

La nuova cigo nel Jobs act e l'incompatibilità con il diritto Ue dell'impresa monopolistica Inps a prevalente vocazione fiscale nella gestione degli ammortizzatori sociali

VINCENZO DE MICHELE

SOMMARIO: 1. L'Inps diventa Agenzia fiscale per la riscossione dei contributi e la discrezionale erogazione delle prestazioni di cigo. – 2. La destrutturazione e ristrutturazione autarchica dell'Inps e i suoi effetti sulla riforma della cigo. – 3. La procedura amministrativa della cigo e la tutela dei “diritti” delle imprese e dei lavoratori prima della riforma del 2015. – 4. La semplificazione fiscale della procedura amministrativa della cigo. – 5. L'inesistente tutela amministrativa nella cigo. La procedura “cisoa” come antidoto alle disfunzioni del sistema di garanzie. La nuova competenza del giudice del lavoro. – 6. Il finanziamento delle integrazioni salariali ordinarie anche nei settori edile e lapideo prima della riforma del 2015. – 7. Il finanziamento delle integrazioni ordinarie nel settore agricolo e relative prestazioni prima e dopo la riforma del 2015. – 8. Il finanziamento della cigo nel settore del trasporto aereo prima e dopo la riforma del 2015. – 9. Le imprese selezionate dall'Inps per finanziare la cigo. – 10. Il finanziamento delle integrazioni ordinarie e il computo dei dipendenti delle imprese onerate nella riforma del 2015. – 11. Le cause integrabili nella cigo. – 12. I limiti temporali della cigo. – 13. La disciplina transitoria della riforma della cigo. 14. Conclusioni: incompatibilità dell'impresa monopolistica Inps con il diritto Ue in materia di assicurazione contro il rischio della sospensione o riduzione temporanea dell'attività produttiva.

1. L'Inps diventa Agenzia fiscale per la riscossione dei contributi e la discrezionale erogazione delle prestazioni di cigo

La nuova disciplina della cassa integrazione guadagni ordinaria, contenuta negli artt.1-8 (Capo I, per la parte comune agli altri ammortizzatori sociali) e negli artt. 9-18 (Capo II, per la parte specificamente dedicata alle “integrazioni salariali ordinarie”) del d.lgs. 14 settembre 2015, n.148 rappresenta non un semplice riordino in attuazione dell'art.1, cc.1 e 2, della legge delega n.183/2014, come ci si attendeva, attesa la quarantennale sostanziale stabilità normativa¹ e interpretativa della materia, ma una riforma strutturale della cigo, anche sotto il profilo

¹ La gestione ordinaria della cassa integrazione guadagni è stata disciplinata per la 1^a volta dal d.lgs.lgt. 9 novembre 1945, n. 788, per gli operai dell'industria, subito integrato e modificato dal d.lgs. C.p.S. del 12 agosto 1947, n. 869, che all'art.3 ha individuato le imprese industriali escluse dal campo di applicazione delle norme in materia di integrazioni salariali. La cigo è stata estesa prima all'edilizia con la l. 3 febbraio 1963, n.77 e poi agli operai agricoli a tempo indeterminato con l'art.8 della l. 8 agosto 1972, n.218. Nel 1975 la materia ha avuto una ridefinizione organica con la l. 20 maggio 1975, n.164 per l'industria e con la l. 6 agosto 1975, n.427 per il settore dell'edilizia. Tranne che per le disposizioni previste in materia di c.i.s.o.a. (cassa integrazione salariale operai agricoli) dall'art.8 ss. l. n. 218/1972, che rimangono in vigore alla luce della previsione dell'art.18, c.1, d.lgs. n.148/2015, la precedente disciplina della cigo anche per l'edilizia è stata abrogata dall'art.46 dello stesso d.lgs. n.148/2015.

teleologico e degli obiettivi da raggiungere, che sono evidentemente di politica finanziaria dello Stato e di ripianamento del bilancio dell'Inps e che stravolgono l'originaria missione del primo (storicamente) e principale degli ammortizzatori sociali che intervengono in costanza di rapporto di lavoro.

Eppure, la condizione finanziaria e patrimoniale della gestione prestazioni temporanee dei lavoratori dipendenti istituita presso l'Inps, di cui all'art.24 l. n. 88/1989, cui continuano ad afferire i trattamenti ordinari di integrazione salariale sia per quanto riguarda i contributi ordinari che quelli addizionali (cfr. art.9, c.1, d.lgs. n.148/2015), riportava al 31 dicembre 2014² un risultato economico attivo di esercizio a 2.231 milioni di euro (in aumento di 534 milioni di euro rispetto al 2013) e una situazione patrimoniale netta positiva di 183.726 milioni di euro, che compensa ampiamente quella negativa di - 130.188 milioni di euro del Fondo pensioni lavoratori dipendenti (comprensivo degli ex Fondi sostitutivi trasporti, elettrici e telefonici e Inpdai).

L'ottimo stato di "salute" economico-patrimoniale della gestione temporanea dei lavoratori dipendenti avrebbe potuto consentire sia una generalizzazione dell'accesso alla cigo anche alle aziende e ai lavoratori ora esclusi, confluiti nei fondi di solidarietà, sia l'eliminazione per il trattamento integrativo ordinario degli importi massimi mensili ora previsti dall'art.3, c.5, d.lgs. n.148/2015 (già disciplinati dall'abrogato art.un. l. n.427/1980), introdotti per la cigo dall'art.14, c.1, l. n.223/1991.

Ma l'indirizzo normativo della nuova disciplina della cassa integrazione ordinaria pare più orientato verso obiettivi di politica fiscale che verso la corretta gestione di un sistema assicurativo previdenziale con risorse ampiamente sufficienti a garantire le prestazioni assicurate.

Quello che emerge nella riforma della cigo, e che appare in modo sconcertante nella mancanza di coordinamento con il precedente assetto della procedura amministrativa di approvazione del trattamento integrativo ordinario richiesto, è l'attribuzione esclusiva alle sedi provinciali Inps del potere concessorio dell'ammortizzatore sociale, escludendo ogni intervento non solo dei rappresentanti dei soggetti assicuranti (datori di lavoro) e assicurati (lavoratori), ma anche del Ministero del lavoro vigilante, secondo un chiaro riparto di competenza esclusiva dei trattamenti integrativi ordinari e straordinari rispettivamente all'Ente previdenziale e al Ministero del lavoro.

Infatti, l'art.16, c.1, in combinato disposto con l'art.46, cc.1 e 2, lett.a) e b) del d.lgs. n.148/2015, prevede che a decorrere dal 1 gennaio 2016 le integrazioni salariali ordinarie sono concesse dalla sede dell'Inps territorialmente competente e non più dalla (soppressa) commissione provinciale di cui all'art.8 l. n.164/1975 per il settore industria o di cui all'art.3 l. n.427/1975 per l'edilizia.

Il ruolo solo consultivo del funzionario Inps in sede di commissione provinciale per deliberazione dei presupposti giuridici e fattuali per il riconoscimento

² I dati sono stati estratti dalla tabella 17 dell'andamento economico-patrimoniale delle gestioni amministrate dall'Istituto previdenziale, a p.124 del Tomo I del Rendiconto generale Inps per l'anno 2014, pubblicato su www.inps.it.

della domanda di cigo viene trasformato in quello di (unico) decisore del provvedimento amministrativo a discrezionalità piena, espressamente definito “concessione” sia nel titolo dell’art.17 d.lgs. n.148/2015 che nel comma 2 dello stesso articolo, laddove è previsto un decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali che definisca «i criteri di esame delle domande di concessione», decreto che, allo stato e non a caso, non è stato emanato nonostante sia abbondantemente decorso il termine di 60 giorni dall’entrata in vigore della riforma per la sua pubblicazione.

E’ pur vero che la circ. Inps del 2 dicembre 2015, n.197³, rimanda al pt. 2.2, per un maggior approfondimento sulle causali della cigo e sugli indici di valutazione delle domande, a quanto sarà contenuto nell’emanando decreto di cui all’art.16, c.2, d.lgs. n.148/2015, «che guiderà le sedi dell’Istituto nell’azione concessiva della CIGO in seguito all’abolizione delle commissioni provinciali a decorrere dal 1 gennaio 2016», precisando che nel «periodo transitorio, prima dell’entrata in vigore del decreto ministeriale di cui al richiamato art. 16, le Commissioni continueranno a decidere sulle istanze, sulla base dei principi e delle casistiche di cui al regime previgente.».

Tuttavia, il regime transitorio è cessato al 31 dicembre 2015 e il d.m. con la definizione dei criteri di valutazione delle domande di concessione non è stato emanato), trasformando così il criterio della delega, contenuto nell’art.1, c.2, n.2), della l. n.183/2014 della «semplificazione delle procedure burocratiche attraverso l’incentivazione di strumenti telematici e digitali, considerando anche la possibilità di introdurre meccanismi standardizzati a livello nazionale di concessione dei trattamenti prevedendo strumenti certi ed esigibili», in una situazione di mero arbitrio nei poteri concessori dell’Inps sulla domande di cigo.

Ma la sorpresa maggiore in materia di cigo nella legislazione delegata, in negativo rispetto alla sua coerenza sistematica e al temperamento degli interessi socio-economici sottesi, la si riscontra nella nuova disciplina dei ricorsi avverso il provvedimento di rigetto della domanda di trattamento di integrazione salariale, di cui all’art.17 del decreto di riforma degli ammortizzatori sociali.

Abrogando la possibilità, prevista dall’art. 9, c.2, della l. n.164/1975 e già dall’art. 8, c.3, d.lgs.C.p.S. n.869/1947 del ricorso, - entro trenta giorni dalla notifica del provvedimento di rigetto - al comitato speciale⁴ (contestualmente soppresso) di cui all’art. 7 d.lgs.lgt. n.788/1945, con l’art.17 d.lgs. n.148/2015 il legislatore delegato ha affidato la fase del gravame amministrativo, entro trenta

³ La circ. Inps n.197/2015 ha ad oggetto “Decreto legislativo n. 148 del 14 settembre 2015 (G.U. del 23 settembre 2015) recante disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183.».

⁴ Il Comitato speciale di cui all’art.7 d.lgs.lgt. n.788/1945 sovrintendeva alla Cassa per l’integrazione dei guadagni degli operai dell’industria presso l’Inps ed era presieduto dal presidente dell’Inps e composto dal direttore generale del lavoro del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, da un rappresentante sia del Ministero del tesoro che di quello dell’industria e commercio, nonché da tre rappresentanti ciascuno dei datori di lavoro e dei lavoratori, oltre al Direttore generale dell’Inps con voto solo consultivo.

giorni dalla comunicazione da parte dell'Inps, al comitato "fantasma" di cui all'art.25 della l. n. 88/1989.

Si tratta del comitato amministratore che dovrebbe sovrintendere alla gestione delle prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti, e che l'art.25 l. n.88/1989 prevede sia composto dal vicepresidente dell'Inps scelto tra i rappresentanti dei lavoratori dipendenti, nonché da cinque rappresentanti dei lavoratori dipendenti e da tre rappresentanti dei datori di lavoro in seno al consiglio di amministrazione, nominati dal consiglio medesimo, a scrutinio segreto ed a maggioranza assoluta dei voti, nonché da un rappresentante rispettivamente del Ministero del lavoro e della previdenza sociale e del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica (oggi Ministero dell'Economia), con qualifica non inferiore a primo dirigente.

Tuttavia, si tratta di un comitato di cui rimane in vigore soltanto la segretezza dello scrutinio per la nomina dei suoi componenti, dal momento che non esiste più se non nella astratta previsione della norma.

Infatti, il consiglio di amministrazione dell'Inps, al cui interno dovrebbe essere operata la selezione di nove degli undici nominati, non esiste più dal luglio 2008. La scelta del legislatore delegato di affidare totalmente la gestione dei trattamenti integrativi salariali ordinari alla tecnostruttura dell'Inps senza alcuna ingerenza e alcun controllo, neanche in sede di gravame amministrativo (previsto ma non esperibile per inesistenza del comitato), da parte delle parti sociali che rappresentano i soggetti assicuranti e i soggetti assicurati (ma anche senza controllo del Ministero del lavoro) è collegata alla ristrutturazione autarchica dell'Istituto, iniziata nel luglio 2008 con il commissariamento del consiglio di amministrazione dell'Inps e proseguita con i Governi successivi.

2. *La destrutturazione e ristrutturazione autarchica dell'Inps e i suoi effetti fiscali sulla riforma della cigo*

In effetti, dal giugno 2008 è cambiata radicalmente la *mission* dell'Istituto previdenziale, dal momento che l'Inps, grazie anche ad alcuni interventi legislativi, ha strutturato la propria organizzazione interna verso obiettivi che poco si conciliano con l'effettiva tutela dei diritti, ma piuttosto con logiche e regole di un'assicurazione di tipo privatistico, che eroga le prestazioni se e nella misura in cui vi sia una discrezionale congrua copertura finanziaria sul piano contributivo per categoria di beneficiari⁵.

Infatti, l'art.74 del d.l. n.112/2008 (convertito con modificazioni dalla l. n.133/2008) ha collazionato un progetto economico-finanziario al di fuori del quadro costituzionale, che vede come esecutore il presidente dell'Inps, aprendo il percorso disorganizzativo e di destrutturazione della pubblica amministrazione, con la deliberata confusione di poteri e funzioni istituzionali.

In particolare, l'art.74, c. 1, lett. da a) a c), e c. 2, d.l. 112/2008, ha previsto l'adozione di provvedimenti di riorganizzazione, entro il 30 novembre 2008, per le

⁵ La ricostruzione della destrutturazione e ristrutturazione organizzativa e funzionale dell'Inps è già proposta in De Michele V., 2011, 311-315.

amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo, ivi inclusi gli enti pubblici non economici come l'Inps, secondo principi di efficienza, razionalità ed economicità, in modo da assicurare la complessiva riduzione delle spese di funzionamento delle amministrazioni.

In effetti, l'art.2, c. 634, della legge finanziaria n.244/2007, aveva individuato i principi e criteri direttivi per l'emanazione, entro il 31 ottobre 2009, dei regolamenti di riordino, trasformazione o soppressione e messa in liquidazione di enti ed altri organismi pubblici statali, al fine di conseguire gli obiettivi di stabilità e di crescita, di ridurre il complesso della spesa di funzionamento delle amministrazioni pubbliche, di incrementare l'efficienza e di migliorare la qualità dei servizi.

Inoltre, l'art.1, c. 7, della l. n.247/2007, contestualmente alla legge finanziaria per il 2008 e coordinandosi con essa, aveva disposto che i criteri previsti per il riordino in via regolamentare degli enti pubblici erano integrati, limitatamente agli enti previdenziali pubblici, dalla possibilità di prevedere, a tal fine, modelli organizzativi idonei a realizzare sinergie e conseguire risparmi di spesa anche attraverso gestioni unitarie, uniche o in comune di attività strumentali. Ma i regolamenti di riordino degli enti pubblici avrebbero dovuto essere adottati entro il 31 ottobre 2009, secondo le citate disposizioni contenute nelle leggi nn.244 e 247 del 2007.

Viceversa, il d.l. n.112 del 25 giugno 2008 ha anticipato i provvedimenti di riorganizzazione dell'organico al 30 novembre 2008 e, contestualmente, con l'art.26, c. 1, ult. per. (nel testo modificato in sede di conversione dalla l. n.133/2008), ha previsto addirittura la "impossibile" soppressione di tutti gli enti pubblici non economici, per i quali, alla data di scadenza del 31 marzo 2009, non siano stati emanati i regolamenti di riordino ai sensi dell'art.2, c. 634, della l. n.244/2007, che vengono adottati solo su iniziativa dei Ministri interessati (Ministro del lavoro, nel caso dell'Inps).

In particolare, il 30 luglio 2008 con decreto del Presidente della Repubblica viene nominato Presidente e legale rappresentante dell'Inps Antonio Mastrapasqua, già consigliere di amministrazione dell'Inps dal 28 luglio 2004. Il consiglio di amministrazione dell'Ente era scaduto in data 28 luglio 2008 e in attesa del rinnovo, mai avvenuto.

Inoltre, con decreto interministeriale (Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze) dell'11 settembre 2008 viene nominato fino al 31 marzo 2009 quale commissario straordinario dell'Inps sempre Mastrapasqua, con il compito di esercitare i poteri del consiglio di amministrazione, il cui mandato era scaduto il 28 luglio 2008 ed era in regime di *prorogatio* in attesa delle nuove nomine, fino all'adozione dei provvedimenti di riorganizzazione e di riordino di cui ai citati art.2, c. 634, legge n.244/2007, art.1, c. 7, legge n.247/2007, artt. 26, c. 1, ult. per., e 74, c. 1, lett. da a) a c), d.l. n.112/2008⁶.

⁶ Il privato cittadino commercialista presidente/commissario Mastrapasqua ha ristrutturato radicalmente la *governance* dell'Ente, utilizzando tutte le possibilità concessegli dall'art. 72 d.l. n.

Il decreto interministeriale non viene adottato nella forma del decreto del Presidente della Repubblica e costituisce, formalmente e sostanzialmente, un provvedimento illegittimo perché preso al di fuori di ogni previsione normativa, comprese quelle che rappresentano la motivazione dell'abnorme atto e che riguardano l'assetto dell'organico e della struttura amministrativa, non certo l'organo gestore e i suoi poteri, regolati dal d.p.r. n.639/1970 e dal d.lgs. n.497/1994.

Infatti, il consiglio di amministrazione dell'Inps avrebbe dovuto essere composto, oltre che dal presidente dell'Istituto, da venti rappresentanti dei lavoratori dipendenti di cui uno in rappresentanza dei dirigenti di azienda, da quattro rappresentanti dei lavoratori autonomi, da nove rappresentanti dei datori di lavoro, dal presidente dell'Inail e da quattro funzionari dell'Amministrazione dello Stato, in rappresentanza rispettivamente del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, del Ministero del tesoro, del Ministero del bilancio e della programmazione economica e del Ministro per la funzione pubblica; ciò ai sensi dell'art.3, c.1, del citato d.p.r. n.639/1970, normativa che non è stata formalmente abrogata.

I rappresentanti dei lavoratori dipendenti, dei lavoratori autonomi e dei datori di lavoro erano designati dalle rispettive organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale ed erano nominati con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro del lavoro di concerto con il Ministro del Tesoro, ai sensi dell'art.3, cc.2 e 3, d.p.r. n.639/1970, disposizioni non abrogate.

Il cda dell'Inps poteva essere sciolto e commissariato (con nomina di un commissario, di due vice commissari e di una commissione consultiva) con decreto del Presidente della Repubblica soltanto per gravi violazioni di legge o di regolamento oppure per gravi carenze od irregolarità di funzionamento, come previsto dall'art.57, cc. 1 e 2, d.p.r. n.639/1970.

Alla scadenza del mandato, il consiglio di amministrazione restava in carica fino all'insediamento del nuovo consiglio di amministrazione.

