ricomprendendo i datori di lavoro che ricadono nell'ambito applicativo della legge n. 4/2013 che disciplina le professioni non organizzate in ordini e collegi.

A sostegno di questa opzione potrebbe essere richiamata l'attività tipica di contrattazione collettiva nazionale di categoria realizzata dalle parti sociali in favore degli *"studi professionali"*, locuzione con la quale si suole sinteticamente fare richiamo alla categoria contrattuale corrispondente all'ambito di applicazione del Contratto collettivo nazionale di lavoro sottoscritto da Confprofessioni (Confederazione Sindacale Italiana Libere Professioni), Confedertecnica (Confederazione Sindacale Italiana delle Professioni Tecniche), Cipa (Confederazione Italiana dei Professionisti ed Artisti) Filcams - CGIL (Federazione Italiana Lavoratori Commercio Turismo e Servizi), Fisascat - CISL (Federazione



Italiana Sindacati Addetti Servizi Commerciali Affini e del Turismo), e UilTucs - UIL. Categoria contrattuale delimitata in via convenzionale attraverso l'individuazione di tutte le attività professionali, anche associative, appartenenti alle professioni di area economico-amministrativa, giuridica, tecnica, medico-sanitaria e odontoiatrica, nonché alle altre professioni intellettuali con o senza albo<sup>49</sup>.

Pare plausibile, infatti, sostenere che vi debba essere una correlazione tra pattuizioni contenute nel contratto collettivo nazionale in riferimento alla categoria contrattuale e l'ambito di operatività del Fondo di solidarietà bilaterale.

Affinché, però, il decreto ministeriale possa legittimamente recepire l'Accordo e determinarne l'ambito di applicazione, dovrà essere dimostrata la maggiore rappresentatività dei soggetti firmatari, *rectius* della coalizione nella sua globalità, in relazione a ciascun settore di attività enucleato nella categoria del contratto nazionale collettivo. In proposito, le maggiori difficoltà si registrano in ordine all'esatta comprensione del richiamo operato nel CCNL "Studi professionali" in via residuale alle "professioni intellettuali con o senza albo". In tale ambito, la maggiore rappresentatività delle associazioni datoriali e delle organizzazioni sindacali firmatarie non può darsi presunta e occorre sia supportata dalla dimostrazione della effettiva capacità delle associazioni e delle organizzazioni sindacali della capacità di uniformare i comportamenti dei soggetti appartenenti ad uno specifico ambito categoriale e di imporsi come loro agente negoziale. In altre parole, non pare possibile che l'operatività del Fondo bilaterale di solidarietà di primo tipo sia definita in via "residuale", necessitandosi un chiaro collegamento tra una precisa area professionale e l'associazione sindacale che intende rappresentarla. Così, soprattutto con riferimento alle professioni non regolamentate, di cui alla legge n. 4/2013, gli agenti negoziali dovranno dimostrare l'esistenza di un'effettiva attività di rappresentanza dell'interesse collettivo sotteso.

#### 4.2.2. La classe di ampiezza

La portata maggiormente innovativa dell'accordo si rintraccia nell'estensione dell'area di tutela perseguita attraverso l'inclusione nella platea dei soggetti destinatari dell'operatività del Fondo dei professionisti datori di lavoro con almeno 3 dipendenti. Le associazioni datoriali di rappresentanza e le organizzazioni sindacali, consapevoli delle esigenze della categoria, fino ad oggi, in larga parte esclusa dall'applicazione FIS, hanno intrapreso un'azione di allargamento dell'area di protezione

---

<sup>49</sup> Ai sensi del CCNL "Studi professionali" la categoria fa riferimento alle seguenti aree e relative attività professionali: A) Area professionale Economico-Amministrativa: Consulenti del Lavoro, Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili, Revisori Contabili, altre professioni di valore equivalente e omogenee all'area professionale non espressamente comprese nella predetta elencazione. B) Area Professionale Giuridica: Avvocati, Notai, altre professioni di valore equivalente e omogenee all'area professionale non espressamente comprese nella predetta elencazione, Agrotecnici, altre professioni di valore equivalente e omogenee all'area professionale non espressamente comprese nella predetta elencazione. C) Area professionale Tecnica: Ingegneri, Architetti, Geometri, Periti industriali, Geologi, Agronomi e Forestali, Periti agrari, Agrotecnici, altre professioni di valore equivalente e omogenee all'area professionale non espressamente comprese nella predetta elencazione. D) Area professionale Medico - Sanitaria e Odontoiatrica: Medici, Medici Specialisti, Medici Dentisti, Odontoiatri, Medici Veterinari e Psicologici, Operatori Sanitari, abilitati all'esercizio autonomo della professione di cui alla specifica Decretazione Ministeriale, ad esclusione dei Laboratori Odontotecnici, altre professioni di valore equivalente e omogenee all'area professionale non espressamente comprese nella predetta elencazione. E) Altre attività professionali intellettuali: Si tratta di quelle attività non rientranti nelle prime quattro aree, con o senza Albo professionale.



