

***Il sostegno alla contrattazione collettiva e alla bilateralità nella  
riforma Biagi: alcune osservazioni critiche sull'articolo 10  
della legge 14 febbraio 2003, n. 30***

*Michele Tiraboschi\**

*Sommario:* 1. Impostazione del problema. – 2. La questione della estensione del campo di applicazione del precetto di cui all'articolo 3 del decreto legge 22 marzo 1993, n. 71. – 3. I restanti problemi interpretativi alla luce del principio costituzionale di libertà sindacale: la questione dell'integrale rispetto degli accordi e contratti collettivi. – 4. *Segue:* contratto collettivo applicabile, pluralismo sindacale e classificazione delle imprese. – 5. *Segue:* il sostegno alla contrattazione collettiva di secondo livello.

1. Nonostante alcune prime letture di segno contrario<sup>1</sup>, la disposizione contenuta nell'articolo 10 della legge 14 febbraio 2003, n. 30, non si colloca agevolmente nell'impianto complessivo della recente riforma del mercato del lavoro<sup>2</sup>. Ed in effetti, per quanto possano essere apprezzabili, se non doverosi, i tentativi della dottrina di fornirne una spiegazione in termini sistematici – in funzione di sostegno legislativo e valorizzazione della contrattazione collettiva e, segnatamente, della bilateralità<sup>3</sup> –, l'introduzione dell'articolo 10 nel corpo della legge di riforma del mercato del lavoro si deve, se non a una vera e propria azione di *lobby* esercitata nel corso dei lavori parlamentari, tutt'al più a un concorso di circostanze più o meno accidentali e fortuite.

L'articolo in questione – non contemplato nell'impianto originario del disegno di legge n. 848 del novembre 2001 e, dunque, non direttamente strumentale alla politica di incentivazione della bilateralità sottesa all'intero provvedimento – è stato infatti inserito nell'ambito della lettura in Commissione lavoro della Camera, accogliendo un emendamento proposto da un singolo parlamentare (c.d. emendamento Barelli), sul presupposto della sostanziale marginalità della misura proposta. Nel novellare l'articolo 3 del decreto legge 23 marzo 1993, n. 71, convertito dalla legge 20 marzo 1993, n. 151, si ipotizzava probabilmente – e grossolanamente – né più e né meno che la semplice estensione ai settori del commercio e del turismo di

---

\* *Questo contributo è destinato agli Studi in onore di Giorgio Ghezzi.*

<sup>1</sup> Cfr., in questa prospettiva, G. Ludovico, *L'estensione indiretta del contratto collettivo per le imprese artigiane, commerciali e del turismo*, in M.T. Carinci (a cura di), *La legge delega in materia di occupazione e mercato del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2003, qui 306.

<sup>2</sup> Su cui cfr. i contributi raccolti in M. Tiraboschi (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro. Prime interpretazioni e proposte di lettura del D.lgs. 10 settembre 2003, n. 276 – Il diritto transitorio e i tempi della riforma*, Giuffrè, Milano, 2004.

<sup>3</sup> Ancora G. Ludovico, *L'estensione indiretta del contratto collettivo ecc.*, 306.

una disposizione sino ad allora volta a condizionare l'applicazione di determinati benefici economici (quelli di cui agli articoli 1 e 2 dello stesso decreto legge 22 marzo 1993, n. 71) a favore delle imprese rientranti nella sfera di applicazione dei contratti collettivi nazionali dell'artigianato all'integrale rispetto degli istituti economici e normativi stabiliti dagli stessi contratti collettivi di lavoro.

Le dense implicazioni della novella proposta con l'emendamento Barelli – sia con riferimento a un quadro normativo sul punto già di per sé ambiguo sia, più in generale, sulle stesse logiche di funzionamento e sugli assetti del nostro sistema di relazioni industriali – sono state percepite nella loro interezza e problematicità solo in un secondo momento, quando il testo del disegno di legge era oramai passato al Senato in ultima lettura e non era dunque più possibile introdurre modifiche, pena l'eccessivo dilatarsi della approvazione dell'intera riforma. In questa fase, un intervento sull'articolo 10 avrebbe infatti comportato il ritorno del provvedimento alla Camera e una ulteriore lettura da parte del Senato.

Ciò premesso – e dunque escluso che la finalità della disposizione di cui all'articolo 10 della legge 14 febbraio 2003, n. 30, fosse quella di congegnare un sofisticato meccanismo diretto a “garantire, in assenza di ulteriori e più consoni strumenti, un costante e duraturo finanziamento degli enti bilaterali”<sup>4</sup> e tantomeno quella di “rendere più esplicito il vincolo datoriale di iscrizione agli enti bilaterali”<sup>5</sup> – si pone ora nondimeno il problema di interpretare il nuovo precetto contenuto nell'articolo 3 del decreto legge 23 marzo 1993, n. 71, in coerenza con i restanti provvedimenti di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30, e, più in generale, con le disposizioni di rango costituzionale in materia di libertà sindacale<sup>6</sup>.