La Corte dei Conti ha segnalato le anomalie "politico-amministrative" troppo tardi con le due relazioni del 2010 sui bilanci Inps per il 2008 (delibera n.4/2010) e per il 2009 (delibera n.84/2010). Il decreto interministeriale dell'11 settembre 2008 ha cominciato a sortire i suoi effetti destrutturanti e personalistici sulla organizzazione dell'Ente, perché era scaduto anche il Consiglio di indirizzo e vigilanza (CIV), che sarà ricostituito dopo 4 mesi dal commissariamento con d.p.c.m. del 2 gennaio 2009, per svolgere sostanzialmente una funzione di mera ratifica delle determinazioni già adottate in solitudine dal presidente dell'Inps.

Il commissariamento dell'Inps doveva scadere il 31 marzo 2009, sulla base del decreto interministeriale dell'11 settembre 2008. Così non è stato. Con un 2°

112/2008, in particolare, accorpando le direzioni centrali dell'Inps da 27 a 12, collocando in pensione anticipatamente n. 15 dirigenti generali che avevano maturato i 40 anni di anzianità contributiva (art. 72, c.11).

decreto interministeriale del 23 marzo 2009 viene prorogato fino al 31 dicembre 2009 il commissariamento straordinario dell'Istituto⁷.

L'art.26, c. 1, ult.per., d.l. n.112/2008 viene modificato con l'art.17 del d.l. n.78/2009 (nel testo modificato in sede di conversione dalla l. n.102/2009 con decorrenza dal 5 agosto 2009), e il termine per lo "scioglimento" dell'Inps viene così prorogato al 31 dicembre 2009.

E ancora, in data 13 gennaio 2010, a commissariamento già scaduto il 31 dicembre 2009, viene poi firmato il 3° decreto interministeriale di proroga fino al 31 dicembre 2010 del commissariamento straordinario dell'Inps.

Un'inchiesta della televisione pubblica⁸, trasmessa il 25 aprile 2010, ha svelato l'anomala situazione politico-gestionale dell'Inps e tutte le situazioni di maggiore criticità del sistema previdenziale e pensionistico anche per quanto riguardava l'Inpdap e il pubblico impiego, come la incerta copertura contributiva e previdenziale dei rapporti di parasubordinazione, l'eccessività dei poteri detenuti dal presidente dell'Inps ormai da oltre un anno e mezzo, i rilievi della Corte dei Conti, l'esistenza di situazioni di sottotutela previdenziale dei contratti atipici e, in particolare, dei contratti di collaborazione continuativa.

Prontamente, con l'art.7, cc.7 e 8, d.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito con modificazioni dalla l.n.122/2010) il Governo Berlusconi modifica la normativa che regolamentava il funzionamento degli organi degli Enti previdenziali, con la soppressione del consiglio di amministrazione e l'attribuzione delle competenze del cda direttamente al presidente.

Quindi, il problema del potere (non più) duale segnalato dalla Corte dei conti per la gestione dell'Inps viene risolto ribadendo e istituzionalizzando l'efficiente percorso "monocratico".

⁷ Così commenta la Corte dei Conti nella relazione n.84/2010 del 4 novembre 2010 questa anomalia, a distanza di oltre un anno e mezzo dall'inizio del commissariamento, a pp.17-18: «Il ricorso al provvedimento straordinario è stato fondato, oltre che sul richiamo alla procedura "ancora in corso di definizione" di ricostituzione del Consiglio di amministrazione, sui provvedimenti interni di riorganizzazione amministrativa e di riordino degli enti, quest'ultimo peraltro rimesso ad appositi regolamenti governativi. Tenuto conto che gli adempimenti di riorganizzazione sono stati dettati in via generale, nei confronti di tutti i soggetti della pubblica amministrazione, la corrispondente fase esecutiva doveva ritenersi demandata ai rispettivi organi, nel loro assetto di governo ordinario, come avvenuto per tutti gli altri organi ed enti destinatari delle stesse norme. Un intervento delle autorità ministeriali vigilanti poteva quindi trovare parziale giustificazione – come in precedenza già sottolineato – solo in quanto preordinato e prodromico ad eventuali modifiche del vigente sistema di governance e/o delle relative composizioni e procedure di nomina. Ribadisce pertanto la Corte che, in assenza di patologie gestionali, il provvedimento adottato nell'esercizio del potere di vigilanza ministeriale ha finito per incidere profondamente sull'autonomia dell'Istituto, privandolo - proprio nella fase dell'adozione di importanti e delicate decisioni di riorganizzazione e riordino interno - dell'approfondimento collegiale demandato in via ordinaria ai membri naturali e agli esperti chiamati a comporre il Consiglio. Quale ulteriore effetto negativo dell'operato ministeriale, va inoltre nuovamente sottolineato l'affievolimento del controllo interno ed esterno.».

⁸ Rai Report, trasmissione del 25 aprile 2010, inchiesta dal titolo "Il futuro è passato", su www.report.rai.it.

Con le direttive ministeriali del 29 novembre 2010 e del 28 aprile 2011 il Ministro del lavoro ha confermato il totale affidamento dell'Inps all'unico organo presidenziale, giustificando l'intervento dell'art. 7 d.l. n.78/2010 come di mera semplificazione organizzativa ed in funzione di risparmio, individuando altresì criteri per la «corretta definizione dei rapporti tra gli organi istituzionali degli enti, nel rispetto dei principi generali di correttezza, trasparenza e distinzione dei poteri e delle responsabilità»⁹.

In concomitanza con l'insediamento del Governo Monti, la Corte dei conti, nella relazione del 10 novembre 2011 n.77 sul bilancio 2010 dell'Istituto previdenziale, in merito alla situazione organizzativa dell'Inps ha continuato a sottolineare che l'eliminazione del cda e la devoluzione dei relativi compiti al presidente dell'Istituto si erano sostanzialmente tradotte in una conferma della preesistente gestione commissariale, trasformata in regime ordinario e quindi stabilizzato e permanente.

La Corte dei conti ha evidenziato a p.112 della relazione, sul piano delle risultanze patrimoniali complessive dell'Istituto, che il saldo positivo nel comparto del lavoro dipendente continua a poggiare sul massiccio attivo di 177,4 miliardi di euro della Gestione prestazioni temporanee.

Secondo il Giudice contabile i finanziamenti per la riforma degli ammortizzatori sociali avrebbero potuto essere già ricavati dalla gestione "ordinaria" delle prestazioni temporanee, ma servivano a coprire i buchi del disavanzo della previdenza (soppressi fondi sostitutivi) dei dipendenti delle imprese pubbliche o ex pubbliche, cioè di Ferrovie dello Stato, Enel, Telecom, Poste italiane (dal maggio 2010), "privi delle fonti di alimentazione" perché le pensioni del pubblico impiego erano (e sono) a retribuzione differita, cioè venivano (e continuano ad essere) finanziate direttamente dalle pubbliche amministrazioni per il tramite della fiscalità generale, senza effettivo versamento contributivo.

In questa situazione di destrutturazione organizzativa e grave incertezza contabile e finanziaria della previdenza pubblica, dopo le dimissioni di Mastrapasqua a febbraio 2014 e i due brevi commissariamenti della presidenza Inps, con la nomina di Tito Boeri a presidente dell'Istituto sarebbe stato necessario garantire condizioni di trasparenza, di discrezionalità solo tecnica e di espletamento "democratico" e rappresentativo delle parti sociali del servizio pubblico secondo finalità collettive, ripristinando il consiglio di amministrazione soppresso con decretazione d'urgenza.

Viceversa, la riforma degli ammortizzatori sociali del d.lgs. n.148/2015 non solo presuppone una struttura organizzativa dell'Inps in continuità con la gestione monocratica presidenziale del recente passato, ma, in relazione all'unica gestione

⁹ In risposta ai rilievi della Corte dei Conti nella relazione del 10 novembre 2010 e del tentativo del Giudice contabile di individuare spazi di maggiore collegialità nelle decisioni gestionali, il Ministro del lavoro ha ribadito nella direttiva del 28 aprile 2011 che è al presidente che compete l'individuazione dell'elenco degli argomenti oggetto di determinazione, sui quali è il direttore generale a curare l'istruttoria tecnica.

previdenziale attiva e gestita dalle parti sociali come principale componente dell'organo deliberante con discrezionalità amministrativa sulle domande di cigo:

- affida alla totale discrezionalità dei funzionari della tecnostruttura previdenziale la “concessione” dei trattamenti integrativi ordinari, eliminando il controllo di legittimità e di opportunità dei rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro (ma anche della direzione territoriale del lavoro), con la soppressione delle commissioni provinciali;

- prevede un ricorso amministrativo affidato ad un organismo inesistente, per la soppressione del consiglio di amministrazione dell'Inps e l'impossibilità di individuarne i componenti, in base alla stessa previsione di legge richiamata (art.25 l. n.88/1989).

Né si può parlare di errore nella scelta del legislatore delegato, ma di chiara conferma e accentuazione dell'indirizzo governativo verso una strutturazione di tipo fiscale dell'Inps, sul modello dell'Agenzia delle entrate.

In questo senso, sconcertante e di natura “confessoria” sulla non trasparenza dell'operazione di *restyling* giuridico-organizzativo della procedura per ottenere la cigo appare l'affermazione contenuta nella circ. Inps n.197/2015, secondo cui «per quanto riguarda la competenza circa i ricorsi amministrativi e il relativo iter procedurale, nulla è innovato dall'art.17».

Va verificato, in conseguenza, se e come cambia la tutela degli interessi protetti dall'assicurazione in materia di integrazione salariale ordinaria, rispetto alla fase antecedente la riforma, per evidenziare - sul piano dell'interpretazione sistematica costituzionalmente orientata - quegli spazi di garanzia della corretta e rapida definizione dei procedimenti amministrativi, che l'incoerente semplificazione della riforma ha reso molto fragili e poco trasparenti.

3. La procedura amministrativa della cigo e la tutela dei “diritti” delle imprese e dei lavoratori prima della riforma del 2015

La nuova organizzazione amministrativa dell'Inps e la modifica dell'iter procedimentale per la concessione delle integrazioni salariali ordinarie, a distanza di 40 anni dalla normativa che aveva sistematizzato l'istituto previdenziale, impongono preliminarmente la verifica della conservazione della “identità” giuridica e della funzione stessa della cigo, quali delineate, in particolare, dalla fondamentale sentenza n.5454/1987¹⁰ delle Sezioni unite della Cassazione.

Come è noto, la cigo è uno degli ammortizzatori sociali di generale utilizzo e determina una integrazione della retribuzione per quei lavoratori che, a seguito di difficoltà aziendali con contrazione più o meno lunga dell'attività, non possono essere occupati per la totalità dell'orario settimanale di lavoro contrattualmente previsto.

¹⁰ Cfr. Cass., ss.uu., Pres. Brancaccio, Est. Fanelli, sent. 20 giugno 1987, n. 5454. In senso conforme nella ricostruzione della natura giuridica e della funzione dell'istituto della cassa integrazione guadagni ordinaria la giurisprudenza di legittimità fino a Cass., ss.uu., Pres. Ianniruberto, Est. Amoroso, sent. 11 gennaio 2007, n. 310.

In assenza di tale strumento, e in base al principio della garanzia del salario, non sarebbe stato possibile per il datore di lavoro non retribuire comunque le ore teoriche contrattualmente dovute. Eravamo, quindi, in presenza di un rimedio che complessivamente giovava all'impresa, che avrebbe ricevuto un beneficio consistente in una drastica riduzione del proprio costo del lavoro nel momento di difficoltà.

Infatti, l'integrazione salariale, una volta concessa, nel far venire meno l'obbligazione retributiva, determinava anche l'esclusione di qualsiasi obbligo contributivo sia nei confronti dell'Inps (fatto salvo il contributo addizionale se dovuto) che dell'Inail in materia di assicurazione infortuni.

Anche i lavoratori potevano beneficiare immediatamente, con anticipazione a carico del datore di lavoro (cfr. art.12, c.1, d.lgs.lgt. n. 788/1945; ora art.7, c.1, d.lgs. n. 148/2015), di un trattamento economico integrativo, seppur ridotto rispetto alla normale retribuzione, e non rischiare dunque, nei casi di mancanza di lavoro, la risoluzione del rapporto di lavoro.

In quest'ottica, soprattutto per le riflessioni che verranno di seguito proposte sull'individuazione dei lavoratori destinatari della prestazione previdenziale e sui profili discriminatori creati dall'attuale riforma del d.lgs. n.148/2015, appare anche evidente che, trattandosi di misura alternativa a licenziamenti plurimi, la disciplina della integrazione salariale ordinaria - come la cigs - rientrava e rientra nel cono d'ombra della disciplina comunitaria e, in particolare, delle direttive sui licenziamenti collettivi (cfr., in particolare, art.2, c.2, dir. 98/59/CE¹¹).

Nella citata sentenza la Suprema Corte assimilava l'integrazione salariale ad una prestazione assicurativa, di cui titolare era il lavoratore e l'assicurante era il datore di lavoro, rilevando che si trattava di un rapporto assicurativo anomalo in quanto la domanda andava proposta dall'assicurante (datore di lavoro, come previsto dall'art. 8 d.lgs.C.p.S. n.869/47 e dall'art.7, c.1, l. n. 164/75; ora art.15 d.lgs. n.148/2015) e non, come di norma, dall'assicurato (lavoratore).

Evidenziava, inoltre, come l'elemento da accertare e apprezzare quale presupposto del diritto alla prestazione atteneva alla sfera giuridica dell'assicurante (evento o situazione economico-produttiva dell'impresa) invece che a quella dell'assicurato (stato di bisogno del lavoratore assicurato).

Il diritto alla prestazione assicurativa non si riconnetteva direttamente al verificarsi dell'evento, ma era subordinato all'apprezzamento e alla valutazione di questo da parte di un'autorità amministrativa espresso in un provvedimento amministrativo, discrezionale e costitutivo di autorizzazione, essendo presente anche nella cigo una certa discrezionalità amministrativa nella valutazione delle situazioni di mercato o degli eventi transitori che determinano il ricorso all'integrazione salariale.

Altrettanto importanti erano, secondo la giurisprudenza di legittimità, gli effetti che il provvedimento produceva sul piano del rapporto di lavoro.

¹¹ Si tratta della direttiva 98/59/CE del Consiglio del 20 luglio 1998, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di licenziamenti collettivi.

L'integrazione salariale, infatti, era sostitutiva della retribuzione, cosicché nel momento in cui sorgeva il relativo diritto nei confronti dell'Inps al rimborso di quanto anticipato dall'impresa (il che poteva avvenire retroattivamente rispetto alla data del provvedimento amministrativo fin dalla data della domanda di ammissione), veniva meno e per tutta la durata dell'intervento l'obbligazione retributiva, essendo il datore di lavoro tenuto soltanto a pagare, ma per conto dell'Inps e dietro rimborso, l'integrazione salariale.

Pertanto, anche se aveva già proposto domanda di ammissione alla cigo, il datore di lavoro non poteva unilateralmente ridurre o sospendere l'attività lavorativa e la corresponsione della retribuzione; e se lo faceva incorreva in un inadempimento contrattuale, secondo un principio che trova espressione nella generale disciplina delle obbligazioni contrattuali corrispettive (cfr. artt. 1460, 1463 e 1464 c.c.).

Secondo le Sezioni unite del 1987, pertanto, nella fase anteriore all'emanazione del provvedimento ammissivo, malgrado l'instaurazione del procedimento amministrativo inteso a conseguirlo, il rapporto di lavoro continuava ad essere retto dal diritto comune, e, in particolare, permaneva l'obbligo retributivo che retroattivamente avrebbe assunto la natura di anticipazione del trattamento previdenziale solo se fosse sopraggiunto il provvedimento amministrativo di ammissione, e a far tempo dalla data da questo stabilita.

Ove non avesse adempiuto a tale suo obbligo, l'imprenditore avrebbe risposto, oltreché per il suo debito (quale che ne fosse il titolo, retributivo o previdenziale), anche per i danni derivati dal mancato adempimento.

La Cassazione, in effetti, aveva ridimensionato sul piano interpretativo la portata dell'ultimo comma dell'art.7 l. n.164/1975 (ora art.15, c.4, d.lgs. n.148/2015), secondo cui, qualora dall'omessa o tardiva presentazione della domanda derivasse a danno dei lavoratori dipendenti la perdita totale o parziale del diritto all'integrazione salariale, l'imprenditore era tenuto a corrispondere ai lavoratori stessi una somma d'importo equivalente all'integrazione salariale non percepita.

Tale previsione, secondo le Sezioni unite, operava soltanto nel caso in cui l'impresa, che versava in difficoltà astrattamente idonea a giustificare intervento della cigo, avesse sospeso l'attività lavorativa e la corresponsione della retribuzione, poi omettendo o ritardando la presentazione della domanda.

In questo caso, scattava davanti al giudice ordinario (e non al giudice amministrativo) la possibilità per il datore di lavoro "inadempiente" di provare che il danno subito dal lavoratore andava limitato alla sanzione *ex lege* dell'integrazione salariale che gli sarebbe spettata, se l'impresa non avesse omesso o tardato a presentare la domanda di cigo, riconoscendo così al giudice del lavoro nel giudizio tra assicurante e assicurato, il potere di una "prognosi postuma" sull'ammissibilità della cigo (in caso di omessa domanda).

Viceversa, nel caso di rigetto della domanda di cigo ritualmente presentata, l'impresa aveva la possibilità di impugnare il provvedimento della Commissione provinciale in sede amministrativa davanti al Comitato tecnico di cui all'art.7

d.lgs.lgt. n.788/1945, entro trenta giorni dalla notifica, oppure davanti al Tar (in luogo dell'autorità giudiziaria ordinaria prima competente), ai sensi dell'art.9, c.2, d.lgs.lgt. n.788/1945.

4. La semplificazione fiscale della procedura amministrativa della cigo

Ebbene, il d.lgs. n.148/2015, operando poche ma chirurgiche modifiche alla previgente disciplina della cigo, ha ridisegnato la procedura amministrativa per l'accesso al trattamento integrativo ordinario, modificando in parte sia il regime di tutela del trattamento economico e/o risarcitorio dei lavoratori durante i periodi di sospensione o riduzione temporanea del lavoro sia la situazione soggettiva del datore di lavoro che ha proposto la domanda, rispetto al quadro sistematico della disciplina dell'istituto delineato dalla giurisprudenza di legittimità.

In primo luogo, per quanto riguarda il procedimento di ammissione al trattamento di integrazione salariale, l'art.15, c.1, d.lgs. n.148/2015 dispone che l'impresa invii in via telematica all'Inps la domanda di concessione (entro il termine di 15 giorni dall'inizio della sospensione o riduzione dell'attività lavorativa, ai sensi del successivo c.2 dell'art.15), nella quale deve indicare, oltre alla causa della sospensione o riduzione dell'orario di lavoro e la presumibile durata, anche i nominativi dei lavoratori interessati e le ore richieste; modificando così le indicazioni che venivano richieste dall'art.7, c.1, della l. n. 164/1975, secondo cui nella domanda di cigo l'impresa doveva indicare «il numero dei lavoratori interessati e delle ore di effettivo lavoro».