maggiormente rispondente alle caratteristiche delle organizzazioni di lavoro in ambito professionale. Con tale accordo l'autonomia collettiva ha inteso parzialmente compensare lo squilibrio di tutela dovuto alla rigidità di funzionamento del FIS, la cui azione è chiaramente decentrata rispetto alle realtà degli studi professionali.

L'obiettivo delle parti sociali è quello di ottenere, tramite l'abbassamento della soglia occupazionale, l'estensione dell'iscrizione al Fondo di rango pubblicitario anche per i datori di lavoro con 4 o 5 dipendenti, calcolati come media nel semestre precedente.

In altra sede, si è già avuto modo di evidenziare come la scelta di limitare l'area dell'obbligo di iscrizione al sistema dei fondi di solidarietà e, conseguentemente, l'operatività del fondo di integrazione salariale ai datori di lavoro con una consistenza occupazionale ha creato disparità evidenti nel mercato del lavoro con specifico riferimento ai settori, come quello delle attività professionali, in cui insistono prevalentemente micro organizzazioni di lavoro. In proposito, quale dato sufficientemente esemplificativo, basti considerare che, nel territorio italiano, il 76% degli studi professionali dei dottori commercialisti e esperti contabili ha meno di 6 addetti (1-5 addetti); il 15,7% da 6 a 10 (medie dimensioni); l'8,3% oltre i 10 (grandi dimensioni)<sup>50</sup>. In termini di addetti, pertanto, la professione si caratterizza oggi per la presenza di piccoli studi privi di ammortizzatori sociali di matrice pubblica nei casi di sospensione e riduzione dell'orario di lavoro<sup>51</sup>.

Gli scopi perseguiti dall'autonomia collettiva, pertanto, sono senz'altro condivisibili ma, al di là delle valide considerazioni di opportunità, non è comunque possibile evitare l'analisi degli effetti legali connessi ad una simile pattuizione.

In dottrina si rintracciano essenzialmente due posizioni. La prima, pur ribadendo la legittimità, sul piano contrattuale privatistico, dell'abbassamento del requisito dimensionale esclude che il Fondo così istituito possa essere recepito con decreto ministeriale<sup>52</sup>. La seconda, di segno opposto, ritiene che su base volontaria le parti sociali possono abbattere la soglia dimensionale, per il tramite dell'accordo collettivo istitutivo, da questo conseguendone una partecipazione di rango pubblicitario per effetto dell'emanazione del decreto ministeriale<sup>53</sup>.

A favore della seconda tesi espressa, milita una lettura combinata dei commi 1, 2, 4 e 7 dell'art. 26 del d.lgs. n. 148/2015.

È plausibile ritenere che il legislatore attraverso la formulazione del comma 7 dell'art. 26 del d.lgs. n. 148/2015, nel quale definisce la soglia dell'obbligatorietà del sistema di solidarietà per tutti i settori che non rientrano nell'ambito di applicazione della CIG, non abbia inteso prescrivere un requisito esclusivo e inderogabile. Questo comporterebbe che, la fissazione della soglia in relazione ai datori di lavoro che occupano mediamente più di cinque dipendenti rappresenti soltanto una soglia minima di

---

<sup>50</sup> La stima è riportata nell'indagine condotta da T. Di Nardo, G. Scardocci, "Il costo degli adempimenti fiscali e i costi dello spesometro 2017", Documento di ricerca 28.3.2018, in <http://www.fondazionenazionalecommercialisti.it>.

<sup>51</sup> Stando agli ultimi dati utili pubblicati nel "Rapporto 2018 sull'Albo dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili", pubblicato dal Consiglio nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili e dalla Fondazione Nazionale dei Commercialisti", l'Albo ha registrato 118.333 iscritti alla data del 1° gennaio 2018.