2. In questa prospettiva, un primo profilo da affrontare attiene alla estensione del campo di applicazione dell'articolo 3 del decreto legge 23 marzo 1993, n. 71, convertito dalla legge 20 marzo 1993, n. 151. Stante la previsione di cui all'articolo 10 della legge 14 febbraio 2003, n. 30, l'articolo 3 recita ora: “Per le imprese artigiane, commerciali e del turismo rientranti nella sfera di applicazione degli accordi e contratti collettivi nazionali, regionali e territoriali o aziendali, laddove sottoscritti, il riconoscimento di benefici normativi e contributivi è subordinato all'integrale rispetto degli accordi e contratti citati, stipulati dalle

---

<sup>4</sup> Così invece G. Ludovico, *op. loc. ult. cit.*

<sup>5</sup> Ancora G. Ludovico, *op. cit.*, qui 310. Sulle forme di incentivazione della bilateralità contenute invece nel decreto legislativo n. 276/2003 cfr. F. Pasquini, *Il ruolo degli organismi bilaterali nel decreto attuativo della legge 14 febbraio 2003, n. 30: problemi e prospettive*, in M. Tiraboschi (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, cit.

<sup>6</sup> Per alcune riflessioni sul punto cfr. L. Mariucci, *Interrogativi sugli enti bilaterali*, in *LD*, 2003, n. 2, 163; R. Del Punta, *Enti Bilaterali e modelli di regolazione sindacale*, in *LD*, 2003, n. 2, 219; L. De Romanis, *Brevi osservazioni sull'art. 10 della legge 30*, in M. Tiraboschi (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, cit.

organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale”.

Si è già accennato alla circostanza che l’articolo 3 del decreto legge 23 marzo 1993, n. 71, trovasse originariamente applicazione con esclusivo riferimento ai benefici di cui agli articoli 1 e 2 dello stesso decreto legge e, dunque, in materia di sgravi contributivi per il Mezzogiorno e fiscalizzazione degli oneri sociali. Si potrebbe pertanto ritenere – come probabilmente era nella intenzione di chi ha proposto l’emendamento alla Commissione Lavoro della Camera – che l’articolo 10 abbia semplicemente la funzione di estendere ai settori del commercio e del turismo la logica promozionale di sostegno alla applicazione dei contratti collettivi sino ad allora riservata al settore dell’artigianato, ma questo con esclusivo riferimento agli incentivi economici espressamente indicati nei due articoli che precedono.

Contro questa interpretazione si pongono tuttavia argomenti logici e sistematici non facilmente vincibili. In primo luogo, stante la complessa evoluzione delle politiche di incentivazione della occupazione nel nostro Paese <sup>7</sup>, i benefici di cui agli articoli 1 e 2 del decreto legge 23 marzo 1993 non sono più operanti oramai da alcuni anni, in quanto in contrasto con la disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato e comunque non reiterati dalla legislazione successiva <sup>8</sup>. Di modo che, fino alla novella di cui all’articolo 10 della legge 14 febbraio 2003, n. 30, l’articolo 3 del decreto legge in questione era norma sostanzialmente priva di effetti, se non per eventuali rinvii ad essa effettuati da altre fonti normative. Ma anche in questo caso non constano rinvii, se non in talune leggi regionali di metà anni Novanta, anch’esse oramai prive di qualunque effetto pratico. Lo stesso istituto dello sgravio contributivo è indubbiamente stato rivitalizzato di recente dal legislatore – con riferimento ai nuovi assunti nelle regioni Campania, Basilicata, Sicilia, Puglia, Calabria, Sardegna e, in diversa misura, in altre aree territoriali compatibilmente con la disciplina comunitaria in materia di aiuti alla occupazione – ma ad esso si applica,

---

<sup>7</sup> Per un quadro sistematico, con specifico riferimento agli sgravi contributivi per il Mezzogiorno e alla c.d. fiscalizzazione degli oneri sociali, sia consentito rinviare a M. Tiraboschi, *Incentivi alla occupazione, aiuti di Stato, diritto comunitario della concorrenza*, Giappichelli, Torino, 2002, spec. Cap. III, Sez. I.