Inoltre, l'art.12, c.6, d.lgs. n.148/2015 aggiunge tra le informazioni che l'impresa richiedente deve inserire nella domanda di integrazione salariale, con riferimento all'unità produttiva oggetto di sospensione o riduzione dell'orario di lavoro, anche il numero dei lavoratori mediamente occupati nel semestre precedente, distinti per orario contrattuale, per consentire così all'Inps il rispetto dei nuovi limiti di durata della cigo fissati dalla stessa norma.

E' evidente che le informazioni "individualizzate" sui nominativi dei lavoratori e sulle ore di cigo specificamente richieste siano funzionali alla trasmissione di questi dati alle Regioni e Province autonome, ai fini delle attività e degli obblighi legati alla condizionalità, di cui all'art.8, c.1, d.lgs. n.148/2015 (art.15, c.1, 2° per., del decreto 148).

Tuttavia, la soppressione del consiglio di amministrazione dell'Inps e la conseguente inesistenza del rimedio amministrativo di cui all'art.9 l.n. 164/1975 affidato al Comitato tecnico di cui all'art.7 d.lgs.lgt. n.788/1945, sostituito nella competenza specifica sui ricorsi in materia di cigo dall'«inesistente» Comitato amministratore della gestione prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti ai sensi degli artt. 25 e 26, c.3, l.n.88/1989 in combinato disposto, impone di verificare sia la natura del provvedimento di "concessione" o di rigetto della cigo da parte del funzionario Inps "delegato" alla trattazione delle domande di integrazione ordinaria sia i rimedi giurisdizionali esperibili dal datore di lavoro o dal lavoratore in caso di rigetto della domanda.

La Suprema Corte nella sentenza n.5454/1987 desumeva la natura di provvedimento a discrezionalità amministrativa dell'atto finale di deliberazione della domanda di cigo, sottolineando che effettivamente «l'organo decidente (sede provinciale dell'INPS previa conforme deliberazione di una Commissione provinciale composta da funzionari amministrativi e da rappresentanti delle parti sociali: art. 8 della L. n. 164/75) non ha lo spessore politico di quello cui è commessa l'ammissione alla C.I.G. straordinaria; ma è pur vero che la dimensione, almeno in parte discrezionale delle valutazioni attiene sia alle ragioni addotte dall'imprenditore, sia all'estensione del beneficio e alla sua durata, e si desume altresì dall'ulteriore corso del procedimento amministrativo, e precisamente allorché (art. 9 della cit. legge) il ricorso della parte interessata rimetta scelte e valutazioni al Comitato di cui all'art. 7 del d. legisl. luog. n. 788/45, presieduto dal Presidente dell'Istituto e composto da Direttori generali del Ministero del lavoro, da rappresentanti dei Ministeri del tesoro e dell'industria, da rappresentanti delle parti sociali: infatti, i massimi vertici dell'Istituto e dell'Amministrazione statale non possono non essere chiamati a svolgere valutazioni squisitamente discrezionali, e non meramente accertative o tecniche, quali possono essere quelle di microeconomia ("situazioni temporanee di mercato"), pur se in misura certo inferiore a quelle di macroeconomia che presiedono alla ammissione alla integrazione straordinaria.»

Seguendo il ragionamento della Corte nomofilattica, è evidente che cambia il contenuto di discrezionalità del provvedimento autorizzatorio della cigo con la competenza esclusiva della sede provinciale Inps, a seguito della contestuale soppressione della Commissione provinciale della cassa integrazione ordinaria e della inesistenza del Comitato amministratore della gestione prestazioni temporanee come organismo preposto alla decisione sui ricorsi amministrativi sulla cigo, nel senso dell'ineffettività del controllo amministrativo "esterno" rispetto all'Inps (che, fino al 31 dicembre 2015, non aveva mai direttamente deliberato le domande di integrazione salariale ordinaria svolgendo la tecnostruttura dell'Istituto soltanto un'attività istruttoria o di mera consultazione, senza partecipare al procedimento amministrativo se non nella fase della comunicazione di accoglimento o di rigetto dell'istanza) che garantiva la Commissione provinciale ora soppressa.

Riconoscere che il provvedimento dell'Inps sulla domanda di cigo sia connotato dalla discrezionalità amministrativa e non meramente tecnica - allo stato dell'attuale legislazione in cui il ruolo delle parti sociali che alimentano "autonomamente"¹² la Gestione prestazioni temporanee dei lavoratori dipendenti è limitato alla fase dell'informazione e consultazione sindacale di cui all'art.14 d.lgs. n.148/2015 (già art.5 l.n. 164/1975) - significa autorizzare l'arbitrio senza controllo della nuova Agenzia fiscale nata dalle ceneri, formalmente ancora invariate sul piano legislativo, dell'Istituto previdenziale, a fronte di domande di

¹² Il legislatore delegato con l'art.46, c.1, let.f), d.lgs. n.148/2015 ha abrogato l'art.12, un.c., n.3), della l. n.164/1975, che prevedeva come finanziamento della Cassa integrazione guadagni anche un contributo dello Stato.

cigo trasmesse in via telematica e senza neanche la definizione dei criteri di esame delle domande informatiche di concessione, in mancanza peraltro del decreto ministeriale previsto dall'art.16, c.2, d.lgs. n.148/2015 che avrebbe dovuto individuarli.

In questo senso, la funzione del procedimento amministrativo di autorizzazione della cigo e dei poteri riconosciuti alla sede provinciale Inps vanno reinterpretati rispetto alle situazioni soggettive da tutelare: non si tratta più di interessi legittimi come giustamente evidenziava (sulla base della disciplina all'epoca vigente) Cass. n.5454/1987, ma di diritti soggettivi, sia dell'impresa assicurante sia del lavoratore assicurato, ad ottenere il trattamento integrativo ordinario e i relativi benefici (sospensione dell'obbligo retributivo e contributivo per le ore non lavorate e coperte dalla Cigo in favore del datore di lavoro, trattamento economico sostitutivo della retribuzione, con relativo accredito contributivo figurativo per il dipendente).

Tre disposizioni rafforzano l'interpretazione sin qui proposta. In primo luogo, l'art.13, c.3, d.lgs. n.148/2015 prevede che il contributo addizionale a carico delle imprese che presentano domanda di integrazione salariale ordinaria è dovuto al momento della domanda, salvo che per gli interventi legati ad eventi oggettivamente non evitabili, anticipando così l'obbligo contributivo al momento della presentazione dell'istanza di cigo rispetto a quanto previsto dall'abrogato art.12, un.c., let.b), l.n.164/1975, che prevedeva invece il versamento del contributo addizionale in sede di conguaglio, una volta approvata la domanda di integrazione ordinaria.

In secondo luogo, l'art.7, c.4, d.lgs. n.148/2015 prevede che la sede dell'Inps territorialmente competente può autorizzare il pagamento diretto, con il connesso assegno per il nucleo familiare, ove spettante, in presenza di serie e documentate difficoltà finanziarie dell'impresa, su espressa richiesta del datore di lavoro richiedente.

Questa facoltà di pagamento diretto della cigo da parte dell'Istituto, non previsto dalla precedente disciplina, appare incompatibile con la natura provvedimentale a discrezionalità amministrativa dell'Inps della domanda di integrazione ordinaria, il cui diritto nasce nel momento in cui si è verificata la causa integrabile o causale di sospensione o riduzione di lavoro di cui all'art.11 d.lgs. n.148/2015 (già art.1 l.n.164/1975) ed è stata tempestivamente proposta la domanda di Cigo entro il termine di 15 gg. dall'inizio o dalla riduzione dell'attività lavorativa (art.15, c.2, d.lgs. n.148/2015).

In terzo luogo, proprio la modifica del termine per la presentazione della domanda di Cigo, sia per quanto riguarda la decorrenza fortemente "anticipata" rispetto alla «fine del periodo di paga in corso al termine della settimana in cui ha avuto inizio la sospensione o la riduzione dell'orario di lavoro» (art.7, c.1, 2° per., l.n.164/1975, cioè entro 25 giorni del mese successivo a quello in cui aveva avuto inizio la sospensione o la riduzione dell'attività lavorativa, in considerazione della generale prassi contrattuale del pagamento mensile della retribuzione), sia per quanto attiene la riduzione temporale del termine (15 giorni invece dei 25 giorni

prima previsti), se penalizza le imprese interessate¹³, soprattutto quelle del settore edile, obbligandole ad accelerare l'iter amministrativo e a duplicare o triplicare le domande nell'arco dello stesso mese retributivo in relazione a pluralità di eventi (= cause integrabili), deve trovare una compensazione sul piano logico-sistematico nell'accelerazione anche dell'iter concessivo da parte dell'Inps.

Nella vigenza della precedente disciplina della cigo, il Regolamento Inps¹⁴ per la definizione dei termini di conclusione dei procedimenti, a norma dell'art.2 della l. n.241/1990, prevedeva il termine di 90 giorni per la conclusione del procedimento amministrativo della cigo, termine sicuramente congruo ove si consideri che la competenza ad emanare il provvedimento autorizzatorio era della Commissione provinciale della cassa integrazione ordinaria e non del funzionario Inps, che ne comunicava soltanto l'esito favorevole o negativo sull'istanza.

Con l'entrata in vigore della nuova disciplina, che modifica significativamente l'istituto dell'integrazione salariale ordinaria, non operando il Regolamento Inps, va applicato il termine di 30 giorni dalla presentazione della domanda di cigo per la conclusione del relativo procedimento amministrativo a discrezionalità tecnica, come previsto dall'art.2, c.2, 2° per., della l. n.241/1990.

Inoltre, ai sensi dell'art.20, c.1, della stessa l. n.241/1990, se entro il termine di 30 giorni dalla presentazione della domanda di cigo l'Inps non ha comunicato all'impresa richiedente il diniego della "concessione", il silenzio dell'Istituto previdenziale equivale a provvedimento di accoglimento della domanda (c.d. silenzio assenso), senza necessità di ulteriori istanze o diffide.

Condivisibilmente la Suprema Corte con la sentenza n.10729/1995¹⁵ ha affermato, su fattispecie di provvedimento di silenzio-assenso dell'Inps in materia di pensioni e di applicazione anche nei confronti dell'Istituto previdenziale delle regole (all'epoca) da poco introdotte dalla l. n.241/1990, che è «regola di civiltà giuridica che la pubblica amministrazione, e gli enti pubblici in generale, comunichino ai cittadini i provvedimenti adottati, così come ha posto più volte in evidenza la Corte costituzionale in tema di dichiarazione d'illegittimità di norme non correlate con la comunicazione alle parti degli atti che li concernono». Ricorda anche la Corte che l'art. 5 dell'allegato E alla l. n.2248/1865 dispone (ancora oggi) che le autorità giudiziarie applicheranno gli atti amministrativi ove siano conformi alle leggi e, che, pertanto, anche il provvedimento di silenzio assenso o silenzio accoglimento deve essere applicato solo se conforme alle disposizioni di legge.

¹³ Anche se l'anticipazione del termine per la presentazione della domanda di cigo rispetto alla previgente disciplina ha effetti meno negativi per l'impresa in caso di ritardo oltre il termine di 15 giorni dalla sospensione o dalla riduzione dell'attività lavorativa, perchè la riproposizione della stessa regola secondo cui l'eventuale trattamento di integrazione salariale non potrà aver luogo per periodi anteriori di una settimana rispetto alla data di presentazione (art.15, c.3, d.lgs. n.148/2015; già art. 7, c.2, l.n.164/1975) ha obiettivamente effetti meno penalizzanti per l'impresa ritardataria rispetto alla maggior perdita di trattamento integrativo salariale provocata dal regime antecedente.

¹⁴ Approvato con determinazione n.47 del 2 luglio 2010 del Presidente dell'Inps.

¹⁵ Cass., sez.lav., Pres. Lanni, Est. Micali, 14 ottobre 1995, n.10729.

All'uopo, va precisato che l'art.7 della l. n.533/1973, che disponeva che «...la richiesta all'Istituto assicuratore si intende respinta, a tutti gli effetti di legge, quando siano trascorsi 120 giorni dalla data della presentazione, senza che l'Istituto si sia pronunciato», è stato di fatto abrogato dalle modifiche apportate dalla l. n.69/2009 all'art. 2 della legge n.241/1990.

Infatti, il nuovo testo dell'art.2, c.2, l. n.241/90, al fine di ridurre i termini di conclusione dei procedimenti e assicurare l'effettività del loro rispetto da parte delle pubbliche amministrazioni, stabilisce che i procedimenti amministrativi di competenza delle amministrazioni statali devono concludersi entro trenta giorni, a meno che disposizioni di legge ovvero i provvedimenti di natura regolamentare, da emanarsi da parte di ciascuna amministrazione ai sensi dei commi 3, 4 e 5 del citato art.2, prevedano un termine diverso. La legge n. 69 del 2009 ha introdotto anche un'altra novità: i termini fissati dalle amministrazioni non possono, in via generale, essere superiori a novanta giorni. Dal combinato disposto dell'art. 2, c.2, l. n. 241/1990 e dell'art. 7, c.1, let. b), n. 4, l. n.69/2009 si evince che, in assenza di diversa disciplina regolamentare, tutti i termini superiori a novanta giorni cessino di avere efficacia e, per i procedimenti interessati, si applichi il termine ordinario di trenta giorni, come appunto nel caso della nuova domanda di accesso alla cigo, laddove il Regolamento Inps del 2010 faceva riferimento per il tempo massimo del procedimento amministrativo di integrazione salariale ordinaria a 90 giorni, ma in un diverso contesto normativo che prevedeva la delibazione della commissione provinciale ora soppressa.

D'altra parte, l'art.7, c.1, let.c), l. n.241/1990 ha introdotto l'art.2-*bis*, c.1, l. n.241/1990 sulle conseguenze per il ritardo nella conclusione del procedimento, precisando che le pubbliche amministrazioni sono tenute al risarcimento del danno ingiusto cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento, di competenza dell'autorità giudiziaria ordinaria con prescrizione ordinaria decennale¹⁶, e l'art.2, c.1-*bis*, l. n.241/1990 (introdotto dall'art.28, c.10, d.l. n.69/2013, convertito con modificazioni dalla l. n.98/2013) ha previsto un indennizzo per il mero ritardo nella conclusione del procedimento, distinto dal risarcimento dei danni di cui al comma precedente dello stesso articolo.

Pertanto, la nuova disciplina dei procedimenti amministrativi (soprattutto) in materia previdenziale, dove l'uso della telematica (art.3-*bis* l. n.241/1990) è stato generalizzato, va (ri)costruito alla luce della diffusione dell'istituto del silenzio-assenso di cui all'art.20 l. n.241/1990, salvo i casi in cui la legge qualifica espressamente il silenzio dell'amministrazione come rigetto dell'istanza, non ricorrendo tale ipotesi nella previsione "generale" dell'art.7 l. n.533/1973, sostanzialmente abrogata e comunque incompatibile con la fissazione di specifici

¹⁶ L'art.2-*bis* l. n.241/1990, che prevedeva che le controversie relative all'applicazione dello stesso articolo erano attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo e che il diritto al risarcimento del danno si prescriveva in cinque anni, è stato abrogato dall'art.4, c.1, n.14, dell'allegato 4 del d.lgs. n.104/2010.

termini per la conclusione dei procedimenti amministrativi e con la previsione di distinti diritti sia al risarcimento dei danni sia all'indennizzo in caso di ritardata conclusione dei procedimenti.

Per quanto riguarda, invece, i tempi dell'azione giudiziaria, l'[art. 47](#) DPR n. 639/1970 (nel testo modificato dall'[art. 4 d.l. n.384/1992](#), convertito con modificazioni dalla l. n.438/1992) al 3° comma dispone che, per le controversie in materia di prestazioni della gestione di cui all'[art. 24](#) l. n.88/1989, l'azione giudiziaria può essere proposta, a pena di decadenza, entro il termine di un anno dalle date di cui al precedente c.2 (comunicazione della decisione del ricorso o scadenza del termine stabilito per la decisione, ovvero scadenza dei termini prescritti per l'esaurimento del procedimento amministrativo, computati a decorrere dalla data di presentazione della richiesta di prestazione).

Inoltre, l'[art.47](#), c.5, DPR n.639/1970 prevede che l'Inps è tenuto ad indicare ai richiedenti le prestazioni o ai loro aventi causa, nel comunicare il provvedimento adottato sulla domanda di prestazione, i gravami che possono essere proposti, a quali organi debbono essere presentati ed entro quali termini. E' tenuto, altresì, a precisare i presupposti ed i termini per l'esperimento dell'azione giudiziaria.

La Corte costituzionale (sentt. n.86/1998 e n.311/1994), con riferimento specifico a procedimenti amministrativi di tipo non autoritativo, quali quelli preordinati alla riscossione di sanzioni pecuniarie ai sensi della [legge n. 689 del 1981](#) ha affermato che l'[art. 3](#), c.4, l. n. 241/1990, disponendo che «in ogni atto notificato al destinatario devono essere indicati il termine e l'autorità cui è possibile ricorrere», contiene un principio di carattere generale, la cui inosservanza impedisce il verificarsi di preclusioni e decadenze, siccome una diversa interpretazione vanificherebbe, in sostanza, oltre alla portata precettiva della norma, l'esigenza di effettiva tutela del cittadino.

Coerentemente, pertanto, la Suprema Corte¹⁷ in tema di decadenza dall'azione giudiziaria per il conseguimento di prestazioni previdenziali, ai sensi dell'[art. 47 DPR n.639/1970](#), ha precisato che la mancanza di un provvedimento esplicito dell'Inps sulla domanda, ovvero l'omissione nel provvedimento delle indicazioni prescritte dal comma quinto del detto articolo (precisazione dei gravami esperibili e dei termini per l'azione giudiziaria), impediscono il decorso del termine di decadenza dalla scadenza dei termini prescritti per l'esaurimento del procedimento amministrativo, computati a decorrere dalla data di presentazione della richiesta di prestazione.

Si tratta di principi e di regole di "civiltà giuridica" che vanno particolarmente applicati quando, come nell'attuale contingenza storica, il contesto organizzativo dell'Istituto previdenziale non prevede più organismi di indirizzo politico, di gestione o di controllo dell'attività amministrativa affidati alle parti sociali che nel lavoro privato finanziano le prestazioni previdenziali.

¹⁷ Cass., sez.lav., Pres. Mileo, Est. Picone, 15 novembre 2004, n.25195.

Infine, va segnalata la imperfetta manutenzione dell'abrogato art.5 della l.n. 164/1975 sulle procedure di consultazione sindacale in materia di cigo anche straordinaria, confluito nell'art. 14 del d.lgs. n.148/2015 contenente la disciplina dell'informazione e della consultazione sindacale necessaria per ottenere il trattamento integrativo ordinario.

