

Dubbi e perplessità sulla circolare n. 7/2019 dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro

ADAPT - Scuola di alta formazione sulle relazioni industriali e di lavoro
Per iscriverti al Bollettino ADAPT [clicca qui](#)
Per entrare nella Scuola di ADAPT e nel progetto [Fabbrica dei talenti](#)
scrivi a: selezione@adapt.it

Bollettino ADAPT 20 maggio 2019, n. 19

Il 6 maggio 2019, l'Ispettorato Nazionale del Lavoro ha pubblicato una circolare volta a fornire dei chiarimenti interpretativi sull'applicazione dell'art. 1, comma 1175 della legge n. 296 del 2006. Questa norma prevede che *"a decorrere dal 1° luglio 2007, i benefici normativi e contributivi previsti dalla normativa in materia di lavoro e legislazione sociale sono subordinati al possesso, da parte dei datori di lavoro, del documento unico di regolarità contributiva, **fermi restando gli altri obblighi di legge ed il rispetto degli accordi e contratti collettivi** nazionali nonché di quelli regionali, territoriali o aziendali, laddove sottoscritti, stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale"*.

A parere dell'Ispettorato, ove la norma fa riferimento al **"rispetto" degli accordi**, sta a significare che l'obbligo che sorge in capo al datore di lavoro che voglia usufruire dei benefici normativi e contributivi, è quello di **garantire ai lavoratori il solo trattamento economico e normativo previsto dai contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni sindacali** dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. In questa prospettiva, non sarebbe necessario quindi che vi sia *"una formale applicazione del contratto"* ma lo stesso, liberamente scelto dal datore di lavoro, dovrà contenere un trattamento economico e normativo eguale ai contratti collettivi richiamati dalla norma. **Nel caso in cui non vi sia questa sostanziale equivalenza, la circolare conclude per la perdita del beneficio concesso.** Infine, la circolare precisa che il criterio interpretativo adottato in relazione all'art. 1, comma 1175 della legge n. 296 del 2006 non potrà essere utilizzato in relazione alla normativa che prevede dei *"trattamenti previsti in favore del lavoratore che siano sottoposti, in tutto o in parte, a regimi di esenzione contributiva e/o fiscale (come ad es. avviene per il c.d. welfare aziendale)"* (cioè l'art. 1, comma 187 della legge 28 dicembre 2015, n. 208).

Dubbi e perplessità sulla circolare n. 7/2019 dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro

Sebbene molti abbiano visto con favore le posizioni assunte dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro, **questa opzione interpretativa** - che resta vincolante solo per i dipendenti della Pubblica Amministrazione interessati (gli ispettori del lavoro) - **presenta alcune problematiche** circa la sua coerenza con la formulazione letterale della norma. **L'art. 1, comma 1175, infatti, invita il datore di lavoro al "rispetto" del contratto collettivo e non a garantire solo il trattamento economico e normativo.** Formulazione, quest'ultima, prevista dall'art. 7, comma 4 del decreto-legge n. 248 del 2007 (c.d. *milleproroghe*). Le due locuzioni, essendo radicalmente diverse, si pongono l'obiettivo di disciplinare fattispecie altrettanto diverse tra loro. L'art. 7, comma 4, infatti, risponde all'esigenza di contrastare il *dumping* contrattuale tra le società cooperative. Pur lasciando a queste ultime la possibilità di scegliere quale contratto collettivo applicare in virtù dell'art. 39, comma 1 Cost., il legislatore impone in ogni caso di **parametrare il trattamento economico e normativo** a quello previsto dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. È, dunque, una "norma parametro", che impone un preciso obbligo di trattamento al fine di tutelare da una parte la dignità del lavoratore attraverso un'equa retribuzione (cfr. art. 36 Cost.) e dall'altra un regime di concorrenza leale tra le società cooperative.