<sup>8</sup> Gli esoneri contributivi di cui al decreto legge 22 marzo 1993, n. 71, sono stati in un primo tempo confermati dall’articolo 18 del decreto legge n. 299/1994, con copertura finanziaria prevista fino all’anno 1996. Successivamente, l’articolo 45 della finanziaria 1995 (legge n. 724/1994) ha previsto che – con decreto del Ministro del bilancio e della programmazione economica e di concerto con il Tesoro ed il Lavoro e, tenendo conto degli indirizzi dell’Unione Europea – si provvedesse alla determinazione delle “condizioni e dei limiti e delle modalità degli interventi in materia di fiscalizzazione degli oneri sociali”. Tale decreto (D.M. 22 giugno 1995) ha, per l’appunto, provveduto ad individuare dette condizioni, alcune limitandole espressamente fino al 2000, altre lasciandole indeterminate nella durata, prevedendo solo la data di decorrenza delle stesse.

anche con riferimento al requisito del rispetto dei contratti collettivi, la disciplina di cui all'articolo 44 della legge 28 dicembre 2001, n. 448.

Quanto sin qui rilevato porta pertanto a concludere – come del resto sostenuto dal Governo nel corso dei lavori parlamentari – che la novella di cui all'articolo 10 abbia implicitamente esteso il campo di applicazione dell'articolo 3 del decreto legge 22 marzo 1993, n. 71, rendendolo norma di applicazione generalizzata a ogni tipologia di incentivo normativo e contributivo, presente o futuro. E questo, in primo luogo, in considerazione del fatto che la formula novellata si riferiva invece testualmente, nella versione originaria, ai benefici di cui agli articoli 1 e 2 del decreto legge. Depone poi in questo senso anche la lettera dell'articolo 10, che subordina, con riferimento alle imprese artigiane, commerciali e del turismo rientranti nella sfera di applicazione degli accordi e contratti nazionali, regionali e territoriali o aziendali, là dove sottoscritti, il riconoscimento *di* benefici normativi e contributivi, all'integrale rispetto degli accordi e contratti citati. La genericità della disposizione, là dove parla “di benefici”, in uno con il venir meno delle misure di incentivazione di cui agli articoli 1 e 2 del decreto legge 22 marzo 1993, n. 71, induce in effetti a ritenere di portata generale il riferimento ora contenuto nell'articolo 3.

L'articolo 10 ha dunque formulato *ex novo* il disposto di cui all'articolo 3 del decreto legge 22 marzo 1993, n. 71, rendendolo così, al di là di quelle che potevano essere le reali intenzioni e finalità dell'emendamento Barelli, precetto di portata generalissima e assorbente rispetto ad altre disposizioni di contenuto analogo. In questo senso, si può dunque ritenere che per i settori dell'artigianato, del commercio e del turismo la disciplina di cui all'articolo 10 della legge 14 febbraio 2003, n. 30, finisca per assorbire anche l'articolo 36 della legge 20 maggio 1970, n. 300, che pure subordina, ma con formulazione meno stringente e dettagliata, l'applicazione di incentivi e benefici pubblici (se derivanti da norme statali) al rispetto dei contratti collettivi di lavoro della categoria o della zona.

**3.** Ricostruito nei termini di cui al paragrafo che precede il campo di applicazione della disposizione in esame, i problemi interpretativi sono logicamente destinati ad aumentare, anche perché vengono ora accentuate – e appunto generalizzate, in funzione della nuova sfera di operatività del precetto – le ambiguità e le incertezze puntualmente evidenziate in dottrina con riferimento alla precedente formulazione dell'articolo 3 del decreto legislativo 22 marzo 1993, n. 71<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Per la ricostruzione del quadro normativo previgente cfr., tra gli altri, F. Stolfa, *Imprese artigiane: le condizioni per ottenere i benefici*, in *DPL*, 1994, 1584 e ss.; Id., *Enti bilaterali artigiani e benefici contributivi*, in *DPL*, 1997, 3037 e ss.; P. Ichino, *Estensione dell'obbligo di adesione ai fondi di sostegno al reddito*, in *DPL*, 1994, 3421; M. Miscione, *Il sostegno al reddito degli enti bilaterali*, in *DPL*, 1997, 2577 e ss.; Id., *Le prestazioni degli enti bilaterali quale onere per sgravi e fiscalizzazione*, in *DPL*, 1997, 3343; A. Bellavista,

Una prima questione attiene indubbiamente all'impiego della locuzione "integrale rispetto degli accordi e contratti", in luogo della espressione "integrale rispetto degli istituti economici e normativi stabiliti dai contratti collettivi di lavoro" di cui alla formulazione originaria. E' noto infatti che, anteriormente alla novella di cui all'articolo 10 della legge 14 febbraio 2003, n. 30, erano insorti alcuni contrasti interpretativi sulla riferibilità del precetto di cui all'articolo 3 del decreto legge 22 marzo 1993, n. 71, alla sola parte normativa del contratto collettivo<sup>10</sup>, ovvero anche alla c.d. parte obbligatoria, quantomeno in relazione a quelle clausole dei contratti collettivi che impongono l'iscrizione e la relativa contribuzione agli enti bilaterali<sup>11</sup>. Ed è altrettanto noto come la questione fosse stata efficacemente risolta, tanto nella giurisprudenza di merito<sup>12</sup> che di legittimità<sup>13</sup>, nel senso di ritenere che "le clausole prevedenti l'adesione ai suddetti enti non rientrano né fra gli istituti di parte economica né fra gli istituti di parte normativa della contrattazione collettiva di riferimento dovendo, invece, considerarsi come clausole contrattuali meramente "obbligatorie", destinate come tali a impegnare esclusivamente le parti contraenti"<sup>14</sup>.