Apparentemente, non sembra modificata la disciplina previgente, se non con l'aggiunta di un comma specifico (c.5) per le imprese dell'industria e dell'artigianato edile e dell'industria e dell'artigianato lapidei, che prevede il ricorso alla procedura di informazione e consultazione sindacale di cui ai quattro commi precedenti solo limitatamente alle richieste di proroga dei trattamenti con sospensione dell'attività lavorativa oltre le 13 settimane continuative, mentre la abrogata l. n.427/1975, che disciplinava la cigo delle imprese del settore edile e lapideo, non prevedeva neanche in caso di proroga il ricorso alla procedura di informazione e consultazione sindacale.

In realtà, il legislatore delegato compie implicitamente una precisa scelta di "indirizzo" nei confronti delle imprese a privilegiare, nel richiedere la cigo, la causale (non necessariamente quella delle «situazioni temporanee di mercato», ma che potrebbe essere individuabile anche all'interno delle «situazioni aziendali dovute a eventi transitori e non imputabili all'impresa o ai dipendenti, incluse le intemperie stagionali», ai sensi dell'art.11, c.1, d.lgs. n.148/2015) di intervento integrativo ordinario legata ad eventi «oggettivamente evitabili», con conseguente obbligo per il datore di lavoro di versare anche il contributo addizionale al momento di presentazione della domanda.

Infatti, rispetto all'originaria allocazione delle previsioni dell'art.5 della l. n.164/1975 e delle modalità di diverso svolgimento della procedura di consultazione sindacale, l'art. 14 del d.lgs. n.148/2015 pospone le due ipotesi, occupandosi innanzitutto come richiesta "ordinaria" della causale di cigo non riferibile ad eventi oggettivamente «non inevitabili» (cc. da 1 a 3), in precedenza disciplinata dall'art.5, cc. da 4 a 6, della l. n. 164/1975 non chiaro ed esclusivo riferimento agli «altri casi di contrazione o sospensione dell'attività produttiva di cui all'art.1», cioè la contrazione o sospensione dell'attività produttiva determinata «da situazioni temporanee di mercato».

Nella prima ipotesi, a parte l'aggiunta della rappresentanza sindacale unitaria tra i soggetti sindacali destinatari della preventiva comunicazione di informazione su cause, entità e durata prevedibile, e numero dei lavoratori interessati della procedura di cigo, va evidenziato il mancato coordinamento temporale tra il termine entro cui l'intera procedura di consultazione sindacale deve esaurirsi per le imprese con organico superiore a 50 dipendenti (c.3) dalla data della comunicazione preventiva e il termine di 15 giorni dall'inizio della sospensione o riduzione dell'attività lavorativa per la presentazione della domanda di cigo, comprensiva degli adempimenti connessi alla consultazione sindacale (cfr. art.15, c.2, e art.14, c.6, del d.lgs. n.148/2015, in combinato disposto).

Potrebbe accadere, in buona sostanza, che l'impresa con più di 50 dipendenti abbia in programma, per crisi temporanea di mercato, di sospendere o ridurre

l'attività dopo una settimana dalla comunicazione preventiva alle oo.ss. e se la procedura di consultazione sindacale dovesse seguire tutta la durata massima consentita dal legislatore delegato (25 giorni, come nella previgente disciplina), il datore di lavoro richiedente sarebbe costretto comunque a presentare in ritardo la domanda di cigo rispetto all'inizio della contrazione o sospensione del lavoro.

Per quanto riguarda invece i «casi di eventi oggettivamente non evitabili che rendano non differibile la sospensione o la riduzione dell'attività produttiva» (art.14, c.4, d.lgs. n.148/2015, già art.5, c.1, l. n.164/1975), la nuova disciplina "aggregata" in un unico comma (c.4) è identica a quella delle previgenti disposizioni articolate in tre commi (art.15, cc.4-6, l.n. 164/1975), con l'unica conseguenza peggiorativa per l'impresa richiedente di dover accelerare l'iter amministrativo per la presentazione della domanda che, come ricordato, decorre dal momento dell'inizio della sospensione o riduzione dell'attività lavorativa e non più dal termine di 25 giorni dalla fine del periodo di paga (in genere) mensile in corso, in cui ha avuto inizio l'evento che giustifica l'integrazione ordinaria.

In definitiva, il legislatore delegato sembra sollecitare le imprese, per avere una maggior probabilità di approvazione della cigo, a versare il contributo addizionale per far rientrare la domanda di integrazione ordinaria tra le ipotesi dei casi «non inevitabili», piuttosto che esporsi al rischio di un rigetto per aver ricondotto la causale tra quelle relative ad eventi oggettivamente non evitabili, su cui l'Inps in sede di unico e "segreto" (stante la natura tutta telematica e interna della procedura di "concessione" tra datore di lavoro e Istituto previdenziale) decisore dell'istanza ha eccessivi (e, quindi, inaccettabili) margini di discrezionalità.

5. L'inesistente tutela amministrativa nella cigo. La procedura "cisoa" come antidoto alle disfunzioni del sistema di garanzie. La nuova competenza del giudice del lavoro

Da questa ricostruzione interpretativa della nuova procedura di autorizzazione della cigo di competenza esclusiva dell'Inps discendono anche conseguenze importanti sul piano della tutela giudiziaria, che modificano le indicazioni in materia di giurisdizione enunciate dalle Sezioni unite nel 1987.

Innanzitutto, nessun rilievo può avere la circostanza che il legislatore delegato abbia individuato, attraverso l'art.17 d.lgs. n.148/2015, un ricorso amministrativo, di fatto inattuabile per mancanza dell'organismo decidente, né che abbia abrogato la disposizione dell'art.9 d.lgs.lgt. n.788/1945 sul diritto dell'impresa (o del lavoratore) di proporre azione davanti all'autorità giudiziaria.

Un tale confuso "riordino" della disciplina previgente porta inevitabilmente da un lato ad escludere la proponibilità di un ricorso amministrativo avverso il provvedimento di diniego della cigo da parte dell'Inps, dall'altro ad individuare nel giudice ordinario, specializzato ai sensi dell'art.442 c.p.c. (o, per quanto riguarda la posizione del datore di lavoro assicurato, anche ex art.444 c.p.c., trattandosi di prestazioni previdenziali strettamente collegate agli obblighi contributivi),

l'autorità giudiziaria competente a tutelare i diritti conseguenti all'accertamento della sussistenza della cigo.

In secondo luogo, sempre nell'ottica innanzi delineata di revisione ermeneutica della materia, per compensare l'eccesso di autarchia dell'apparato amministrativo previdenziale nella gestione dei procedimenti di autorizzazione alla cigo e per riqualificare gli interessi protetti in diritti soggettivi, continua ad essere utilizzabile l'interpretazione di Cass. n.5454/1987 per il caso di omissione o tardiva presentazione della domanda di cigo, ad ulteriore conferma della "nuova" competenza del giudice del lavoro sulla materia: l'impresa, che versa in difficoltà astrattamente idonea a giustificare intervento della cigo, avrà la possibilità di provare in giudizio che il danno subito dal lavoratore per la perdita parziale o totale del diritto all'integrazione salariale va limitato all'integrazione salariale non percepita, riconoscendo così all'autorità giudiziaria ordinaria il potere di una "prognosi postuma" sulla sussistenza della causale della cigo.

Inoltre, vi è la necessità di costruire un sistema di tutela giurisdizionale efficace rispetto alla nuova disciplina della cigo per i lavoratori assunti con contratto di lavoro subordinato, compresi quelli assunti con rapporto di apprendistato professionalizzante (con esclusione dei dirigenti e dei lavoratori a domicilio, ai sensi dell'art.1, c.1, d.lgs. n.148/2015), che non sono destinatari dei trattamenti di integrazione salariale, pur essendo dipendenti di imprese assoggettate al regime della cigo e per i quali versano comunque la relativa contribuzione ordinaria, ai sensi dell'art.13, c.2, 3° per., d.lgs. n.148/2015.

Si tratta di quei lavoratori che non possiedono, 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, salvo che non si tratti di domande relative a trattamenti ordinari di integrazione salariale per eventi oggettivamente non evitabili (art.1, c.2, d.lgs. n.148¹⁸).

L'incomprensibile discriminazione (su cui v. *infra*) operata nei confronti di questi lavoratori, esclusi dai trattamenti di integrazione salariale ordinaria, pone il problema della tutelabilità della loro situazione soggettiva e di quella delle imprese da cui sono dipendenti sia rispetto all'Istituto previdenziale che al sinallagma contrattuale.

Non pare che, nel caso in cui la sospensione o riduzione del lavoro per il ricorso alla cigo riguardi lavoratori privi dei requisiti di anzianità richiesti per beneficiare del trattamento integrativo, si possa accettare come soluzione il fatto che l'impresa debba escludere i nominativi di questi dipendenti dalla domanda di cui all'art.15, c.1, d.lgs. n.148/2015, accollandosi così l'onere dell'intera retribuzione del lavoratore sospeso ma non beneficiario della prestazione

¹⁸ L'art. 1, c.2, 2° per., d.lgs. n.148/2015 nell'originaria formulazione limitava i lavoratori che beneficiavano dell'integrazione salariale ordinaria, pur in mancanza dell'anzianità di servizio necessaria, a quelli dipendenti presso le imprese del settore industriale, con esclusione dunque delle imprese dell'artigianato edile e lapideo, che pure sono assoggettate alla cigo. L'art.1, c.308, della legge di stabilità n.208/2015 ha eliminato questa limitazione, espungendo dalla norma le parole «nel settore industriale».

previdenziale, nonostante il regolare versamento del contributo ordinario cigo per tutti i dipendenti.

Ne consegue che la posizione soggettiva del lavoratore “escluso” dal trattamento integrativo ordinario, ma indicato dall’impresa tra i nominativi dei dipendenti in sospensione o riduzione di orario di lavoro nella domanda di cigo, sarà tutelabile davanti al giudice del lavoro nei confronti dell’Inps come diritto alla prestazione previdenziale incomprensibilmente negata dal legislatore delegato.

Tale soluzione interpretativa, nel silenzio della nuova disciplina sugli strumenti di tutela contro il non corretto esercizio di attività della pubblica amministrazione in materia di assicurazioni sociali finanziate interamente dalle categorie socio-economiche che dovrebbero beneficiare delle adeguate prestazioni, costituisce un ulteriore tassello in direzione della individuazione *in subiecta materia* di diritti soggetti perfetti e non di meri interessi legittimi.

In ogni caso, dirimente a confermare l’interpretazione logico-sistematica sin qui proposta delle nuove regole in materia di procedura di approvazione della cigo è l’individuazione della “fonte” normativa da cui il legislatore delegato ha tratto la “revisione” semplificativa delle precedenti disposizioni.

Si tratta della tradizionale e speciale cassa integrazione guadagni per gli operai agricoli (cisoa), introdotta dall’art.8 della l.8 agosto 1972, n. 457, con riguardo agli operai agricoli con contratto a tempo indeterminato, compresi i salariati fissi e gli altri lavoratori che svolgono annualmente oltre 180 giornate lavorative presso la stessa azienda, interessati da temporanee sospensioni dal lavoro per intemperie stagionali o per altre cause non imputabili al datore di lavoro o ai lavoratori.

Successivamente, con l’art.14, c.2, della l.n.223/1991, l’integrazione salariale nel settore agricolo è stata estesa anche agli impiegati e ai quadri.

Ebbene, l’art.15 della l. n.457/1972 delinea il procedimento amministrativo per ottenere il trattamento sostitutivo della retribuzione denominato cisoa nei seguenti termini (oggi mutuati dall’art. 15 d.lgs. n.148/2015 nei corrispondenti commi 2, 3 e 4):

- presentazione della domanda da parte del datore di lavoro agricolo, entro quindici giorni dalla sospensione del lavoro (per il tramite della competente sezione dell’Ufficio del lavoro, ora Centro per l’impiego presso la competente amministrazione provinciale), alla sede provinciale Inps con apposito modulo predisposto dall’Istituto, comunicando i nominativi dei lavoratori sospesi, le giornate e la causa della sospensione dell’attività lavorativa (c.1);

- qualora la domanda sia presentata dopo 15 giorni dall’inizio della sospensione del lavoro, il trattamento sostitutivo non potrà essere erogato per periodi anteriori di una settimana alla data di presentazione della domanda stessa (c.2);

- in caso di omessa o tardiva presentazione della domanda, il datore di lavoro, ove da tale inadempimento sia derivata la perdita totale o parziale del diritto del lavoratore al trattamento sostitutivo, è tenuto a corrispondere a quest’ultimo il trattamento stesso.

L'art.16 della l. n.457/1972 dispone, inoltre, che la domanda di trattamento sostitutivo cisoa venga trasmessa dal competente Centro per l'impiego all'Inps per le determinazioni della commissione provinciale, di cui all'art.14¹⁹ della stessa legge, la quale decide entro il termine di 20 giorni. Qualora poi detto termine non sia rispettato, la domanda deve ritenersi accolta (istituto del silenzio-accoglimento o silenzio-assenso).

L'istituto del silenzio-assenso è stato precedentemente introdotto nel settore agricolo dall'art.17, c.3, d.l. n.7/1970 (convertito con modificazioni dalla l. n.83/1970), attualmente in vigore²⁰, per impugnare davanti alla commissione provinciale per la manodopera agricola (oggi commissione cisoa) i provvedimenti di iscrizione o di mancata iscrizione negli elenchi nominativi degli operai agricoli a tempo determinato ovvero di cancellazione dagli elenchi stessi e di assegnazione di un numero di giornate di lavoro superiore o inferiore a quelle effettivamente prestate. La commissione cisoa, sentito il ricorrente a sua richiesta ed esperite le necessarie indagini, decide entro 100 giorni dalla ricezione del ricorso. Qualora la commissione provinciale per la manodopera agricola non si pronunci nel termine di cui al precedente comma, il ricorso si intende accolto.

La Suprema Corte (sent. n.8435/1992) ha condivisibilmente statuito che l'accoglimento, ai sensi dell'art.16 l. n.457/172 - cioè per la mancata pronuncia nel termine di venti giorni previsto da tale norma - della domanda, di cui all'art. 15 della stessa legge, volta a conseguire (dalla Cassa per l'integrazione dei salari degli operai dipendenti da imprese agricole) il trattamento sostitutivo della retribuzione non può risolversi - applicandosi anche agli atti amministrativi il principio generale ex art. 1346 c.c. - in un provvedimento amministrativo dal contenuto non conforme alla previsione legale quale delineata dall'art. 15 citato; pertanto, qualora detta domanda sia stata presentata dopo quindici giorni dall'inizio della sospensione del lavoro, l'accoglimento di essa (per mancanza di tempestiva pronuncia al riguardo) non comporta il diritto (escluso dal comma 2 del cit. art. 15) all'erogazione del

¹⁹ L'art.14 l. n.457/1972 così regolamenta la commissione provinciale cisoa: «Il trattamento sostitutivo della retribuzione è corrisposto dall'Istituto nazionale della previdenza sociale, su deliberazione di una commissione costituita, presso ogni sede dell'istituto stesso, con provvedimento del direttore dell'Ufficio provinciale del lavoro e della massima occupazione. La commissione è composta dal direttore dell'Ufficio provinciale del lavoro e della massima occupazione, in qualità di presidente, da un funzionario del Ministero dell'agricoltura e delle foreste, dal direttore della sede dell'Istituto nazionale della previdenza sociale, da tre rappresentanti dei lavoratori e da tre rappresentanti dei datori di lavoro designati dalle rispettive organizzazioni sindacali di categoria più rappresentative operanti nella provincia, nel termine, non inferiore a 30 giorni, ad esse assegnato dal direttore dell'Ufficio provinciale del lavoro e della massima occupazione. Qualora le designazioni non pervengano nel termine prescritto, il direttore dell'Ufficio provinciale del lavoro e della massima occupazione si sostituisce alla organizzazione sindacale inadempiente. Nella Regione siciliana le commissioni previste nel presente articolo sono integrate con un rappresentante della Regione stessa.».

²⁰ L'intera legge n.112 del 2008 era stata abrogata dall'art.24 (c.d. "taglia-leggi) d.l. n.112/2008 (convertito con modificazioni dalla legge n.133/2008) in quanto inserita alla voce n.2529 dell'Allegato "A" tra le 3370 leggi abrogate, ma la sua attuale vigenza è stata riconosciuta dall'art.38, c.5, d.l. n.98/2011, che a sua volta ha soppresso la voce n.2359 dell'Allegato A al d.l. n.112/2008.

trattamento per periodi anteriori di una settimana alla data di presentazione della domanda stessa.

Per quanto riguarda i tempi per l'erogazione della indennità cisoa, l'art.17 l. n.457/1972 prevede la corresponsione del trattamento sostitutivo da parte dell'Inps entro sessanta giorni dalla data di deliberazione della Commissione provinciale.

Il successivo art. 18 ammette il ricorso al Comitato speciale che sovrintende la "Cassa per l'integrazione dei salari degli operai dipendenti da imprese agricole", nella composizione disciplinata dall'art.11 l. n.457/1972²¹, entro 30 giorni dalla notifica della decisione negativa della Commissione provinciale e, in ogni caso, decorsi 60 giorni dalla data di presentazione della domanda di trattamento sostitutivo ove, entro tale termine, la Commissione provinciale non abbia deliberato al riguardo (c.1).

Contro le decisioni del Comitato speciale e, in ogni caso, decorsi 60 giorni dalla presentazione del ricorso senza che lo stesso si sia pronunciato, spetta all'interessato l'azione avanti l'autorità giudiziaria (art.18, c.2, l. n.457/1972), che, va aggiunto, è chiaramente quella "ordinaria" specializzata, dal momento che già con la precedente legge n.1034/1971 erano stati istituiti i tribunali amministrativi regionali e il legislatore, in mancanza di specifici riferimenti al giudice amministrativo, ha sempre usato la locuzione "autorità giudiziaria", evidentemente per riferirsi al giudice ordinario, vertendosi come ricostruito in materia di diritti soggettivi e non di interessi legittimi.