<sup>52</sup> G. Leone, op. cit., pag. 281

<sup>53</sup> Così S. Giubboni, P. Sandulli, op. cit., 65.



protezione il cui mancato rispetto preclude alle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative l'istituzione del Fondo di solidarietà bilaterale. Di conseguenza, l'autonomia collettiva, di cui all'art. 26, co. 1, potrebbe istituire e regolare un fondo di solidarietà bilaterale per la protezione per datori di lavoro con consistenza occupazionale inferiore ai 6 dipendenti, a condizione che sia contestualmente assicurata l'operatività anche per i datori di lavoro che occupano dai 6 dipendenti in su. Questa tesi è avvalorata dalla circostanza che nell'art. 26, co. 1, non vi è nessuna indicazione circa le soglie di ampiezza dei datori di lavoro in favore dei quali il fondo viene istituito, la qual cosa sembrerebbe lasciare libertà alle OO.SS. di ampliare l'ambito della obbligatorietà di stampo "pubblicistico" in coerenza con la *ratio* della riforma. D'altronde, secondo l'art. 26, co. 4, sono i decreti ministeriali di cui all'art. 26, co. 2, gli atti deputati a determinare, sulla base degli accordi e contratti collettivi, l'ambito di applicazione dei fondi bilaterali di solidarietà, con riferimento al settore di attività, alla natura giuridica e, per l'appunto, alla classe di ampiezza dei datori di lavoro.

In buona sostanza, i controlli di legittimità dei contenuti dell'accordo in ordine ai requisiti dimensionali operati dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali dovranno limitarsi alla verifica dell'operatività del Fondo in relazione all'ambito legale minimo garantito (datori di lavoro con almeno 6 dipendenti), dovendo al contempo ammettere e recepire le pattuizioni contrattuali volte ad una estensione della platea dei soggetti destinatari tramite abbattimento del requisito dimensionale.

#### 4.3. La contribuzione

Per il finanziamento del fondo l'Accordo prevede, in linea con la disciplina legale, un contributo ordinario e uno di tipo addizionale.

Il contributo ordinario prescinde dall'effettivo ricorso alle prestazioni del FSB ed è differenziato a seconda che i datori di lavoro iscritti occupino mediamente più di tre o più di quindici dipendenti. Per i datori di lavoro con soglia dimensionale minore il contributo è commisurato allo 0,45% della retribuzione imponibile ai fini previdenziali erogata a ciascun lavoratore. Il contributo sale allo 0,65%, calcolato allo stesso modo, per i datori di lavoro con soglia dimensionale superiore (oltre quindici dipendenti).

In relazione all'obbligo di finanziamento è prevista una ripartizione del carico contributivo tra datori di lavoro e lavoratori iscritti, nella misura rispettivamente di due terzi e un terzo.

Il contributo addizionale, invece, è previsto in misura fissa nel solo caso di fruizione delle prestazioni assicurate dal FSB e prescinde dalla consistenza occupazionale del datore di lavoro iscritto. Il contributo ammonta al 4% delle retribuzioni imponibili ai fini previdenziali sulla base delle ore perse dai lavoratori interessati alle prestazioni.

### 5. Riflessioni conclusive

Le peculiarità del settore studi professionali rendono oltremodo necessario apprestare misure di tutela configurabili sulla base delle specifiche esigenze della categoria. Per quanto l'impianto normativo del



sistema di solidarietà presenti un regime vincolistico stringente, la costituzione del Fondo "Studi professionali" segna il primo importante passo in tale direzione.

Con l'auspicio di una pronta definizione del procedimento amministrativo volto all'emanazione del decreto di recepimento in chiave pubblicistica, incardinato il fondo presso l'INPS, le associazioni e le organizzazioni sindacali di categoria dovranno opportunamente valutare il riassetto del sistema di *welfare* negoziale, al fine di meglio integrare le prestazioni puramente privatistiche di sostegno alla categoria con quella a carattere pubblicistico in un'ottica di reciproca integrazione.

La crisi del modello di *welfare* pubblico ha segnato, ormai, una tendenza legislativa all'utilizzo di strutture e risorse finanziarie private, tramite il coinvolgimento dell'autonomia collettiva, mirante ad assicurare ai lavoratori strumenti adeguati alle proprie esigenze di vita nelle ipotesi di bisogno previste dall'art. 38 cost. L'arretramento del *welfare* pubblico pone alle parti sociali ed alla bilateralità, che storicamente si è fatta interprete dei bisogni di protezione dei lavoratori e dei datori di lavoro, una sfida alla creazione di un nuovo modello di *welfare* mix in cui le risorse pubbliche e private concorrono ad assicurare livelli di protezione sociale adeguati. Una sfida che le associazioni e le organizzazioni sindacali di rappresentanza del settore delle attività professionali sapranno certamente cogliere.