Ovviamente, il discorso deve poi essere affrontato nel concreto, in funzione delle diverse espressioni della bilateralità nel nostro sistema di relazioni industriali. Nel settore del turismo<sup>15</sup>, per esempio, le somme dovute agli enti bilaterali non hanno natura di quota associativa, ma piuttosto di quota contrattuale di servizio, al punto che potrebbero essere intese alla stregua di una vera e propria integrazione dei trattamenti minimi economici e normativi realizzata attraverso specifiche prestazioni (progetti di formazione professionale, miglioramento delle condizioni ambientali delle aziende, interventi di sostegno per settori in crisi, ecc.)<sup>16</sup>. In questa prospettiva le somme dovute agli enti bilaterali assumerebbero pertanto carattere pararetributivo, tanto è vero che le parti contrattuali hanno opportunamente precisato che "nelle valutazioni per la definizione del costo per il rinnovo contrattuale si è tenuto conto dell'incidenza della contribuzione per il

---

*Benefici contributivi e enti bilaterali*, in RIDL, II, 470 e ss. Per un quadro di sintesi cfr. G. Ludovico, *L'estensione indiretta del contratto collettivo ecc.*, 306 e ss.

<sup>10</sup> Cfr. F. Stolfi, *Imprese artigiane: le condizioni per ottenere i benefici*, cit.

<sup>11</sup> In questo senso cfr. la circolare INPS n. 131 del 2 maggio 1994.

<sup>12</sup> P. Verona, 10 settembre 1997; Appello Venezia, 18 settembre 2001. In dottrina affronta poi la questione L. Mariucci, *Interrogativi sugli enti bilaterali*, cit.

<sup>13</sup> Cass., 10 maggio 2001, n. 6530, in GI, 2002, 490, con nota di F. Picchiami.

<sup>14</sup> Così Cass., 10 maggio 2001, n. 6530, cit.

<sup>15</sup> Per una panoramica su questo specifico settore cfr. M. Nucara, *Gli enti bilaterali nel turismo dopo la riforma Biagi*, in M. Tiraboschi (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, cit. Per alcune interessanti notazioni inerenti invece l'artigianato cfr. G. De Lucia, S. Ciuffini, *Il sistema degli enti bilaterali nell'artigianato: una esperienza italiana al servizio del dialogo sociale europeo*, in M. Tiraboschi (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, cit.

<sup>16</sup> Cfr. il Ccnl Turismo 22 gennaio 1999, in particolare agli artt. 16 e 18.

finanziamento degli enti bilaterali” e anche, in maniera ancora più esplicita, che “nel computo degli aumenti (...) si è tenuto conto dell’obbligatorietà del contributo a carico delle aziende”<sup>17</sup>. Ma questo spiega anche perché il Ccnl del turismo, come del resto ha fatto, con disposizioni analoghe, quello del commercio<sup>18</sup>, invece di imporre l’adesione al sistema della bilateralità, ha poi previsto una clausola di apertura che rende il modello compatibile con il dettato costituzionale. L’omissione del versamento all’ente bilaterale dà infatti luogo all’obbligo di corrispondere al lavoratore un elemento distinto della retribuzione di importo pari alle somme non versate all’ente bilaterale stesso<sup>19</sup>.

Vero è, in ogni caso, che la Cassazione ha generalmente ricondotto dette clausole alla parte obbligatoria del contratto collettivo, in particolare là dove a fronte dell’obbligo dei versamenti, non corrisponda un diritto dei singoli lavoratori al conseguimento di prestazioni, erogabili, tra l’altro, solo qualora compatibili con le disponibilità economiche degli enti bilaterali<sup>20</sup>. Di conseguenza “deve riconoscersi natura retributiva solo alle prestazioni che gli enti bilaterali corrispondono in sostituzione di precisi obblighi del datore di lavoro, mentre le altre di carattere meramente eventuale e connesse al verificarsi di determinate situazioni pregiudizievoli hanno natura previdenziale e assistenziale, come del resto espressamente riconosciuto dall’articolo 27 – comma 2, lettera f) – del D.P.R. 30 maggio 1995 numero 797 (come riformulato dall’articolo 6 del decreto legislativo 2 settembre 1997, n. 314), che ha inoltre escluso dalla base imponibile i contributi e le somme versate a tale titolo dai datori di lavoro, da ciò derivando che, non

---

<sup>17</sup> Cfr. l’art. 20, comma 2, Capo IV del Ccnl Turismo 22 gennaio 1999, dedicato al finanziamento degli enti bilaterali.