Autorevolmente, l'interpretazione sin qui proposta trova integrale riscontro nella sentenza n.6/1993²² della Corte di cassazione a Sezioni unite che - sostanzialmente sconfessando il precedente costituito dalla citata sentenza n.5454/1987 delle stesse Sezioni unite sulla cigo non agricola - ha statuito la cognizione dell'autorità giudiziaria ordinaria in materia di azioni proponibili ai sensi dell'art.18, c.2, l. n.457/1972, anche sul rilievo che la concessione

²¹ L'art.11 l. n.457/1972 prevede la seguente composizione del Comitato speciale cisoa: «Sovrintende alla Cassa un Comitato speciale, presieduto dal presidente dell'I.N.P.S. o, in sua vece o impedimento, dalla persona designata a sostituirlo secondo le norme che regolano la rappresentanza dell'Istituto stesso, e composto dai seguenti membri: 1) il direttore generale della previdenza e dell'assistenza sociale, il direttore generale del collocamento della manodopera del Ministero del lavoro e della previdenza sociale e un direttore generale del Ministero dell'agricoltura e delle foreste; 2) tre rappresentanti dei datori di lavoro agricolo e tre rappresentanti dei lavoratori agricoli dipendenti. Per i membri suindicati possono essere nominati i rispettivi supplenti. Il direttore generale dell'I.N.P.S. o, in sua vece, uno dei vice direttori generali dallo stesso annualmente designato, interviene alle riunioni del comitato con voto consultivo. Il Ministro per il lavoro e la previdenza sociale può nominare un esperto che partecipa alle riunioni del comitato senza diritto di voto. Il comitato é costituito con decreto del Ministro per il lavoro e la previdenza sociale e dura in carica quattro anni. I membri di cui al punto 2) del primo comma del presente articolo sono designati dalle organizzazioni sindacali di categoria maggiormente rappresentative sul piano nazionale, nel termine, non inferiore a 30 giorni, ad esse assegnato dal Ministro per il lavoro e la previdenza sociale. Qualora le designazioni non pervengano nel termine prescritto, il Ministro si sostituisce alla organizzazione sindacale inadempiente.»

²² Cass., ss.uu., Pres. Brancaccio, Est. Panzarani, 4 gennaio 1993, n.6.

dell'integrazione salariale per gli operai agricoli non comporta apprezzamenti discrezionali, essendo subordinata all'accertamento di fatti obiettivi.

All'interno del Capo II sulle integrazioni salariali ordinarie il legislatore delegato della riforma degli ammortizzatori sociali all'art.18 prevede disposizioni particolari per le imprese del settore agricolo, precisando al comma 1 che restano in vigore le disposizioni di cui agli artt.8 ss. l. n.457/1972 e successive modificazioni (che dunque non sono state abrogate), per quanto compatibili con il decreto 148/2015; al successivo comma 2 è previsto che la disposizione di cui all'art.3, c.5, dello stesso decreto si applica ai trattamenti concessi per le intemperie stagionali nel settore agricolo per quanto riguarda la riduzione della misura del trattamento sostitutivo per l'importo corrispondente alla contribuzione per gli apprendisti (5,84%) di cui all'art.26 l. n.41/1986, mentre non si applica la disciplina degli importi massimi mensili della cigo previsti dallo stesso comma, che invece si applica, diversamente dalla disciplina speciale prevista dall'art.8, c.1, l. n.457/1972, al trattamento sostitutivo cisoa per altre cause non imputabili al datore di lavoro e ai lavoratori diverse dalle intemperie stagionali.

In considerazione delle segnalate "disfunzioni" del nuovo quadro normativo in materia di procedura di accesso alla cigo e di tutela dei diritti, si dovrebbe parafrasare l'art.18, c.1, d.lgs. n.148/2015 per affermare che gli artt.15-17 della riforma si applicano in quanto compatibili con gli artt.15-18 l. n.457/1972, in considerazione del fatto che sono ancora in vigore gli organismi preposti alla gestione delle pratiche del trattamento sostitutivo della retribuzione in agricoltura anche in sede di ricorso amministrativo (Commissione provinciale cisoa e Comitato speciale), mentre sono state soppresse sul piano formale (commissione provinciale cigo) o su quello sostanziale (comitato di cui all'art.25 l. n.88/1989) le strutture amministrative che avrebbero dovuto delibare le pratiche di cigo anche nei settori edile e lapideo.

Ad ogni buon conto, pare evidente che analoga regolamentazione sul piano della qualificazione dell'atto che conclude il procedimento di autorizzazione alla cigo (provvedimento amministrativo dell'Inps a discrezionalità tecnica), della natura delle situazioni soggettive sottese all'atto (diritti soggettivi all'integrazione salariale ordinaria e alla legittima sospensione o riduzione dell'attività lavorativa senza ulteriori oneri contributivi o retributivi, comprese eventuali tangenti, rispetto a quelli previsti dalla legge) e dell'individuazione dell'autorità giudiziaria competente alla tutela dei diritti (giudice ordinario specializzato) andrà riconosciuta alla "concessione" dell'ammortizzatore sociale richiesto ai sensi dell'art.15 d.lgs. n.148/2015, rispetto a quanto disciplinato dagli artt.15-18 l. n.457/1972 per il trattamento sostitutivo della retribuzione in agricoltura.

D'altra parte, l'art.147, c.2, disp.att.c.p.c. dispone che nelle controversie in materia di previdenza e di assistenza obbligatorie i ricorsi amministrativi hanno effetto sospensivo di ogni provvedimento che implichi l'annullamento del rapporto assicurativo, confermando, dunque, che anche in materia di domanda di integrazione salariale ordinaria, in presenza di un quadro normativo addirittura

privo della fase di gravame amministrativo per inesistenza dell'organismo indicato dalla norma, è onere dell'Inps provare che non sussistano le condizioni di legge per negare il diritto alla cigo, con discrezionalità solo tecnica e non amministrativa.

6. Il finanziamento delle integrazioni salariali ordinarie anche nei settori edile e lapideo prima della riforma del 2015

Per il finanziamento della cigo "ordinaria" (cioè diversa sia da quella prevista per i settori edile e lapideo, disciplina dalla l. n. 427/1975, sia da quella degli operai agricoli a tempo indeterminato, disciplinata dagli artt. 8-21 della l. n. 457/1972) prima della riforma era prevista una contribuzione generale ed una specifica nei casi di effettivo ricorso allo strumento stesso (art.12 l.n.164/1975, cit.), con un contributo a carico dello Stato previsto dall'art.13 l.n.115/1968 e dall'art.6 l. n.464/1972.

L'art.14 l.n.164/1975 prevedeva anche che nel bilancio della Cassa per l'integrazione guadagni degli operai dell'industria dovevano essere esposti, in voci distinte, i contributi degli imprenditori e dello Stato, secondo l'indicazione dell'art.12 della stessa legge, e le diverse forme di integrazione salariale ordinaria o straordinaria.

Per la cigo "ordinaria" erano dovuti, interamente a carico del datore di lavoro ed indipendentemente dall'utilizzo dello strumento, un contributo ordinario (1,90% e 2,20% della retribuzione imponibile rispettivamente per le aziende fino a 50 e oltre 50 dipendenti) ed un eventuale contributo addizionale, solo in caso di utilizzo dell'integrazione salariale (4% e 8% dell'integrazione salariale a carico Inps rispettivamente per le aziende fino a 50 e oltre 50 dipendenti), che però non veniva corrisposto nel caso di ricorso all'integrazione salariale per eventi oggettivamente non evitabili.

Ai fini della determinazione del limite numerico dei dipendenti sopra indicato, secondo quanto previsto dall'art.13, c. 1, l. n.164/1975, si doveva far riferimento, con effetto dal 1° gennaio di ciascun anno, al numero medio di dipendenti in forza nell'anno precedente dichiarato dall'impresa.

Dovevano considerarsi, ai (soli) fini del limite dimensionale, tutti i lavoratori - compresi quelli a domicilio - che prestavano la propria opera con vincolo di subordinazione sia all'interno che all'esterno dell'azienda.

I lavoratori a tempo parziale erano computati nel numero complessivo dei dipendenti in proporzione all'orario svolto rapportato al tempo pieno, con arrotondamento all'unità della frazione d'orario superiore alla metà di quello pieno.

Erano, invece, da escludersi i lavoratori assunti con contratto di formazione e lavoro, gli apprendisti, i lavoratori assunti con contratto di reinserimento, i lavoratori già impiegati nei lavori socialmente utili, e i lavoratori inseriti con contratto di somministrazione.

Il lavoratore assente (ad es. per congedo parentale) era escluso dal computo dei dipendenti solo nel caso in cui fosse sostituito da un altro lavoratore che sarà ovviamente da computarsi. In assenza di comunicazione di variazione del requisito dimensionale, le sedi Inps consideravano invariata la media occupazionale aziendale.

Per quanto riguarda il finanziamento della cigo speciale nel settore edile e nel settore lapideo, anche l'abrogato art.8, c.1, della l. n.427/1975 prevedeva una contribuzione ordinaria, assoggettata a modifiche mediante d.P.R., su proposta del Ministro per il lavoro e la previdenza sociale, di concerto con il Ministro per il tesoro; modifica che diventava obbligatoria quando la differenza tra le entrate e le uscite delle contabilità separate della gestione speciale dell'edilizia, distintamente considerate, risultasse superiore al 10 per cento (art.8, c.3, l. n.427/1975).

Era previsto anche un contributo addizionale pari al 5% dell'integrazione salariale corrisposta dall'impresa edile o lapidea che si avvaleva della cigo (art.8, c.2, l. n.427/1975), contributo non dovuto per cigo autorizzata in caso di sospensione o riduzione di orario di lavoro determinate da eventi oggettivamente non evitabili. L'obbligo o meno del versamento del contributo addizionale veniva stabilito dalla commissione provinciale cigo al momento dell'accoglimento della domanda e quindi veniva riportato sull'autorizzazione inviata alla ditta.

Non era previsto alcun finanziamento della cigo degli edili/lapidei a carico dello Stato per alimentare la gestione speciale per l'edilizia della cassa integrazione guadagni.

Prima dell'entrata in vigore della riforma del 2015 il contributo ordinario cigo per i settori edile e lapideo era pari alle seguenti aliquote della retribuzione lorda imponibile:

- 1,90% per gli impiegati dei settori edile e lapideo (industria e artigianato) nell'anno solare precedente;
- 2,20% per gli impiegati delle aziende con una media di più di 50 dipendenti nell'anno solare precedente;
- 3,70% per gli operai del settore lapideo, indipendentemente dal numero dei dipendenti
- 5,20% per gli operai del settore edile, indipendentemente dal numero dei dipendenti.

Ai fini del riconoscimento dell'aliquota della contribuzione ordinaria cigo ridotta per gli impiegati, l'azienda edile o lapidea era tenuta a presentare, al momento dell'inizio dell'attività, una dichiarazione in ordine al numero dei dipendenti occupati. Qualora il numero dei dipendenti nell'anno solare precedente si fosse mantenuto sotto il limite della media dei 50 dipendenti, nessun adempimento era richiesto al datore di lavoro. Se era stato superato il numero medio dei 50 dipendenti nell'anno solare, il datore di lavoro era tenuto a presentare, entro il 28 febbraio dell'anno successivo, una dichiarazione attestante il numero dei dipendenti occupati (circ. Inps n.89/2003).

7. Il finanziamento delle integrazioni ordinarie nel settore agricolo e relative prestazioni prima e dopo la riforma del 2015

Per quanto riguarda, invece, il finanziamento della Cassa per l'integrazione dei salari degli operai dipendenti da imprese agricole di cui all'art.10 l. n.457/1972, si provvede con un contributo ordinario a carico del datore di lavoro, dovuto per tutti i lavoratori dipendenti²³ non aventi qualifica impiegatizia (poi esteso anche agli impiegati e ai quadri dall'art.14 l. n.223/1991), che era commisurato inizialmente al 3 per cento della retribuzione (art. 20, c.1, l. n.457/1972) corrisposta ai sensi dell'art.3, c.2, della stessa legge, determinata ai sensi dell'art. 28 d.P.R. n.488/1968²⁴ per gli operai agricoli e dalla retribuzione contrattuale per gli impiegati e i quadri, ai sensi dell'art.1 D.L. 338/1989 (convertito con modificazioni dalla legge 389/1989).

La contribuzione ordinaria cisoa è stata poi ridotta all'aliquota dell'1,50% dall'art.11 d.l. n.402/1981 (conv. in l. 26 settembre 1981, n. 537) ed è rimasta così immodificata fino all'entrata in vigore della riforma del 2015, nonostante la facoltà (mai esercitata) di modifica della misura del contributo con d.P.R., su proposta del Ministro per il lavoro e la previdenza sociale di concerto con i Ministri per il tesoro e per l'agricoltura e le foreste (art.21 l. n.457/1972).

Per il finanziamento della Cassa dei trattamenti integrativi per i lavoratori agricoli non è previsto alcun contributo addizionale, stante la tipicità della causale limitata alla sospensione temporanea del lavoro per intemperie stagionali o per altre cause non imputabili (art.8, c.1, l. n.457/1972) e la durata ridotta del trattamento (90 giorni all'anno), ma addirittura la copertura a carico della gestione dell'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria (ora gestione prestazioni temporanee lavoratori dipendenti) degli oneri finanziari non coperti dal contributo ordinario (art.19, c.2, l. n.457/1972).

La riduzione del contributo ordinario dal 3% nel 1972 all'1,5% nel 1981, anche in considerazione dell'esiguo numero del personale dipendente a tempo indeterminato delle imprese agricole che possa beneficiare della cisoa, sembrerebbe escludere la possibilità che il finanziamento a carico della gestione prestazioni temporanee lavoratori dipendenti per coprire gli oneri del trattamento sostitutivo di cui all'art.8 l. n.457/1972 sia stato mai in concreto attivato.

Superando il diverso orientamento amministrativo dell'Inps²⁵, nella l. n.223/1991 l'art. 21, c.1, ha previsto l'applicazione del trattamento di integrazione

²³ Prima della l. n.223/1991 la giurisprudenza di legittimità ha precisato che l'onere contributivo a carico del datore di lavoro per il finanziamento della cassa integrazione guadagni per il settore agricolo, di cui all'art. 20 l. n. 457/1972, sussiste soltanto in relazione alla retribuzione percepita dai lavoratori agricoli a tempo indeterminato: cfr. Cass., sez. lav., 20 settembre 1991, n. 9801, in *GC*, 1992, I, 1864 ss., con nota di Renga S. e in *DGAA*, 1993, 96 ss., con nota di Gatta C.

²⁴ Ai sensi dell'art. 20, c.2, l. n.457/1972 non si applica, ai fini della riscossione del contributo di cui al comma precedente, l'art. 15, c.2, r.d.l. 1949/1940.

salariale speciale anche nei casi di sospensioni operate per esigenze di riconversione e ristrutturazione aziendale da imprese agricole che occupino almeno sei lavoratori con contratto a tempo indeterminato, ovvero ne occupino quattro con contratto a tempo indeterminato e nell'anno precedente abbiano impiegato manodopera agricola per un numero di giornate non inferiore a 1.080; le imprese che si avvalgono di questo trattamento versano alla gestione Inps un contributo del 4% dell'integrazione salariale corrisposta ai dipendenti.

Il trattamento integrativo è sostitutivo della retribuzione, per le giornate di lavoro non prestate, nella misura dell'80%²⁶ della retribuzione di cui all'art.3, c.2, l. n.457/1972, per la durata massima di novanta giorni nell'anno, coincidente con il numero massimo di giornate indennizzate con la disoccupazione speciale agricola degli operai a tempo determinato c.d. 101isti e 151isti, prima della modifica introdotta dall'art.1, c.55, della l. n.247/2007.

Il trattamento cisoa é (*rectius*, era) assoggettato al massimale previsto dall'art.un. l. n. 427/1980, ai sensi dell'art.14, c.1, l. n.223/1991 [abrogato dall'art.41, c.1, let.m), d.lgs. n.148/2015], fatta eccezione per il trattamento concesso per intemperie stagionali, con rivalutazione annuale del tetto massimo dell'indennità economica nella misura del 100% (e non più dell'80%) dell'aumento derivante dalla variazione annuale dell'indice Istat dei prezzi al consumo per le famiglie, come disposto dall'art.1, c.57, l. n.247/2007.

Non sono integrabili le assenze che non comportino retribuzione, nonché quelle relative alle giornate in cui i lavoratori sospesi si dedicano ad altre attività remunerate, come in generale previsto già dalla disciplina generale per la integrazione salariale ordinaria.

Sotto il profilo oggettivo, sono escluse dall'ambito di applicazione della cisoa le cooperative agricole ed i loro consorzi che trasformano, manipolano o commercializzano i prodotti agricoli e zootecnici ricavati dall'attività propria o dei soci, di coltivazione, silvicoltura o allevamento degli animali, ai cui dipendenti si applicano le integrazioni salariali del settore industria.

Sotto il profilo soggettivo, invece, il trattamento di integrazione salariale non è dovuto ai lavoratori assunti o mantenuti in soprannumero rispetto alle esigenze dell'azienda, come previsto dall'art.9, c.2, l. n.457/1972. L'Inps²⁷ ha chiarito che tale situazione ricorre quando, durante la sospensione o nei 15 giorni immediatamente precedenti, siano stati assunti lavoratori che siano stati adibiti alle medesime mansioni dei lavoratori sospesi, salvo il caso che l'assunzione sia

²⁵ V. circ. Inps n.186/1990, che, sulla base dell'orientamento della Suprema Corte nella sentenza n.3578/1986, escludeva la ristrutturazione aziendale di un'azienda agricola come causale di accesso alle integrazioni salariali.

²⁶ La misura originaria era quella di due terzi della retribuzione media convenzionale, elevata all'80% con l'art.18 l. n.164/1975.

²⁷ V. circ. Inps n.102/1988.

avvenuta per specifiche esigenze aziendali e la causa della sospensione sia imprevedibile.

Ai fini del raggiungimento del requisito delle 181 giornate lavorative annuali di cui all'art.8, c.3, l. n.457/1972, vanno calcolate anche le giornate di sospensione oggetto del trattamento speciale d'integrazione concesso ai sensi dell'art.21, c.1, l. n.223/1991²⁸, nonché le giornate per le quali esista una causa legittima di sospensione del rapporto di lavoro (infortunio, malattia e congedo per gravidanza o puerperio)²⁹.

In caso di inizio o cessazione del rapporto nel corso dell'anno solare, come periodo di riferimento ai fini della determinazione del requisito occupazionale vengono assunti i 365 giorni successivi o precedenti la costituzione del rapporto di lavoro.

Mentre gli artt.10 e 14 l. n.457/1972 prevedevano che la corresponsione del trattamento Cisoa avvenisse direttamente ad opera di apposita Cassa istituita presso l'Inps³⁰, l'art.1, c.10, d.l. n.2/2006 (convertito con modificazioni dalla l. n.81/2006) ha disposto che i datori di lavoro agricoli sono tenuti ad anticipare per conto dell'Inps agli operai agricoli il trattamento di integrazione salariale, qualora sia previsto dal contratto collettivo nazionale di settore vigente (v. art.64 ccnl 6 luglio 2006), così dando efficacia normativa diretta ad una disposizione della contrattazione collettiva nazionale che già disponeva in tal senso sin dal 1992, oltre a prevedere una integrazione all'indennità di legge nella misura del 10% del salario giornaliero contrattuale relativo al profilo professionale di appartenenza (v. art. 60 ccnl del 2006³¹) che, evidentemente, acquista anch'essa efficacia cogente tra le parti contrattuali.