Di tutt'altro tenore letterale, invece, è la norma che disciplina il diritto (e non l'obbligo) delle imprese ai benefici normativi e contributivi previsti dalla legge. In questo caso, infatti, **non essendo l'impresa obbligata ad accedere al regime del beneficio contributivo e fiscale, il legislatore ha potuto condizionare l'esercizio di quel diritto all'applicazione di alcuni dei contratti collettivi vigenti.** E tale scelta non si porrebbe nemmeno in contrasto con la libertà sindacale sancita dall'art. 39 Cost. Infatti, l'applicazione integrale di un determinato contratto collettivo previsto dalla legge rappresenterebbe un "dovere libero", ossia «un comportamento a cui il soggetto è tenuto per realizzare un interesse suo proprio; è un evento da realizzare per poter esercitare un diritto»; infatti, «l'inadempimento dell'onere si traduce nell'impossibilità per il titolare di soddisfare il suo interesse» (Lipari, Rescigno, 1994, pp. 240-241). In altri termini, **il datore di lavoro non è obbligato ad applicare determinati contratti collettivi; ma se vuole usufruire di misure pubbliche di sostegno all'occupazione** - che incidono profondamente sulla concorrenza tra le imprese in quanto ridimensionano il costo del lavoro attraverso il trasferimento di risorse della finanza pubblica alle imprese - **è onerato dell'applicazione integrale del contratto collettivo avente i requisiti disposti dall'art. 1, comma 1175, legge n. 296 del 2006.**

Dubbi e perplessità sulla circolare n. 7/2019 dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro

Anche autorevole dottrina ebbe modo di osservare **la differenza netta che vi è tra le c.d. *clausole sociali***, ossia quelle disposizioni normative che individuano «il trattamento economico-normativo da applicare indirettamente e cioè mediante una comparazione tra le condizioni di trattamento offerte ed effettivamente praticate dall'imprenditore e quelle previste dai contratti collettivi» (Ghera, 2001, p. 138) **e le norme che a questa regola fanno eccezione (trattasi delle c.d. *norme incentivo*)**. Infatti, in alcune norme le formule utilizzate dal legislatore **sono mirate a promuovere un'applicazione diretta dei contratti collettivi** «anziché riferirsi al contratto come parametro o livello minimo di tutela da rispettare» (a titolo di esempio, ricordiamo l'art. 8 della legge n. 695 del 1956 ove è stabilito che «la concessione dei benefici [...] è subordinata all'**osservanza** [...] dei vigenti patti di lavoro e degli accordi integrativi regionali e provinciali ed alla regolare corresponsione delle retribuzioni»). Il "rispetto", al pari dell'"osservanza", non può che condurre l'interprete a concludere per l'applicazione integrale del contratto. Peraltro, **questa tecnica normativa non può dirsi in contrasto con l'art. 39 Cost. in quanto va tenuto in debito conto «che l'applicazione della norma collettiva dipende dalla volontà dell'imprenditore** il quale ha la scelta di utilizzare o meno il beneficio» (Ghera, 2001, p. 139. Dello stesso parere Pinto, 2002, p. 292; Biagi, Tiraboschi, 2012, p. 54).

Per queste ragioni, non può essere dunque accolta l'opzione interpretativa dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, in quanto **l'interpretazione delle norme deve seguire necessariamente il significato letterale delle disposizioni, come imposto dall'art. 12 delle preleggi, mettendo in secondo piano qualsiasi altra intenzione, tanto del legislatore che di qualsiasi altro operatore del diritto** (Viola, 2018, p. 71. In giurisprudenza, v. Cass., 14 ottobre 2016, n. 20808; Cass., 11 febbraio 2009, n. 3382; Cass., 18 agosto 2003, n. 12081; Cass., 6 aprile 2001, n. 5128). Sulla scorta di questo principio, dobbiamo necessariamente concludere che il "rispetto degli accordi" sta a significare che l'impresa dovrà necessariamente applicare, integralmente, il contratto collettivo e non limitarsi al rispetto del mero trattamento economico-normativo. Se così fosse, il legislatore lo avrebbe specificato, come avvenuto nell'art. 7, comma 4.