<sup>18</sup> Cfr. l’art. 16 *bis* (con particolare riferimento ai commi 2, 3 e 4) dell’ipotesi di accordo per il rinnovo del Ccnl per i dipendenti da aziende del terziario, della distribuzione e dei servizi del 20 settembre 1999, il quale ha stabilito che “Le parti si danno atto che nel computo degli aumenti di cui all’art. 120, parte II, della presente ipotesi d’accordo, si è tenuto conto della obbligatorietà del contributo dello 0,10% su paga base e contingenza a carico delle aziende. Conseguentemente, con decorrenza 1.1.2000, l’azienda che ometta il versamento delle suddette quote è tenuta a corrispondere al lavoratore un EDR d’importo pari allo 0,10% di paga base e contingenza. L’EDR di cui al comma precedente viene corrisposto per 14 mensilità e non è utile ai fini del computo di qualsiasi istituto legale e contrattuale, ivi compreso il TFR”.

<sup>19</sup> Con riferimento al Ccnl del turismo il problema si pone in considerazione del fatto che l’obbligo di corrispondere al lavoratore un elemento distinto dalla retribuzione in luogo del mancato versamento all’ente opera solo dal gennaio 1997 sino al dicembre 2003, mentre non è stata prevista la proroga di questa disposizione. Con il che dal dicembre 2003 si porranno gli stessi problemi presenti negli altri settori anche nel turismo. Infatti, l’accordo di rinnovo del Ccnl Turismo del 19 luglio 2003 ha espressamente abrogato, con decorrenza dal 1° gennaio 2004, il comma 3 dell’art. 20 del Ccnl Turismo 22 gennaio 1999, il quale prevedeva, letteralmente, che “con decorrenza dal 1° gennaio 1997, l’impresa che ometta il versamento delle suddette quote è tenuta a corrispondere al lavoratore un elemento distinto della retribuzione di importo pari allo 0,20 per cento di paga base e contingenza”.

<sup>20</sup> Cass., 10 maggio 2001, n. 6530, in *GI*, 2002, 490, con nota di F. Picchiami.

rientrando gli stessi nella nozione di retribuzione imponibile, non può giocoforza configurarsi la clausola che li prevede come facente parte di “istituti economici e normativi” in materia retributiva<sup>21</sup>.

Ricostruita nel paragrafo introduttivo di queste note l’origine del tutto accidentale del precetto di cui all’articolo 10, se non se né può certo disconoscere la funzione – più o meno intenzionalmente voluta dal legislatore delegato – di sostegno della bilateralità, si può tuttavia quantomeno escludere che con la formula “integrale rispetto degli accordi e dei contratti collettivi” si sia inteso fornire “una risposta persino testuale” ai pronunciamenti della giurisprudenza in materia, con il “fine palese di svuotarne le decisioni”<sup>22</sup>. Vero è che, se intesa nel senso di imporre l’applicazione anche della parte obbligatoria del contratto collettivo e, conseguentemente, l’adesione agli enti bilaterali, la disposizione di cui all’articolo 10 della legge 14 febbraio 2003, n. 30, risulterebbe in palese contrasto con i principi costituzionali di libertà sindacale e di libertà sindacale negativa in particolare<sup>23</sup>. Di modo che, al di là del nuovo dato testuale, non resta che accogliere l’unica interpretazione compatibile con l’ordinamento nel suo complesso, nel senso che il riconoscimento dei benefici normativi e contributivi rimane ancora oggi subordinato alla integrale applicazione della sola parte economica e normativa degli accordi e contratti collettivi. Come noto, la giurisprudenza è infatti unanime nell’affermare che, in materia di interpretazione della legge, tra le varie interpretazioni in astratto possibili debbono scegliersi quelle che non si pongono in contrasto con la Costituzione e, anche tra queste, va comunque privilegiata quella più conforme al dettato costituzionale<sup>24</sup>.

Il tentativo, indubbiamente sotteso all’impianto complessivo della legge 14 febbraio 2003, n. 30, di incentivare un rinnovato contesto di relazioni sindacali di tipo collaborativo e partecipativo non può infatti essere snaturato fino al punto di ipotizzare di pervenire alla definizione – attraverso una estemporanea novella alla disciplina di regolazione dell’accesso agli sgravi contributivi e alla fiscalizzazione degli oneri sociali – di un meccanismo autoritario volto ad imporre l’adesione agli enti bilaterali.