Solo ove l'azienda sia cessata oppure versi in situazione di crisi finanziaria e, quindi, non possa assolvere all'obbligo di anticipare la cisoa, il trattamento economico è corrisposto direttamente dall'Inps³², disposizione che il legislatore delegato ha mutuato anche per l'attuale regolamentazione dell'integrazione salariale ordinaria in caso di difficoltà finanziarie dell'impresa (art.7, c.4, d.lgs. n.148/2015).

L'art.21 l. n.223/1991 ha introdotto anche un trattamento di integrazione salariale, in favore di impiegati ed operai agricoli con contratto di lavoro a tempo indeterminato, dipendenti da imprese site in comuni dichiarati colpiti da

²⁸ V. circ. Inps n.146/1992.

²⁹ V. circ. Inps n.63/2008.

³⁰ Il trattamento sostitutivo era corrisposto dall'Inps entro sessanta giorni dalla data della deliberazione della commissione provinciale: cfr. Miscione M., 1979, 218 e 273 ss., che ricorda che si trattava dell'unica ipotesi non eccezionale di pagamento diretto di trattamento di integrazione salariale.

³¹ Cui *adde* art.65 ccnl 25 maggio 2010; art.67 cc.cc.nn.ll. 28 giugno 2006, 16 luglio 2002 e 2 luglio 1998; art.65 ccnl 2 marzo 1995.

³² V. circ. Inps n.118/2007.

eccezionali calamità o avversità atmosferiche ai sensi dell'art.4 l. n.590/1981, per un periodo non superiore a novanta giorni.

Infine, l'art.21, c.5, l. n.223/1991, con riferimento esclusivo alle misure di integrazione salariale erogate in occasione delle calamità naturali, nonché per il trattamento corrisposto per esigenze di riconversione e ristrutturazione aziendale, ha previsto un'esplicita deroga ai requisiti di cui all'art. 8, c.3, l. n.457/1972³³, a condizione che gli interessati posseggano un'anzianità aziendale superiore ad un anno³⁴. In questo caso, i periodi di corresponsione del predetto trattamento non concorrono al raggiungimento del limite massimo di durata di novanta giorni per il trattamento e costituiscono periodi lavorativi ai fini del requisito delle 181 giornate lavorative presso la stessa azienda.

Quest'ultima disposizione, in particolare, consente di concludere per la sostanziale problematicità della distinzione tra operai a tempo indeterminato e operai a tempo determinato nel settore agricolo, ai fini dell'applicazione sia della normativa speciale degli ammortizzatori sociali, dal momento che la giurisprudenza comunitaria (v. in particolare, *ex plurimis*, le sentenze *Del Cerro*³⁵ e *Gavieiro Gavieiro e Iglesias Torres*³⁶ della Corte di giustizia dell'Unione europea) consente l'applicazione diretta della clausola antidiscriminatoria 4 dell'accordo quadro comunitario in materia di contratto a tempo determinato, estendendo ai lavoratori a termine gli stessi trattamenti economici e previdenziali concessi ai lavoratori a tempo indeterminato "comparabili", salvo ragioni oggettive.

Nel settore agricolo l'esistenza di ragioni oggettive che potrebbero precludere l'estensione della tutela previdenziale ai lavoratori a termine andrebbe esclusa radicalmente, attesa l'ontologica normale stagionalità dell'attività lavorativa e la mancanza di un sistema di protezione e di tutele nel reimpiego della manodopera precaria.

Non è un caso che la cassa integrazione guadagni straordinaria "in deroga" sia stata estesa³⁷ in favore delle imprese agricole, comprese le cooperative, interessate da processi di crisi, ristrutturazione, riorganizzazione e riconversione, assegnando risorse finanziarie specifiche da utilizzare per l'intervento della cigs al personale a tempo determinato ovvero, in presenza di eventi di carattere eccezionale ed imprevisto, anche ai lavoratori stagionali ed avventizi con un'anzianità lavorativa

³³ Quindi, per essere considerati destinatari della misura gli operai agricoli ed i salariati fissi a tempo indeterminato possono anche non aver svolto annualmente oltre 180 giornate lavorative presso la stessa azienda.

³⁴ V. l'art. 21, c.5, l. n. 223/1991.

³⁵ CGCE, sez. II, 13 settembre 2007, causa C-307/05 *Yolanda Del Cerro Alonso c. Osakidetza-Servicio Vasco de Salud*.

³⁶ CGUE, sez. II, 22 dicembre 2010, cause riunite C-444/09 *Gavieiro Gavieiro* e C-459/09 *Iglesias Torres*.

³⁷ Già dal decreto interministeriale del 18 luglio 2008, come precisato dal mess. Inps n.3424 del 3 febbraio 2010.

non inferiore a 90 giornate in un biennio presso l'azienda richiedente il trattamento in deroga alla disciplina generale.

8. Il finanziamento della cigo nel settore del trasporto aereo prima e dopo la riforma del 2015

Infine, per quanto riguarda il finanziamento delle prestazioni previdenziali di integrazione salariale ordinaria prima dell'attuale riforma, un discorso a parte merita il trattamento integrativo salariale ordinario introdotto per il personale del settore del trasporto aereo dall'art.1-ter d.l. n.249/2004 (articolo inserito in sede di conversione dalla l. n.291/2004), attraverso l'istituzione presso l'Inps di un fondo speciale per il sostegno del reddito e dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale del settore del trasporto aereo, avente (soprattutto) la finalità di erogare specifici trattamenti a favore dei lavoratori interessati da riduzioni dell'orario di lavoro, ivi compresi i contratti di solidarietà, da sospensioni temporanee dell'attività lavorativa o da processi di mobilità secondo modalità da concordare tra azienda ed organizzazioni sindacali.

Il predetto fondo speciale è alimentato da un contributo sulle retribuzioni a carico dei datori di lavoro di tutto il settore del trasporto aereo pari allo 0,375 per cento e da un contributo a carico dei lavoratori pari allo 0,125 per cento. Il fondo è inoltre alimentato da contributi del sistema aeroportuale che gli operatori stessi converranno direttamente tra di loro per garantire la piena operatività del fondo e la stabilità del sistema stesso (art.1-ter, c.2, d.l. n.249/2004). I criteri e le modalità di gestione del fondo, le cui prestazioni sono erogate nei limiti delle risorse finanziate, sono definiti dagli operatori del settore del trasporto aereo con le organizzazioni sindacali nazionali e di categoria comparativamente più rappresentative (art.1-ter, c.3, d.l. n.249/2004).

Per comodità espositiva, e salvo quanto andrà a precisarsi sull'obbligo contributivo ordinario (e addizionale) per la cigo posto a carico anche delle imprese del trasporto aereo dalla riforma del 2015, va precisato che l'art.40, c.9, d.lgs. n.148/2015 dispone che la disciplina del fondo di cui all'art.1-ter d.l. n.249/2004 è adeguata alle norme previste dal presente decreto con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sulla base di accordi e contratti collettivi, anche intersettoriali, stipulati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative a livello nazionale nel settore del trasporto aereo e del sistema aeroportuale.

E' paradossale che soltanto nell'unico settore imprenditoriale in cui il finanziamento degli ammortizzatori sociali è prevalentemente posto a carico della fiscalità generale (attraverso la tassazione di ogni singolo viaggio effettuato sul territorio nazionale per il tramite di vettori aerei) il ruolo della contrattazione collettiva appaia necessario e determinante al fine di regolare i flussi economici

della contribuzione *extra ordinem* e delle relative prestazioni previdenziali “aggiuntive”.

9. *Le imprese selezionate per finanziare la cigo*

La disciplina previgente (art.3 d.lgs. C.p.S. n.869/1947) operava attraverso l’individuazione delle imprese escluse dall’applicazione delle norme in materia di integrazioni salariali degli operai dell’industria:

- le imprese armatoriali di navigazione o ausiliarie dell’armamento, le imprese ferroviarie, tranviarie e di navigazione interna, nonché le imprese esercenti autoservizi pubblici di linea tenute all’osservanza della l. n. n.628/1952 e della l. n.1054/1960, o che comunque iscrivono il personale dipendente al Fondo di previdenza del personale addetto ai pubblici servizi di trasporto;

- le imprese di spettacoli;
- gli esercenti la piccola pesca e le imprese per la pesca industriale;
- le imprese artigiane ritenute tali agli effetti degli assegni familiari;
- le cooperative, i gruppi, le compagnie e carovane dei facchini, portabagagli, birocciai e simili;

- le imprese industriali degli enti pubblici, anche se municipalizzate, e dello Stato (tuttavia, su richiesta delle Amministrazioni interessate, con decreto del Ministro per il lavoro e la previdenza sociale, sentito il Comitato di cui all’art. 7 d.lgs.lgt. n.788/1945, potevano essere assoggettate all’applicazione delle norme sulla cigo degli operai dell’industria).

In definitiva, sotto il profilo soggettivo dell’impresa assoggettata agli obblighi contributivi, l’assicurazione cigo si caratterizzava per la sua natura “industriale”, secondo la nozione di attività industriale diretta alla produzione di beni o di servizi enunciata, ai fini dell’obbligo di iscrizione nel registro delle imprese, dall’art.2195, c.1, n.1), c.c.

Naturalmente, seppure con una disciplina specifica rispetto alla cigo tradizionale, sono state successivamente assoggettate alla contribuzione per integrazione salariale ordinaria anche le imprese industriali e artigiane sia del settore edile che del settore lapideo (l. n.427/1975, per la regolamentazione previgente alla riforma).

A tali categorie di imprese sono state aggiunte, attraverso la possibilità dell’inquadramento contributivo nel settore industria (salvo la scelta di inquadramento nel settore commercio, nel caso di prevalenza dell’attività intermediaria nella circolazione dei beni rispetto all’attività “manifatturiera”) di cui all’art.1 della l. n.240/1984, le imprese cooperative e loro consorzi che trasformano, manipolano e commercializzano prodotti agricoli propri o dei loro soci ricavati dalla coltivazione dei fondi, dalla silvicoltura e dall’allevamento di animali, quando per l’esercizio di tali attività ricorrono normalmente ed in modo continuativo ad approvvigionamenti dal mercato di prodotti agricoli e zootecnici in

qualità prevalente rispetto a quella complessivamente trasformata, manipolata e commercializzata.

Anche le imprese che svolgevano attività di trasporto per terra, per acqua o per aria, ancorché indicata nell'art. 2195, c.1, n.3), c.c. separatamente dalla "attività industriale diretta alla produzione di beni e di servizi", secondo la giurisprudenza della Suprema Corte, ai fini del godimento degli sgravi contributivi disposti in favore delle aziende industriali del Mezzogiorno (Cass. 1 marzo 1985 n.1753, 4 maggio 1987 n.4135), costituivano non una categoria a se stante di attività imprenditoriale, ma, in quanto ordinata alla produzione di servizi, una specificazione dell'attività industriale. Tuttavia, ne veniva ancora esclusa l'assoggettabilità al versamento del regime contributivo di integrazione salariale ordinaria delle imprese di trasporti, stante la specifica previsione dell'art.3 d.lgs.lgt. n.869/1947.

Viceversa, secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità (v. da ultimo, Cass. ord. n.26016/2015³⁸), le società a capitale misto, ed in particolare le società per azioni a prevalente capitale pubblico, aventi ad oggetto l'esercizio di attività industriali, sono tenute al pagamento dei contributi previdenziali previsti per la cassa integrazione guadagni e la mobilità, non potendo trovare applicazione l'esenzione stabilita per le imprese industriali degli enti pubblici, trattandosi di società di natura essenzialmente privata, finalizzate all'erogazione di servizi al pubblico in regime di concorrenza, nelle quali l'amministrazione pubblica esercita il controllo esclusivamente attraverso gli strumenti di diritto privato, e restando irrilevante, in mancanza di una disciplina derogatoria rispetto a quella propria dello schema societario, la mera partecipazione - pur maggioritaria, ma non totalitaria - da parte dell'ente pubblico.

Secondo la Suprema Corte la forma societaria di diritto privato è per l'ente locale la modalità di gestione degli impianti consentita dalla legge e prescelta dall'ente stesso per la duttilità dello strumento giuridico, in cui il perseguimento dell'obiettivo pubblico è caratterizzato dall'accettazione delle regole del diritto privato e la finalità perseguita dal legislatore nazionale e comunitario nella promozione di strumenti non autoritativi per la gestione dei servizi pubblici locali è specificamente quella di non ledere le dinamiche della concorrenza, assumendo rilevanza determinante, in ordine all'obbligo contributivo, il passaggio del personale addetto alla gestione del servizio dal regime pubblicistico a quello privatistico (Cass. nn. 20818 e 27513 del 2013).

³⁸ Cass., VI sez. L, Pres. Curzio, Est. Pagetta, ord. 29 dicembre 2015, n.26016.

Confortata dalla recente decisione delle Sezioni unite³⁹ della stessa Corte, che fissa la nozione di società pubblica *in house* assoggettata al controllo della Corte dei conti sulla responsabilità degli amministratori, la Cassazione, condivisibilmente, applica così direttamente i principi del diritto dell'Unione europea e della giurisprudenza comunitaria *in subiecta materia*, disapplicando così la normativa interna dell'art. 3 d.lgs.C.p.S. n.869/1947, alla luce dell'art.20 d.l. n.112/2008 (convertito con modificazioni dalla l. n.133/2008) che ha introdotto soltanto con decorrenza dal 1 gennaio 2009 l'obbligo contributivo per la disoccupazione involontaria per le imprese dello Stato, degli enti pubblici e degli enti locali privatizzate e a capitale misto.

L'art.24, c.4, l. n.196/1997 estendeva l'accesso al trattamento di disoccupazione involontaria e all'indennità di mobilità alle cooperative di produzione e lavoro che svolgevano attività lavorative simili a quella degli operai delle imprese industriali, ad eccezione delle cooperative di cui al dPR n.602/1970, sembrando presupporre anche l'assoggettamento agli oberi contributivi per la domanda di trattamento integrativo salariale straordinario (ma non la cigo, in relazione alla cui contribuzione sembrava continuare ad operare il regime di esclusione di cui all'art.3 d.lgs.C.p.S. n.869/1947).

Infine, già prima dell'art.49 l. n.88/1989 e la conseguente nuova classificazione dei datori di lavoro ai fini previdenziali e muovendosi nell'ottica di un presunto superamento della nozione di attività industriale di cui all'art.2195 c.c., l'Inps ha ritenuto, sul piano della prassi amministrativa, di superare il regime normativo di esclusione previsto dall'art.3 d.lgs.C.p.S. n.869/1947 e di procedere all'individuazione specifica delle imprese assoggettate alla cigo, a prescindere dalla qualificazione di impresa industriale: le industrie manifatturiere, di trasporti, estrattive, di installazione di impianti, produzione e distribuzione dell'energia, acqua e gas (v. circ. n.143/1989); le cooperative di produzione e lavoro; le cooperative agricole e i loro consorzi (circ. n.724/1984); le imprese addette al noleggio e alla distribuzione dei film e le imprese di sviluppo e stampa di pellicola cinematografica; le aziende industriali per la frangitura delle olive per conto terzi; le imprese produttrici di calcestruzzo preconfezionato; le imprese addette agli impianti elettrici e telefonici (circ. n.722/1984); le imprese addette all'armamento ferroviario (circ. n.100/1991); le imprese industriali pubbliche a capitale non interamente pubblico.

Il nuovo campo di applicazione degli oneri contributivi per la cigo "unica" non agricola (cioè compresa quella per le imprese industriali e artigiane del settore edile e lapidei) prende atto del nuovo inquadramento dei datori di lavoro ai fini

³⁹ Cass., ss.uu., Pres. Rovelli, Est. Rordorf, 25 novembre 2013, n. 26283. Secondo la Suprema Corte per società *in house* deve intendersi «quella costituita da uno o più enti pubblici per l'esercizio di pubblici servizi, di cui esclusivamente tali enti possano esser soci, che statutariamente espliciti la propria attività prevalente in favore degli enti partecipanti e la cui gestione sia per statuto assoggettata a forme di controllo analoghe a quello esercitato dagli enti pubblici sui propri uffici».

dell'applicazione dei trattamenti integrativi salariali ordinari esplicitata dall'Inps, anche in contrasto con la normativa allora vigente (e ora abrogata), e lo delinea attraverso l'art.10, un.c., d.lgs. n.148/2015, in cui il legislatore delegato adotta, appunto, per sgombrare ogni equivoco interpretativo, il criterio dell'individuazione specifica delle imprese a cui applicare la disciplina delle integrazioni salariali ordinarie e dei relativi obblighi contributivi, che sono indicate, a conferma di quanto già operato sul piano amministrativo dall'Istituto, in molti casi in contrasto con la previsione dell'art.3 d.lgs.C.p.S. n.869/1947:

- imprese industriali manifatturiere, di trasporti, estrattive, di installazione di impianti, produzione e distribuzione dell'energia, acqua e gas;
- cooperative di produzione e lavoro che svolgano attività lavorative similari a quella degli operai delle imprese industriali, ad eccezione delle cooperative elencate dal DPR n.602/1970;
- imprese dell'industria boschiva, forestale e del tabacco;
- cooperative agricole, zootecniche e loro consorzi che esercitano attività di trasformazione, manipolazione e commercializzazione di prodotti agricoli propri per i soli dipendenti con contratto di lavoro a tempo indeterminato;
- imprese addette al noleggio e alla distribuzione dei film e di sviluppo e stampa di pellicola cinematografica;
- imprese industriali per la frangitura delle olive per conto terzi;
- imprese produttrici di calcestruzzo preconfezionato;
- imprese addette agli impianti elettrici e telefonici;
- imprese addette all'armamento ferroviario;
- imprese industriali degli enti pubblici, salvo il caso in cui il capitale sia interamente di proprietà pubblica;
- imprese industriali e artigiane dell'edilizia e affini;
- imprese industriali esercenti l'attività di escavazione e/o lavorazione di materiale lapideo;
- imprese artigiane che svolgono attività di escavazione e di lavorazione di materiali lapidei, con esclusione di quelle che svolgono tale attività di lavorazione in laboratori con strutture e organizzazione distinte dalla attività di escavazione.

Se, dunque, il nuovo campo di applicazione della cigo, per quanto riguarda le imprese assoggettate all'obbligo contributivo, è sostanzialmente coincidente (salvo un'eccezione nell'individuazione della categoria dei soggetti assicurati, che, come vedremo, attesta ancora una volta la valenza tutta finanziaria della riforma della cigo) con quanto già determinato dalla prassi amministrativa dell'Inps rispetto al campo di applicazione *ex lege* della precedente disciplina, l'obbligo contributivo ordinario è stato esteso ad una platea di imprese molto più ampia che in passato, questa volta sulla base di un dato normativo molto chiaro che certifica *ex nunc* l'attività amministrativa *contra legem* operata dall'Istituto nel passato.