In realtà, non è la prima volta che gli organi amministrativi si esprimono sulla portata applicativa dell'art. 1, comma 1175 nel senso di ritenere d'obbligo il rispetto del solo trattamento economico e normativo. Infatti, nella **circolare n. 34 del 15 dicembre 2008**, il Ministero del Lavoro precisava che la norma si intendeva rispettata "con l'applicazione della parte economica e normativa dei

Dubbi e perplessità sulla circolare n. 7/2019 dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro

citati accordi e contratti collettivi". Questa lettura era stata abbandonata nel 2018, con la pubblicazione della **circolare n. 3** dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro. In questa circolare, l'Ispettorato Nazionale del Lavoro prediligeva chiaramente l'opzione interpretativa dell'applicazione integrale dei contratti collettivi quando chiamati ad integrare la normativa e non a fungere da mero parametro economico. **Tant'è che tra tutte le disposizioni richiamate** (cfr. art. 1, comma 1175 della legge n. 296 del 2006; art. 8 del decreto legge n. 138 del 2011; art. 51 del d.lgs. n. 81 del 2015), **non figura l'art. 7, comma 4 del decreto legge n. 248 del 2007**. La circolare precisa che *"l'ordinamento riserva l'applicazione di determinate discipline **subordinatamente alla sottoscrizione o applicazione di contratti collettivi dotati del requisito della maggiore rappresentatività in termini comparativi**"*. Solo alla presenza di quest'ultimo requisito, il contratto collettivo "applicato" può interagire con la norma di legge (la circolare parla di *"...facoltà, rimessa esclusivamente alla contrattazione collettiva in questione, di "integrare" la disciplina normativa di numerosi istituti..."*). La lettura offerta dalla circolare del 2018 sembra, quindi, molto più aderente e coerente con il dato letterale delle norme citate.

Infine, volendo aderire alle posizioni dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, non si comprende la ragione per la quale ai fini dell'accesso ai benefici di cui all'art. 1, comma 1175 della legge n. 296 del 2006, può essere applicato qualsiasi contratto collettivo, purché riservi un determinato trattamento economico, mentre **ai fini dell'esenzione contributiva e fiscale di alcuni trattamenti erogati al lavoratore (welfare), si esclude una lettura "estensiva" della normativa di riferimento**. Quale sarebbe la motivazione che risiede alla base di questa differenza? L'art. 1, comma 187 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 prevede che *"ai fini dell'applicazione delle disposizioni di cui ai commi da 182 a 191, le somme e i valori di cui ai commi 182 e 184 **devono essere erogati in esecuzione dei contratti aziendali o territoriali di cui all'articolo 51 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81**"*. Possibile che tra il "rispetto" dei contratti collettivi e l'"esecuzione" degli stessi intercorra una differenza così significativa sul piano interpretativo? Sembrerebbe di no. Anzi, potremmo concludere che l'esclusione della normativa sul welfare dalla lettura "estensiva" che fornisce la circolare, confermerebbe che la posizione assunta dell'Ispettorato è del tutto arbitraria.

Giovanni Pigliararmi

Scuola di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro

Dubbi e perplessità sulla circolare n. 7/2019 dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro

Università degli Studi di Bergamo

Membro del Centro Studi ANCL

 [Gio_Piglialarmi](#)

Bibliografia

N. Lipari, P. Rescigno (a cura di), *Diritto Civile*, vol. I, ed. Giuffrè, 1994.

E. Ghera, *Le c.d. clausole sociali: evoluzione di un modello di politica legislativa*, in DRI, 2001, n. 2.

V. Pinto, *Lavoro part-time e mediazione sindacale: la devoluzione di funzioni normative al contratto collettivo*, in DLRI, 2002, n. 94.

M. Biagi, M. Tiraboschi, *Istituzioni di diritto del lavoro*, ed. Giuffrè, 2012.

L. Viola, *Interpretazione della legge con modelli matematici*, vol. I, ed. Centro Studi Diritto Avanzato, 2018.