---

<sup>21</sup> *Ibidem*.

<sup>22</sup> In questo senso cfr. invece L. Mariucci, *La certificazione e gli enti bilaterali*, in Comitato Giuridico del Dipartimento lavoro dei Democratici di Sinistra (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro proposta dal Governo*, Commentario, luglio 2003, anno II, n. 15, che si riferisce in particolare alla sentenza del Pretore di Verona citata alla nota 9.

<sup>23</sup> Nello stesso senso, seppure in un diverso contesto argomentativi, cfr. L. Mariucci, *La certificazione e gli enti bilaterali*, cit.

<sup>24</sup> Cfr., tra le pronunce più recenti, e comunque a titolo meramente esemplificativo, Cass., 22 ottobre 2002, n. 14900, in Cd-Rom *FI*, 1987-2002; e anche Cons. Giust. Amm. Sic., Sez. Giurisdiz., 19 aprile 2002, n. 196, in *Cons. Stato*, 2002, I, 936. Per una concorde opinione dottrinale sul punto cfr. F. Carinci, *Il casus belli degli enti bilaterali*, in corso di pubblicazione su *LD*, 2003.

Né diversamente aiuterebbe a pervenire a una più soddisfacente soluzione del problema la rivitalizzazione della c.d. teoria dell'onere, formulata da parte della dottrina prima dei pronunciamenti della giurisprudenza di merito e di legittimità<sup>25</sup> facendo leva sulla integrale applicazione dei contratti collettivi, compresa la parte obbligatoria, in termini non di obbligo legale, quanto di mera condizione per l'accesso ai benefici<sup>26</sup>. Ed anzi, proprio la generalizzazione del campo di applicazione dell'articolo 3 del decreto legge 22 marzo 1993, n. 71, a tutti i benefici normativi e contributivi, presenti e futuri, rende evidente come parlare di onere ovvero di libera scelta del datore di lavoro<sup>27</sup> sia in questi casi una vera e propria forzatura, stante il forte condizionamento della libertà di associazione che, in settori a forte concorrenza come quelli del commercio, dell'artigianato e del turismo, rischierebbe di tradursi in una mera libertà formale. In questa prospettiva interpretativa, si finirebbe del resto per fornire solido sostegno a quelle tesi – non coerenti con la lettura dell'articolo 10 che si è sin qui cercato di prospettare – che sostengono non solo il contrasto della nuova disciplina con l'articolo 39 della Costituzione, ma anche l'incompatibilità della intera disciplina italiana in materia di enti bilaterali di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30, con il diritto comunitario della concorrenza<sup>28</sup>.

4. Non pochi problemi interpretativi solleva anche l'impiego della espressione accordi e contratti collettivi nazionali, regionali e territoriali o aziendali, "stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale". Questa locuzione potrebbe infatti essere interpretata nel senso di condizionare l'applicazione dei benefici normativi e contributivi al rispetto della integrale applicazione dei contratti collettivi stipulati da una unica organizzazione datoriale delle tante presenti in un determinato settore o ambito territoriale, e precisamente da quella comparativamente più rappresentativa.

---

<sup>25</sup> Cfr., in particolare, P. Ichino, *Estensione dell'obbligo di adesione ai fondi di sostegno al reddito*, cit; M. Miscione, *Il sostegno al reddito degli enti bilaterali*, cit; Id., *Le prestazioni degli enti bilaterali quale onere per sgravi e fiscalizzazione*, cit.

<sup>26</sup> In questa prospettiva si era invero posta anche la Corte Cost., 16 luglio 1987, n. 270, in *FI*, 1988, I, 1064, con nota di G. Pino, con riferimento alla concessione dei benefici di cui all'art. 2 della legge 8 agosto 1977, n. 573, ma con argomentazioni largamente superate, secondo la dottrina prevalente, dalla evoluzione del quadro legale in materia di incentivi economici e obbligo di applicazione del contratto collettivo. Cfr., in questo senso, C.A. Nicolini, *La fiscalizzazione degli sgravi contributivi*, in *QDLRI*, 1992, qui 223; M. Miscione, *Il sostegno al reddito degli enti bilaterali*, in *DPL*, 1997, 2577 e ss; Id., *Il riconoscimento reciproco delle Casse edili dopo la legge Merloni*, in *DRI*, 1997, 53 e ora anche G. Ludovico, *L'estensione indiretta ecc.*, cit., 311.

<sup>27</sup> In questo senso cfr. Corte Cost., 16 luglio 1987, n. 270, cit.

<sup>28</sup> Così, con argomentazione che acquisirebbe appunto ben altro peso se venisse accolta la c.d. teoria dell'onere. L. Mariucci, *La certificazione e gli enti bilaterali*, in *La riforma del mercato del lavoro proposta dal Governo*, cit.