Nella circ. Inps n.197/2015 si afferma, dunque, non correttamente, che sulla base delle indicazioni fornite al riguardo dal Ministero del lavoro e delle politiche

sociali con nota n.5359 del 9 novembre 2015, l'ambito di applicazione della normativa in materia di cassa integrazione guadagni sarebbe rimasto immutato e che nonostante l'abrogazione dell'art.3 d.lgs.C.p.S. n.869/1947, riportante elencazione delle imprese escluse dall'applicazione della cassa integrazione guadagni, la tutela dei lavoratori delle imprese escluse risulterebbe essere già assicurata dai fondi di solidarietà bilaterali di settore ovvero, in mancanza, dal fondo di solidarietà residuale, istituiti ai sensi dell'art.3 l n.92/2012, in funzione delle prospettive di adeguamento fissate dal d.lgs. n.148/2015.

In realtà le aziende escluse dal campo di applicazione della cigo in base all'art.3 d.lgs.C.p.S. n.869/1947 sono in gran parte, se non nella totalità, ricomprese tra le imprese assoggettate all'attuale regime ordinario di cigo e non tra quelle rientranti nella gestione integrativa assicurata dai fondi di solidarietà bilaterali di settore o dal fondo di solidarietà residuale.

Sul passaggio tra vecchia e nuova disciplina è già intervenuta la giurisprudenza della Cassazione con la recentissima ordinanza n.26016/2015 (cit.), che, correttamente (nei termini già evidenziati), superando e disapplicando il dato normativo del 1947 che escludeva tutte le imprese industriali pubbliche dal campo di applicazione della cigo, conferma la novità della riforma della cigo per quanto riguarda l'individuazione delle imprese destinatarie dell'obbligo contributivo ordinario⁴⁰.

L'unico punto su cui il campo di applicazione della nuova disciplina sui soggetti destinatari dell'obbligo contributivo della cigo è più ristretto rispetto alla previgente disciplina riguarda la limitazione dell'onere ordinario ai soli dipendenti a tempo indeterminato delle cooperative agricole, zootecniche e loro consorzi che esercitano attività di trasformazione, manipolazione e commercializzazione di prodotti agricoli propri.

Si tratta di una palese discriminazione nei confronti dei lavoratori a tempo determinato nel settore agricolo, senza ragioni oggettive se non quelle di un ingiustificato risparmio finanziario nell'erogazione delle prestazioni previdenziali,

⁴⁰ Così motiva l'ord. n.26016/2015 della Suprema Corte sulla novità della riforma rispetto alla disciplina previgente: «Il legislatore, con il Decreto Legislativo n. 148 cit., ha infatti inteso dettare, in coerenza con le indicazioni della delega legislativa, un nuovo sistema degli ammortizzatori sociali, ridisegnando i criteri di concessione ed utilizzo della cassa integrazione, ordinaria e straordinaria, semplificando le procedure burocratiche di richiesta e concessione, ridefinendo il relativo campo di applicazione, introducendo un meccanismo di responsabilizzazione delle imprese attraverso l'introduzione di una contribuzione aggiuntiva a carico di quelle che ricorreranno all'integrazione salariale. E' quindi in relazione a tale sistema, che costituisce un insieme unitario di norme privo di interferenze con la disciplina previgente, espressamente abrogata dall'articolo 46 Decreto Legislativo cit. (v. in particolare articolo 46, commi 1 e 4), destinato a trovare applicazione, secondo quanto previsto dall'articolo 44 Decreto Legislativo cit. ai trattamenti di integrazione salariale richiesti a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo, che deve essere apprezzato il riferimento alle società partecipate a capitale misto o l'omesso riferimento alle società a parziale o totale capitale pubblico in relazione alla cassa integrazione straordinaria, senza che da esso possano tirarsi indicazioni in relazione al sistema previgente».

che trova corrispondenza sia nella originaria limitazione del trattamento integrativo della cisoa ai salariati fissi con esclusione degli o.t.d., sia nell'esclusione tra i destinatari dei trattamenti di integrazione salariale ordinaria, ad eccezione degli eventi oggettivamente non evitabili, dei lavoratori in possesso, presso l'unità produttiva per la quale è richiesto il trattamento, di un'anzianità di effettivo servizio inferiore a novanta giorni alla data di presentazione della relativa domanda di concessione (art.1, c.2, d.lgs. n.148/2015).

Nell'uno e nell'altro caso, trattandosi di preclara violazione discriminatoria delle condizioni di impiego di cui alla clausola 4, n.1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato recepito dalla direttiva 1999/70/Ce, la giurisprudenza comunitaria ammette nei confronti della pubblica amministrazione il potere di disapplicare la norma interna in contrasto con il diritto dell'Unione (v. per tutte sent. *Gavieiro Gavieiro e Iglesias Torres*, cit.).

10. Il finanziamento delle integrazioni ordinarie e il computo dei dipendenti delle imprese onerate nella riforma del 2015

La nuova disciplina del finanziamento della cigo modifica significativamente quella precedente, sempre ricorrendo alla tecnica della revisione "chirurgica", innanzitutto accorpando in un unico articolo sulla contribuzione (art.13 d.lgs. n.148/2015) quelli che erano due articoli dell'abrogata disciplina della l. n.164/1975 e che si occupavano del finanziamento della Cassa integrazione guadagni (art.12) e del computo dei dipendenti ai fini del carico contributivo ordinario e addizionale dell'impresa (art.13).

Il legislatore delegato con l'art. 13 d.lgs. n.148/2015 dovrebbe muoversi nell'ambito del criterio di delega relativo alla riduzione degli oneri contributivi ordinari e alla rimodulazione degli stessi tra i settori in funzione dell'utilizzo effettivo, enunciato dall'art.1, c.2, let.a), n. 6), della legge delega n.183/2014.

Già un primo esame dell'articolazione finanziaria e contabile delle nuove poste attive e passive della cigo sembra indirizzare verso una sostanziale elusione del criterio di delega.

Si è già detto che l'abrogato art.14 l. n.164/1975 prevedeva che nel bilancio della Cassa per l'integrazione guadagni degli operai dell'industria dovevano essere esposti, in voci distinte, i contributi degli imprenditori e dello Stato, secondo l'elencazione del precedente art.12 (contributi ordinari; contributi addizionali; contributi a carico dello Stato) e le diverse forme di integrazione salariale di cui all'art.1 della stessa legge. Analoghe regole di contabilità erano state delineate per la cigo in edilizia dall'abrogato art.8 l. n.427/1975.

L'accorpamento operato dalla riforma dei trattamenti ordinari di integrazione salariale nel settore industriale "tradizionale" (l. n.164/1975) e nei settori edile e lapideo (l. n.427/1975) si è tradotto nell'art.9, c.2, d.lgs. n.148/2015 nella indifferenziazione delle singole tipologie di cigo ai fini contabili e nella mera

distinzione tra contribuzione ordinaria e contribuzione addizionale per quanto riguarda la distinzione tra entrate contributive (senza alcun onere più per lo Stato) e uscite per prestazioni.

Quindi, non è chiaro come il legislatore delegato possa operare (per il futuro) la rimodulazione degli oneri contributivi ordinari tra i settori in funzione dell'utilizzo effettivo, quando ha accentrato gestioni separate di cassa integrazione ordinaria attive (nel presente) senza dover quindi tener conto ai fini contabili dell'effettivo utilizzo tra i singoli settori.

Proseguendo nella verifica della presunta attuazione del criterio di delega, l'art. 13, c.1, d.lgs. n.148/2015 prevede a carico (soltanto) delle imprese di cui all'art.10 dello stesso decreto un contributo ordinario stabilito nelle seguenti sei distinte misure:

- 1,70 per cento della retribuzione imponibile ai fini previdenziali per i dipendenti delle imprese industriali che occupano fino a 50 dipendenti, a fronte dell'1,90% del regime precedente;

- 2,00 per cento della retribuzione imponibile ai fini previdenziali per i dipendenti delle imprese industriali che occupano oltre 50 dipendenti, a fronte del 2,20% del regime precedente;

- 4,70 per cento della retribuzione imponibile ai fini previdenziali per gli operai delle imprese dell'industria e artigianato edile, a fronte del 5,20% del regime precedente;

- 3,30 per cento della retribuzione imponibile ai fini previdenziali per gli operai delle imprese dell'industria e artigianato lapidei, a fronte dell'3,70% del regime precedente;

- 1,70 per cento della retribuzione imponibile ai fini previdenziali per gli impiegati e quadri delle imprese dell'industria e artigianato edile e lapidei che occupano fino a 50 dipendenti, a fronte dell'1,90% del regime precedente;

- 2,00 per cento della retribuzione imponibile ai fini previdenziali per gli impiegati e quadri delle imprese dell'industria e artigianato edile e lapidei che occupano oltre 50 dipendenti, a fronte del 2,20% del regime precedente.

In questo caso appare chiaro che il legislatore delegato ha formalmente rispettato il criterio di delega della riduzione degli oneri contributivi ordinari, dal momento che effettivamente vi è una formale riduzione dell'onere contributivo nelle proporzioni specificate per le singole categorie di imprese industriali anche nel settore edile e nel settore lapideo, che però va ad incidere su una base contributiva più ampia rispetto al passato – come si è precisato - per la maggior “quantità” e “qualità” delle imprese assoggettate agli obblighi contributivi di cui all'art.10 d.lgs. n.148/2015.

Peraltro, la mancanza di coordinamento tra il campo di applicazione di cui all'art. 10 del decreto e la normativa sulla contribuzione cigo di cui all'art.13 in commento appare evidente, ove si pensi che nell'art.13 viene utilizzato soltanto il riferimento alle imprese industriali (e dell'artigianato per quanto riguarda i settori

edile e lapideo), mentre nell'art.10 alcune categorie di imprese dichiaratamente non hanno o possono non avere la qualificazione di imprese industriali (si pensi, ad es., alle cooperative di produzione e lavoro; o alle cooperative agricole, zootecniche e loro consorzi che esercitano attività di trasformazione, manipolazione e commercializzazione di prodotti agricoli propri, che possono essere inquadrati anche nel settore commercio) o di cui il legislatore delegato non si è preoccupato dell'incerto inquadramento evitando anche di utilizzare il riferimento all'attività industriale.

Quindi, il criterio di delega della riduzione degli oneri contributivi ordinari appare completamente disatteso, anche per un'ulteriore considerazione, che conferma la natura fiscale e penalizzante per il sistema delle imprese in termini di maggiori costi della riforma della cigo.

Infatti, l'art.13, c.2, per.1-3⁴¹, d.lgs. n.148/2015 riproducono quasi testualmente la analoga disciplina sul computo dei dipendenti prevista dall'art.13, cc.1 e 2, l. n.164/1975, con la precisazione che il 1° periodo dell'art.13, c.2, del decreto del 2015 corrisponde al comma 1 dell'art.13 della legge sulla cigo del 1975, mentre i periodi 2° e 3° dell'art.13, c.2, dell'attuale riforma degli ammortizzatori sociali riproducono quasi integralmente l'art.13, c.2, l. n.164/1975.

L'unica differenza, ovviamente penalizzante per le aziende, è che nell'attuale disciplina la comunicazione di variazione del numero dei dipendenti in organico ai fini del limite di 50 dipendenti va fatta dall'impresa immediatamente al verificarsi di eventi che, modificando la forza lavoro in precedenza comunicata, influiscano sul limite di cui all'art.13, c.1, lett.a), b), e) ed f), d.lgs. n.148/2015, mentre nella previgente disciplina la comunicazione di variazione andava fornita all'Inps al termine di ciascun anno solare.

Ma la vera novità di microchirurgia normativa con effetti di ampliamento della base contributiva e degli oneri del trattamento integrativo ordinario la troviamo nell'art.13, c.2, per.4°, d.lgs. n.148/2015, che riproduce integralmente l'art.13, c.3, l. n.164/1975, ma con effetti molto diversi: «Agli effetti di cui al presente articolo sono da comprendersi nel calcolo tutti i lavoratori, compresi i lavoratori a domicilio e gli apprendisti, che prestano la propria opera con vincolo di subordinazione sia all'interno che all'esterno dell'azienda.».

Infatti, mentre il riferimento "al presente articolo" dell'inciso contenuto nell'art.13, c.3, l. n.164/1975 serviva a limitarne gli effetti al computo dei dipendenti ai fini del limite di 50 occupati dall'impresa assoggettata alla cigo e operava in un contesto normativo in cui non erano stati ancora introdotti istituti di

⁴¹ L'art.13, c.2, per.1-3, d.lgs. n.148/2015 così dispongono: «Ai fini della determinazione del limite di dipendenti, indicato al comma 1, il limite anzidetto è determinato, con effetto dal 1° gennaio di ciascun anno, sulla base del numero medio di dipendenti in forza nell'anno precedente dichiarato dall'impresa. Per le imprese costituite nel corso dell'anno solare si fa riferimento al numero di dipendenti alla fine del primo mese di attività. L'impresa è tenuta a fornire all'INPS apposita dichiarazione al verificarsi di eventi che, modificando la forza lavoro in precedenza comunicata, influiscano ai fini del limite di cui al comma 1.».

flessibilità come il lavoro interinale o il contratto di somministrazione a tempo determinato, viceversa il riferimento “al presente articolo” dell’art.13, comma 2, 4° per., d.lgs. n.148/2015 serve ad attribuirne anche il valore di individuare anche i lavoratori in relazione ai quali l’impresa deve versare la contribuzione di cui al comma 1 dello stesso articolo, compresi i lavoratori a domicilio e gli apprendisti, che prestano la propria opera con vincolo di subordinazione (anche funzionale, come nel caso dei lavoratori utilizzati con contratto di somministrazione) sia all’interno che all’esterno dell’azienda.

In buona sostanza, questa geniale operazione di *maquillage* giuridico serve a ricomprendere anche i lavoratori a domicilio e i dirigenti, oltre ai lavoratori utilizzati dall’impresa con contratto di somministrazione, tra i dipendenti assicurati per la cigo con versamento del relativo onere contributivo ordinario, pur essendo incomprensibilmente esclusi dalla tutela assicurata dall’ammortizzatore sociale in questione, ai sensi dell’art.1, c.1, d.lgs. n.148/2015.

Sotto questo profilo, desta qualche perplessità il giudizio “di merito” espresso nella citata recente ordinanza n.26016/2015 della Corte di legittimità in senso sostanzialmente favorevole nei confronti del legislatore delegato, giudizio non condivisibile e frutto soprattutto di un errore sulla presunta introduzione di «un meccanismo di responsabilizzazione delle imprese attraverso l’introduzione di una contribuzione aggiuntiva a carico di quelle che ricorreranno all’integrazione salariale», dal momento che l’art.13, c.3, d.lgs. n.148/2015 ha soltanto aumentato in maniera eccessiva all’art.5 una contribuzione addizionale già esistente, e già ampiamente sufficiente ad assicurare la tenuta finanziaria e contabile della gestione (ampiamente attiva) delle integrazioni salariali ordinarie senza ricorrere all’intervento dello Stato.

Infatti, per la cigo “ordinaria” l’art.12, un.c., let.b), l. n.164/1975, in caso di utilizzo dell’integrazione salariale, prevedeva un eventuale contributo addizionale nella misura del 4% o del 8% dell’integrazione salariale ordinaria rispettivamente per le aziende fino a 50 e oltre 50 dipendenti, che non veniva corrisposto nel caso di ricorso all’integrazione salariale per eventi oggettivamente non evitabili.

Viceversa, la disciplina della cigo delle imprese industriali o artigiane operanti nei settori edile e lapidei prevedeva all’art.18, c.2, l. n.427/1975 un contributo addizionale a carico delle aziende che si avvalevano degli interventi di integrazione salariale pari al 5 per cento dell’integrazione salariale corrisposta ai propri dipendenti, contribuzione anche in questo caso non dovuta in caso di sospensione o riduzione dell’orario di lavoro determinata da eventi oggettivamente non evitabili.

L’attuale disciplina “unica” della contribuzione addizionale cigo, prevista dall’art.13, c.3, d.lgs. n.148/2015, se pure continua ad escludere la “penalizzazione” contributiva per gli interventi concessi per eventi oggettivamente non evitabili, ne rimanda le misure a quelle previste dall’art.5 del decreto, che sono mediamente più del doppio o del triplo o del quadruplo di quelle originarie (a seconda della durata del trattamento integrativo nel quinquennio mobile) anche

perché non calcolate non più sulla integrazione salariale percepita dai lavoratori ma sulla loro retribuzione globale:

a) 9 per cento della retribuzione globale che sarebbe spettata al lavoratore per le ore di lavoro non prestate, relativamente ai periodi di integrazione salariale ordinaria o straordinaria fruiti all'interno di uno o più interventi concessi sino a un limite complessivo di 52 settimane in un quinquennio mobile;

b) 12 per cento oltre il limite di cui alla lettera a) e sino a 104 settimane in un quinquennio mobile;

c) 15 per cento oltre il limite di cui alla lettera b), in un quinquennio mobile.

Si tratta di importi eccessivi e ultronei rispetto ai criteri di delega che non producono affatto una riduzione degli oneri contributivi ordinari, situazione aggravata dall'aumento esponenziale degli oneri contributivi addizionali.

L'Inps nella circ. n.197/2015 sostiene che l'aumento della contribuzione addizionale sia giustificato dall'art.1, c.2, let.a), n.5) della legge delega n.183/2014, che indica, con riferimento agli strumenti di tutela in costanza di rapporto di lavoro, tra i principi e i criteri direttivi la «previsione di una maggiore compartecipazione da parte delle imprese utilizzatrici».

Per la verità, il termine “compartecipazione” non ha alcuna valenza o aggettivazione economica che possa giustificare tale interpretazione del legislatore delegato e della tecnostruttura dell'Istituto previdenziale che ha, in tutta evidenza, predisposto tale riordino normativo così estraneo ai principi costituzionali. Anzi, sembrerebbe legata al rafforzamento del ruolo nella gestione amministrativa e nel controllo degli strumenti di tutela del reddito di lavoro in costanza di rapporto, di cui le imprese sono gli unici soggetti finanziatori, mentre l'eliminazione delle commissioni provinciali cigo e del consiglio di amministrazione dell'Inps ne impedisce anche la quarantennale partecipazione agli organismi locali di decisione sulle pratiche di integrazione salariale ordinaria e di verifica della correttezza dell'azione amministrativa anche in sede di ricorso.

11. *Le cause integrabili nella cigo*

L'articolo 11 enuncia le causali in forza delle quali è dovuta l'integrazione salariale ordinaria ai dipendenti delle imprese di cui all'articolo 10 sospesi dal lavoro o che effettuino prestazioni di lavoro a orario ridotto:

a) situazioni aziendali dovute ad eventi transitori e non imputabili all'impresa o ai dipendenti, incluse le intemperie stagionali;

b) situazioni temporanee di mercato.