Anche in questo caso, tuttavia, la disposizione introdotta dall'articolo 10 della legge 14 febbraio 2003, n. 30, deve essere letta alla luce dei principi di libertà e pluralismo sindacale contemplati nella Carta costituzionale. Di modo che l'accesso ai benefici potrà essere condizionato unicamente alla applicazione di uno dei contratti collettivi che, in un determinato settore produttivo o ambito territoriale, è stato stipulato da organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale<sup>29</sup>.

Un ulteriore profilo di criticità, che porta a evidenziare una preoccupante tensione con il precetto costituzionale di cui all'articolo 39, attiene poi alla individuazione del campo di applicazione dei benefici. Il decreto legge 22 marzo 1993, n. 71, si riferiva alla nozione di impresa artigiana che, come noto, è espressamente definita dal legislatore, là dove la nuova formulazione estende il raggio di applicazione della norma alle imprese commerciali e del turismo, rispetto alle quali, invece, non è sempre presente una definizione legale di portata generale. Infatti, mentre una definizione di impresa turistica è dettata dall'articolo 7, comma 1, della legge 29 marzo 2001, n. 135, secondo la quale “sono imprese turistiche quelle che esercitano attività economiche, organizzate per la produzione, la commercializzazione, l'intermediazione e la gestione di prodotti, di servizi, tra cui gli stabilimenti balneari, di infrastrutture e di esercizi, compresi quelli di somministrazione facenti parte dei sistemi turistici locali, concorrenti alla formazione dell'offerta turistica”, per il settore commercio non paiono riscontrarsi altro che definizioni legate all'ambito di applicazione di singoli provvedimenti normativi. In particolare, e a titolo meramente esemplificativo, l'articolo 4 del decreto legislativo n. 114 del 1998 fornisce una serie di definizioni valide unicamente ai fini del medesimo, e l'articolo 29 della legge n. 160 del 1975 definisce una serie di requisiti caratterizzanti coloro che esercitano attività commerciali e turistiche, nonché gli ausiliari del commercio, unicamente ai fini dell'obbligatorietà dell'assicurazione contro le malattie prevista dalla medesima legge. La conseguenza è che l'ambito di applicazione dei benefici previsti dalla nuova disciplina risulterebbe integralmente rimesso agli accordi e contratti collettivi e, dunque, ad atti di autonomia negoziale privata.

---

<sup>29</sup> Anche se in questo caso il rovescio della medaglia desta maggiori preoccupazioni. L'interpretazione fornita potrebbe infatti stimolare l'esercizio di forme di concorrenza al ribasso, ad opera di organizzazioni prive di una effettiva rappresentatività. Già in passato, ad esempio, nel settore del turismo si sono registrati fenomeni di *dumping* sociale di rilevanza tale da indurre il legislatore ad individuare un contratto collettivo “di riferimento” (cfr. articolo 2, comma 25, legge 18 dicembre 1995, n. 549, ai sensi del quale, in caso di pluralità di contratti collettivi intervenuti per la medesima categoria, la retribuzione da assumere come base per il calcolo dei contributi previdenziali ed assistenziali è quella stabilita dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative nella categoria).

A questo proposito occorre tuttavia ricordare come, secondo un costante insegnamento della Cassazione, la classificazione delle imprese ai fini previdenziali e assistenziali ovvero ai fini del godimento di incentivi, della fiscalizzazione degli oneri sociali o della ammissione alla Cassa Integrazione Guadagni “deve avvenire alla stregua di criteri oggettivi e predeterminati che non lascino spazio a scelte discrezionali o a processi di autodeterminazione normativa”<sup>30</sup>. In questi casi, pertanto, non si può prescindere dalla applicazione da parte dell’impresa dei contratti collettivi vigenti per il settore di appartenenza, secondo quanto previsto dall’articolo 2070 c.c.<sup>31</sup>. Naturalmente, l’inquadramento ai fini previdenziali ovvero ai fini del godimento di determinati benefici connessi alla fiscalizzazione degli oneri sociali non può essere ritenuto vincolante per il datore di lavoro, “nel senso di imporgli l’applicazione di una contrattazione collettiva corrispondente alla stessa attività considerata ai suddetti fini, non rilevando in senso contrario che il riconoscimento di alcuni benefici (quali la fiscalizzazione degli oneri sociali) possa essere subordinato all’applicazione dei contratti collettivi vigenti per il settore di appartenenza dell’impresa, atteso il rilievo pubblicistico delle suddette agevolazioni e le finalità che con esse il Legislatore ha inteso perseguire”<sup>32</sup>. L’applicazione dei contratti collettivi, in questa prospettiva, costituisce nient’altro che un onere per il datore di lavoro al fine di poter fruire dei benefici economici previsti dalla legge<sup>33</sup>.