Le due nuove causali di cigo accorpano le cause integrabili indicate nell'art.1, un.c., n.1), l. n.164/1975 per le imprese industriali non edili e nell'art.1 l. n.77/1963 per le imprese edili ed affini, aggiungendo, in particolare, al regime “normale” delle integrazioni salariali ordinarie il riferimento alle “intemperie stagionali” specificamente previsto per il settore dell'edilizia, e gli assicurati diventano i

“dipendenti” (e non più soltanto gli operai, poi integrati dagli impiegati dall’art.14, c.1, l. n.223/1991⁴²) di cui all’art.10 del decreto, confermando così con il mancato coordinamento con l’art.1, c.1, della riforma che la contribuzione ordinaria e quella addizionale sono dovute per tutti i lavoratori dell’impresa assicurante (compresi dirigenti, lavoratori a domicilio, dipendenti utilizzati con contratto di somministrazione, lavoratori con anzianità di servizio inferiore a 90 giorni presso l’unità produttiva in cui si è verificata la sospensione o riduzione del lavoro), ma il datore di lavoro assicurato non può indicare nella domanda di integrazione salariale ordinaria tra i nominativi dei dipendenti beneficiari delle prestazioni previdenziali i soggetti esclusi.

Secondo il Consiglio di Stato⁴³ la c.d. socializzazione del costo del lavoro - in realtà, si tratta allo stato di socializzazione dei premi e dei contributi per prestazioni assicurate di gran lunga inferiori alle entrate dell’assicurazione obbligatoria - interviene in presenza di accadimenti che esulano dalla sfera di controllo e di prevedibilità dell’imprenditore, sia che essi attengano a fatti naturali (condizioni stagionali impeditive dell’ordinario andamento dei lavori), sia a fatti umani esterni, che sfuggono al dominio, secondo l’ordinaria diligenza, di chi organizza i fattori dell’impresa, comprensivi dell’impiego della mano d’opera. Di conseguenza, rientrano ordinariamente nella seconda tipologia gli eventi oggettivamente imprevedibili ai quali l’imprenditore non può sottrarsi, quali il caso fortuito, la forza maggiore, il “*factum principis*”, ovvero l’illecito del terzo. Il loro verificarsi determina, con carattere di non eludibilità, l’interruzione dei lavori con ricaduta sugli oneri di retribuzione dei lavoratori a tal fine assunti. L’evento interruttivo è (sarebbe), invece, imputabile al datore di lavoro, ovvero alla committenza nei casi di contratto di appalto, quando esso si riconduce alle scelte tecniche in sede di progettazione; alla non corretta modulazione ed impegno delle maestranze in relazione all’ordinaria e prevedibile esecuzione del progetto, ovvero all’omessa previsione di possibili situazioni impeditive dell’ordinario prosieguo dei lavori.

Ebbene, senza dubbio il funzionario Inps della sede provinciale competente a delibare le domande di integrazione salariale ordinaria potrà sicuramente utilizzare, nella motivazione del provvedimento di eventuale rigetto, la casistica e la prassi fino ad ora utilizzate dall’abrogata commissione provinciale cigo, ma in tempi così ristretti del procedimento (trenta giorni per la maturazione del silenzio-assenso) che non consentiranno alcuna attività ispettiva all’Istituto previdenziale sull’eventuale presenza di elementi o fattori di prevedibilità dell’evento sospensivo o riduttivo del

⁴² Sul punto v. Nicolini C.A., 2011, 8.

⁴³ Cons. Stato, sez. VI, 22 novembre 2010, n. 8129. Sugli orientamenti interpretativi e sulle prassi già consolidate prima della riforma del 2015 per quanto riguarda i caratteri della “non imputabilità” e della “transitorietà” degli eventi che legittimavano il ricorso all’integrazione salariale ordinaria, v. Cinelli M., 2015, 337-339.

lavoro, con onere probatorio a carico dell'Inps, in guisa tale da ricondurre l'azione amministrativa nei ristretti canoni della discrezionalità meramente tecnica.

In ogni caso, anche l'Inps nella circ. n.19/2015 ribadisce che la cigo è un ammortizzatore al quale si può ricorrere per crisi di breve durata e di natura transitoria, per cui anche i procedimenti amministrativi di "concessione" devono essere rapidamente iniziati e altrettanto rapidamente conclusi. La stessa circolare ricorda che «il concetto di evento oggettivamente non evitabile è riferito a casi fortuiti, improvvisi, non prevedibili e non rientranti nel rischio d'impresa, per i quali risulti evidente la forza maggiore», ma, va aggiunto sul piano dell'interpretazione etico-sistematica, a nessun funzionario erariale affidatario in via telematica della pratica di cigo può essere consentito, senza alcun controllo, alcun margine di discrezionalità amministrativa sul riconoscimento del requisito della oggettiva non prevedibilità dell'evento.

12. I limiti temporali della cigo

Sulla durata dell'integrazione salariale ordinaria per le imprese industriali non edili, l'art.6 l. n.164/1975 prevedeva che la cigo poteva essere corrisposta fino ad un periodo massimo di tre mesi continuativi e che, in casi eccezionali, detto periodo poteva essere prorogato trimestralmente fino ad un massimo di 12 mesi (c.1), con proroghe autorizzate dal Comitato speciale di cui all'art.7 d.lgs.lgt. n.788/1945 (c.2), salvo i casi di intervento determinato da eventi oggettivamente non evitabili (c.4). Qualora l'impresa avesse fruito di 12 mesi consecutivi d'integrazione salariale, una nuova domanda poteva essere proposta per la medesima unità produttiva per la quale l'integrazione era stata concessa, quando fosse trascorso un periodo di almeno 52 settimane di normale attività lavorativa, mentre l'integrazione salariale relativa a più periodi non consecutivi non poteva superare complessivamente la durata di 12 mesi in un biennio (c.3), salvo, anche in questi casi, gli interventi determinati da eventi oggettivamente non evitabili (c.4).

Identica disciplina era prevista per l'integrazione salariale delle imprese edili ed affini dall'art.1, c.1, l. n.427/1975.

L'art. 12, c.1, d.lgs. n.148/2015 si sovrappone in continuità rispetto alla precedente disciplina, sostituendo però il riferimento ai "mesi" come periodo massimo iniziale (3 mesi) o finale (12 mesi) di richiesta della cigo anche nell'edilizia con la durata legata alle "settimane", che sono n.13 continuative per la prima richiesta e n.52 complessivamente in caso di proroghe.

Sul piano sostanziale, per quanto riguarda le proroghe oltre il limite di 13 settimane la novità importante è che non vi è la necessità di dimostrare, come in passato, "casi eccezionali"⁴⁴, né sussiste più la competenza del comitato speciale di

⁴⁴ Sul punto v. circ. Confindustria del 27 novembre 2015, n.19921 su "*Decreto legislativo 23 settembre 2015, n. 148 - Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro*".

cui all'art.7 d.lgs.lgt. n.788/1945 (cigo industria non edile) o della commissione provinciale di cui all'art.3 l. n.427/1975 (per il settore edile) per la concessione delle proroghe, ma la sede provinciale Inps ne assorbe le competenze anche per le domande di proroghe dei trattamenti ordinari.

Identica, invece, è la disciplina sulla nuova domanda di cigo dopo 52 settimane consecutive di integrazione salariale ordinaria, che può essere concessa solo quando sia trascorso un periodo di almeno 52 settimane di normale attività lavorativa (art.12, c.2, d.lgs. n.148/2015, che corrisponde all'art.6, c.3, 1° per., l. n.164/1975 e all'art.1, c.2, l. n.427/1975), nonché la durata massima della cigo richiesta dall'impresa (nel suo complesso, perché manca il riferimento all'unità produttiva del comma precedente) relativa a più periodi non consecutivi di 52 settimane in un biennio mobile (art.12, c.3, d.lgs. n.148/2015, che corrisponde all'art.6, c.3, 2° per., l. n.164/1975 e all'art.1, c.3, l. n.427/1975).

Identica è anche la normativa che prevede l'esenzione dalle disposizioni sulla nuova domanda di cigo dopo 52 settimane consecutive e sulla durata massima dell'integrazione salariale ordinaria per periodi non consecutivi, nel caso in cui si tratti di interventi determinati da eventi oggettivamente non prevedibili (art.12, c.4, d.lgs. n.148/2015, che corrisponde all'art.6, c.4, l. n.164/1975), ad eccezione delle imprese del settore edile e del settore lapideo individuate dall'art.10, un.c., lett. m), n) e o) della riforma degli ammortizzatori sociali, in relazione alle quali l'esclusione non operava già nella previgente disciplina.

La novità più rilevante dell'art.12 d.lgs. n.148/2015 è contenuta nel comma 5, in cui si precisa che il numero massimo di ore autorizzabili sia pari ad un terzo delle ore lavorabili nel biennio mobile, prendendo a riferimento tutti i lavoratori dell'unità produttiva mediamente occupati nel semestre precedente la domanda di concessione dell'integrazione salariale, il cui numero con la precisazione dell'orario contrattuale, come già anticipato, va anche indicato nella domanda di concessione della cigo (c.6).

Effettivamente, il numero massimo di ore integrabili si riduce notevolmente, anche se questa limitazione è in parte attenuata dal calcolo delle ore effettuato sulla totalità dei lavoratori e sulle ore lavorabili nel biennio mobile.

13. La disciplina transitoria della riforma della cigo.

Il d.lgs. n.148/2015, come è noto, è entrato in vigore il 24 settembre 2015.

L'art.44, c.1, della riforma degli ammortizzatori sociali prevede che «quando non diversamente indicato, le disposizioni di cui al presente decreto si applicano ai trattamenti di integrazione salariale richiesti a decorrere dalla data di entrata in vigore.»

Ai fini del calcolo della durata massima complessiva delle integrazioni salariali di cui all'articolo 4, cc.1 e 2, i trattamenti richiesti prima dell'entrata in

vigore del decreto n.148 si computano per la sola parte del periodo autorizzato successiva a tale data.

Per quanto riguarda specificamente la cigo, a decorrere dal 1° gennaio 2016 i trattamenti sono concessi dalla sede dell'Inps territorialmente competente, con la contestuale soppressione delle commissioni provinciali che delibavano sulle domande di integrazione salariale ordinaria anche nei settori edile e lapidei [art.46, c.2, lett.a) e b), d.lgs. n.148/2015].

Nella circ. n.197/2015, confermando quanto anticipato con mess. n. 5919 del 24 settembre 2015, l'Inps opportunamente ha precisato che alle domande presentate successivamente alla data di entrata in vigore del decreto legislativo, ma aventi ad oggetto eventi di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa antecedenti o iniziati prima del 24 settembre 2015, non si applicano il requisito dell'anzianità di effettivo lavoro e le nuove modalità di presentazione della domanda stessa, introdotte dal d.lgs. n.148/2015.

La stessa circ. dell'Istituto previdenziale, andando consapevolmente oltre il chiaro disposto normativo per quanto riguarda la fase transitoria⁴⁵, precisa che, ai soli fini della presentazione della domanda, il periodo intercorrente tra la data di entrata in vigore del decreto e la data di pubblicazione della circ. (2 dicembre 2015) è "neutralizzato", per cui, per quanto riguarda gli eventi legittimanti il ricorso alla cigo intervenuti nel predetto periodo, i 15 giorni utili per la presentazione della domanda si computerebbero dalla data di pubblicazione della circ.Inps.

Sembrerebbe, dunque, che anche a queste ipotesi di eventi Cigo verificatisi prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo si applichi il nuovo esorbitante contributo addizionale, così come la nuova disciplina sicuramente va applicata in caso di proroga del trattamento integrativo salariale ordinario richiesta dopo il 24 settembre 2015.

14. Conclusioni: incompatibilità dell'impresa monopolistica Inps con il diritto Ue in materia di assicurazione contro il rischio della sospensione o riduzione temporanea dell'attività produttiva

In conclusione, perché si possa parlare di una seria ed efficiente riforma degli ammortizzatori sociali per quanto riguarda gli interventi di integrazione salariale ordinaria (e l'attuale disciplina non ha, per le ragioni ampiamente esposte, quelle caratteristiche di serietà, trasparenza, semplificazione dell'attività amministrativa

⁴⁵ Infatti, nella circ. n.197/2015 l'Inps chiarisce che «la nuova disciplina si applica ai trattamenti di integrazione salariale ordinaria richiesti a decorrere dalla data di entrata in vigore della riforma. Il principio generale, introdotto dall'art. 44, comma 1, del decreto legislativo in esame comporta che la nuova disciplina si applica a tutte le domande di CIGO presentate a decorrere dal 24 settembre 2015, anche se hanno ad oggetto eventi di sospensione o riduzione antecedenti o comunque iniziati prima di questa data.».

dell'Inps, che pure erano indicate tra i principi e i criteri di delega) occorrerà rivedere gli assetti organizzativi dell'Istituto previdenziale, per garantire quelle condizioni di discrezionalità solo tecnica e di espletamento "democratico" e rappresentativo delle parti sociali del servizio pubblico secondo finalità collettive, condizioni che il recente percorso dell'Istituto a mandato monocratico pare aver pervicacemente smarrito, nonostante la fine della gestione Mastrapasqua.

Non va dimenticato che l'Inps nasce con il r.d.l. n.1827/1935 come "Istituto nazionale fascista della previdenza sociale" e che l'art.7 del predetto regio decreto già riconosceva tra gli organi dell'Istituto il consiglio di amministrazione, cioè l'organo gestore delle attività amministrative, cui partecipavano i componenti delle parti sociali.

Ritiene chi scrive che questa situazione amministrativa di "sospensione della democrazia rappresentativa" debba cessare, obbligando nel frattempo la giurisdizione e gli interpreti ad una capacità di lettura interpretativa che contemperi con equità i diritti sociali con le risorse finanziarie destinate al soddisfacimento dei diritti stessi, per evitare, addirittura, di rimpiangere un passato in cui l'organizzazione dell'Inps era di tipo corporativo, ma di gestione collettiva dei soggetti direttamente interessati.

In questa direzione, come opportunamente sottolineato dalla Suprema Corte di cassazione (cfr. sent. n.25195/2004, cit.), va adottato, dunque, quale canone ermeneutico preminente il principio di supremazia costituzionale che impone all'interprete di optare, fra più soluzioni astrattamente possibili, per quella che rende la disposizione conforme a Costituzione, ancorché si presenti come la meno plausibile rispetto alla formulazione letterale (secondo il monito più volte rivolto alla giurisdizione dalla Corte costituzionale: v., *ex multis*, sentt. n. 198 del 2003, n. 316 del 2001, n. 277 del 2000, n. 113 del 2000).

Peraltro, il regime di assicurazione contro il rischio della sospensione o riduzione dell'attività produttiva appare incompatibile con il diritto dell'Unione europea e, in particolare, in violazione degli artt.102 (ex art. 82 Trattato Ce) e 106 ex art.86 Trattato Ce) del Trattato per il funzionamento dell'Unione europea.

Per arrivare a tali conclusioni bisogna partire dai principi enunciati in fattispecie di assicurazione previdenziale "pubblica" nella sentenza della Corte di giustizia *Cisal*⁴⁶, per verificare, preliminarmente, se costituisca impresa ai sensi dell'art. 102 TFUE un ente come l'Inps incaricato per legge della gestione di un regime di assicurazione contro il rischio della sospensione o riduzione transitoria dell'attività produttiva.

Secondo una costante giurisprudenza della Corte comunitaria⁴⁷, nel contesto del diritto della concorrenza la nozione di impresa comprende qualsiasi entità che esercita un'attività economica, a prescindere dallo status giuridico di detta entità e

⁴⁶ CGCE, sez. V, 22 gennaio 2002, causa C-218/00 *Cisal di Battistello Venanzio c. Inail*.

⁴⁷ Cfr., in particolare, CGCE, gr.sez., 12 settembre 2000, cause riunite da C-180/98 a C-184/98, *Pavlov e a.*

dalle modalità del suo finanziamento. A tal proposito, costituisce attività economica qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi su un determinato mercato⁴⁸.

Sicuramente, il regime legale di assicurazione contro il rischio della sospensione o riduzione temporanea dell'attività produttiva persegue uno scopo sociale, in quanto prevede una tutela sociale obbligatoria per tutti i lavoratori subordinati che operino all'interno di imprese assoggettate alla cigo, per evitare il licenziamento collettivo degli stessi dipendenti nel caso la causa della "mancanza di lavoro" non sia imputabile né al datore di lavoro né al lavoratore. In quanto tale, l'assicurazione obbligatoria cigo rientra in tutta evidenza della previdenza integrativa.

Tuttavia, lo scopo sociale di un regime assicurativo non è di per sé sufficiente per escludere che l'attività considerata sia qualificata attività economica (v. sentenza *Cisal* contro *Inail*, pt.37).

Vanno all'uopo evidenziati due aspetti. Innanzitutto, il regime assicurativo della cigo non attua il principio della solidarietà, perché è finanziato mediante contributi sia ordinari che (eventualmente) integrativi le cui aliquote sono più che proporzionate al rischio assicurato, con prestazioni previdenziali assoggettate ad un massimale uguale per tutti i lavoratori. E' pur vero che manca un nesso diretto tra i contributi pagati e le prestazioni erogate, ma ciò non implica una solidarietà tra lavoratori quanto, piuttosto, garantisce la redditività per l'assicuratore pubblico della gestione finanziaria della cigo, che potrebbe ben essere garantita, con maggiori benefici economici per le categorie professionali interessate al finanziamento e alle prestazioni previdenziali, ove si operasse in una situazione di libera concorrenza, da un assicuratore privato.

In conclusione, l'Inps, cui è affidata la gestione di uno dei settori tradizionali della previdenza sociale nazionale, quale è l'assicurazione cigo contro il rischio di licenziamenti collettivi in caso di mancanza temporanea di lavoro, non adempie (più) una funzione di carattere esclusivamente sociale, ma fiscale e imprenditoriale, e la sua attività economica in regime di monopolio nel settore appare in contrasto con il diritto della concorrenza e in violazione dell'art.106 TFUE.

Riferimenti bibliografici

Cinelli M. (2015), *Diritto della previdenza sociale*, Cedam, Padova.

De Michele V. (2011), *Dal libro bianco di Biagi alle sentenze Agrati-Scattolon delle Corti sovranazionali: il rilancio della casa comune europea parte dalla difesa sostenibile del welfare*, in

⁴⁸ Cfr. CGCE, sentenze 16 giugno 1987, in causa 118/85 *Commissione c. Italia*, pt. 7; 18 giugno 1998, in causa C-35/96 *Commissione c. Italia*, pt.36.

Atti del Convegno Nazionale Centro studi D. Napoletano, Nuovi assetti delle fonti del diritto del lavoro, 304 ss., CASPUR-CIBER Publishing, in caspur-ciberpublishing.it

Gatta C. (1993), *Obblighi contributivi per la cassa integrazione salari degli operai agricoli*, in *DGAA*, 96 ss.

Miscione M. (1979), *Cassa integrazione e tutela della disoccupazione*, Napoli

Nicolini C.A. (2015), *La nuova disciplina della cassa integrazione guadagni*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT* – 269/15

Renga S. (1992), *Cig agricoltura: definizione dell'onere contributivo a carico del datore di lavoro*, in *GC*, 1992, I, 1864 ss.