5. Minori problemi solleva infine il profilo del presunto contrasto tra l’incentivazione della contrattazione collettiva di secondo livello e i principi costituzionali di libertà sindacale e iniziativa economica privata. Una volta esclusa l’imposizione di un dato assetto di relazioni sindacali, mediante un obbligo di adesione alla parte obbligatoria del contratto collettivo, resta pur sempre possibile al legislatore – secondo una collaudata tecnica di sostegno della azione sindacale e della contrattazione collettiva in particolare<sup>34</sup> – condizionare il riconoscimento di determinati benefici alla applicazione dei trattamenti economici e normativi contenuti nei contratti collettivi, anche aziendali o territoriali<sup>35</sup>.

In questo caso infatti, lungi dal rappresentare una lesione degli assetti organizzativi delle associazioni di rappresentanza degli interessi dei datori di lavoro ovvero una violazione del principio costituzionale di libera

---

<sup>30</sup> Cass., 5 novembre 1999, n. 12345, in *NGL*, 2000, 1.

<sup>31</sup> Cass., 19 dicembre 1999, n. 12721, in *mass.*; Cass., 28 dicembre 1996, n. 11546, in *mass.*

<sup>32</sup> Cass., 5 novembre 1999, n. 12345, cit.; Cass., 28 dicembre 1996, n. 11546, cit.

<sup>33</sup> Così, con specifico riferimento alla fiscalizzazione degli oneri sociali, Cass., 28 dicembre 1996, n. 11546, cit.

<sup>34</sup> Cfr., recentemente, E. Ghera, *Le c.d. clausole sociali: evoluzione di un modello di politica legislativa*, in *DRI*, 2001, 133-155.

<sup>35</sup> Ampia casistica in G. Ludovico, *L’estensione indiretta del contratto collettivo ecc.*, 313-314.

iniziativa economica privata, l'obbligo di integrale applicazione della parte economica e normativa dei contratti collettivi di secondo livello costituisce un onere per il datore di lavoro, in considerazione della finalità che il legislatore ha inteso perseguire con la concessione di determinati benefici economici. L'imprenditore che non intende accedere a una contrattazione collettiva aziendale o territoriale è del resto sempre libero di non applicare i suddetti contratti collettivi, rinunciando a godere del beneficio a tanto condizionato dal legislatore.

Il problema della possibile incompatibilità delle c.d. clausole sociali (ampio *genus* al quale si ritiene appartenga anche l'articolo 10 della legge 14 febbraio 2003, n. 30) con gli articoli 41 e 39, primo comma, della Costituzione, è poi stato evidenziato, anche di recente, dalla dottrina<sup>36</sup>. Proprio sulla base delle considerazioni avanzate in questo lavoro, si deve in ogni caso ritenere che la norma in esame non contrasti con i principi costituzionali richiamati e, in particolare, con la libertà di iniziativa economica privata. La finalità che sembra infatti contraddistinguere l'articolo 10, ossia la tutela dei lavoratori attraverso l'incentivazione della applicazione dei contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, coincide, nella sostanza, proprio con i limiti che lo stesso articolo 41 della Costituzione pone all'iniziativa economica privata, la quale deve essere, come noto, indirizzata e coordinata a fini sociali e comunque esercitata non "in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana".

Per quanto riguarda, invece, l'eventualità di una possibile limitazione, ad opera dell'articolo 10, della libertà sindacale, il problema è agevolmente risolto sulla base della semplice considerazione che tale norma rientra nel più ampio genere delle clausole sociali "vecchio stile", contenenti misure a tutela del solo lavoratore, e comportanti solo indirettamente una tutela per il sindacato. Ciò, al contrario delle clausole dello stesso genere, sviluppatasi però negli ultimi anni (in relazione ai fenomeni di privatizzazione delle imprese e di liberalizzazione del mercato nei servizi pubblici e nelle attività di pubblica utilità), che, vincolando le imprese all'applicazione di un tipo unico di contratto collettivo, sono invece finalizzate anche al sostegno alle organizzazioni sindacali.

Vero è che, anche da questo specifico punto di vista, sebbene non intenzionalmente congegnata in funzione del modello di relazioni industriali sotteso all'impianto complessivo di riforma del mercato del lavoro, la disposizione di cui all'articolo 10 della legge 14 febbraio 2003, n. 30, bene si sposa con un disegno di modernizzazione del nostro diritto del lavoro che vede nel territorio la sede più appropriata per la definizione del punto di equilibrio tra le esigenze dello sviluppo e le istanze di tutela del lavoro.

---

<sup>36</sup> Cfr. E. Ghera, *Le c.d. clausole sociali ecc.*, cit., 147 ss.