

ESTENSIONE DELL'OBBLIGO DI ADESIONE AI FONDI DI SOSTEGNO AL REDDITO

di Pietro Ichino *Ordinario di diritto del lavoro nell'Università degli Studi di Milano*

I soli requisiti imposti dallo Statuto per l'adesione delle imprese al Fondo di sostegno al reddito sono la qualifica artigianale e il rispetto dei contratti collettivi nazionali, regionali e/o territoriali del settore e comparto cui l'impresa appartiene (art. 5). Per altro verso, il Fondo di sostegno al reddito non svolge altra funzione che quella di cui si è detto e ad essa destina tutte le risorse di cui dispone.

Al fine di semplificare la gestione dei Fondi di sostegno al reddito e di ridurre il costo, le associazioni sindacali e imprenditoriali del settore artigiano hanno poi ritenuto opportuno accorparla con quella di altri Fondi bilaterali istituiti con diverse finalità (quali il Fondo Formazione Teorica e il Fondo per le Relazioni Sindacali), af-

fidandola con l'accordo interconfederale nazionale del 3 agosto - 3 dicembre 1992 (1) a un unico organismo, denominato, Ente Bilaterale (già previsto dall'accordo interconfederale del 22 dicembre 1983, art. 4, ma con finalità e struttura in parte differenti), costituito anch'esso, al pari dei singoli Fondi, in forma di associazione ex art. 36 cod. civ. L'Ente si configura formalmente come una associazione di associazioni; sostanzialmente è una struttura «di secondo livello», il cui compito è quello di razionalizzare la gestione dei Fondi previsti dalla contrattazione collettiva del settore e realizzare, nella gestione stessa, le economie di scala derivanti dall'affidare a una sola amministrazione tutte le funzioni gestionali: con l'avvalersi dell'Ente bilate-

rale, infatti i Fondi - pur conservando, ovviamente, la rispettiva autonomia formale e sostanziale - conseguono il risultato di ridurre notevolmente i propri costi di gestione.

L'Ente bilaterale, dal canto suo, non ha altra fonte di finanziamento che le quote associative dei propri soci «effettivi», cioè dei Fondi, le quali vengono utilizzate esclusivamente per la gestione - contabilmente distinta - dei Fondi stessi e il perseguimento delle loro finalità statuarie.

LA LEGISLAZIONE DI SOSTEGNO AI FONDI BILATERALI

L'art. 3 del decreto-legge 22 marzo 1993 n. 71, convertito con legge 20 maggio 1993 n. 151 (2), subordina il godimento degli sgravi contributivi e della fiscalizzazione degli oneri sociali, di cui rispettivamente agli artt. 1 e 2 dello stesso decreto, da parte delle imprese artigiane, all'«integrale rispetto degli istituti economici e normativi stabiliti dai contratti collettivi di lavoro».

Un successivo intervento del legislatore (legge 19 luglio 1994, n. 451, art. 18, comma 1°) (3), nel prorogare il beneficio della fiscalizzazione degli oneri sociali, ha esplicitamente soppresso l'onere di cui all'art. 3 del decreto-legge n. 71/1993, testé menzionato. Ma tale sop-

Note:

(1) In *Dir. prat. lav.*, 1992, 37, 2501.

(2) In *Dir. prat. lav.*, 1993, 23, 1529.

(3) In *Dir. prat. lav.*, 1994, 32, 2217.

I FONDI E GLI ENTI BILATERALI

Le associazioni sindacali e imprenditoriali del settore artigiano si sono proposte di realizzare direttamente, con le sole energie e risorse proprie del settore stesso e con il solo strumento della contrattazione collettiva, un sistema di assicurazione dei lavoratori e delle imprese contro il rischio di sospensione del lavoro o riduzione dell'orario per crisi congiunturale sostanzialmente analogo a quello, istituito per legge e gestito dall'Inps della Cassa integrazione guadagni (dal cui campo d'azione, come è noto, le imprese artigiane sono escluse). Il sistema cui gli accordi interconfederali di settore hanno progressivamente dato vita, a partire dall'accordo del 21 luglio 1988, prevede la costituzione di Fondi bilaterali regionali, cogestiti dalle associazioni sindacali e imprenditoriali, finanziati dalle imprese del settore mediante un contributo pari a dieci ore annue di retribuzione contrattuale per ciascun lavoratore dipendente. I contratti collettivi dei diversi comparti del settore artigiano hanno poi provveduto a ribadire l'obbligo di contribuzione ai Fondi a carico delle imprese.

0

OPINIONI
E COMMENTI

Previdenza

3421

DIRITTO & PRATICA
DEL LAVORO
n. 50/1994

pressione è stata poco dopo a sua volta abrogata con l'art. 6 del decreto-legge 8 agosto 1994 n. 494 (4); la disposizione originaria deve pertanto considerarsi a tutt'oggi (e salve ulteriori ... convulsioni legislative) in vigore.

È poi ancora la legge n. 451/1994, all'art. 4, 2° comma, a prevedere che, nel caso in cui vengano stipulati contratti di solidarietà in imprese artigiane con meno di sedici dipendenti, non rientranti nel campo di intervento della Cassa integrazione guadagni, il contributo aggiuntivo a carico dell'Erario (pari al 50% della retribuzione perduta dei lavoratori interessati, da suddividersi paritariamente tra i lavoratori stessi e le imprese loro datrici di lavoro), istituito dall'art. 5, 5° comma, della legge n. 236/1993, sia condizionato all'erogazione di un contributo pari almeno a un quarto di quello erariale, da parte di «fondi bilaterali istituiti da contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori maggiormente rappresentative sul piano nazionale».

Si pone a questo punto il problema di definire la portata dell'onere imposto dalle suddette norme legislative agli imprenditori artigiani, anche non iscritti alle associazioni del settore maggiormente rappresentative: si tratta, in particolare, di stabilire se l'onere di applicazione del contratto collettivo possa considerarsi esteso alle disposizioni collettive che prevedono la contribuzione ai Fondi bilaterali di sostegno al reddito dei lavoratori cui si è detto sopra, oppure no.

Nel regime di «diritto sindacale transitorio» instauratosi nel nostro Paese per effetto della mancata attuazione dell'art. 39, 4° comma, della Costituzione, giurisprudenza e dottrina hanno individuato un limite ben preciso alla facoltà del legislatore ordinario di perseguire per vie indirette l'estensione *erga omnes* dell'efficacia dei contratti collettivi: a datori e prestatori di lavoro non iscritti alle asso-

ciazioni firmatarie può - a determinate condizioni - essere imposto un onere di applicazione della cosiddetta parte normativa del contratto (cioè delle disposizioni che disciplinano soltanto i rapporti individuali di lavoro) e non della cosiddetta parte obbligatoria (cioè delle disposizioni che disciplinano i rapporti delle associazioni sindacali firmatarie del contratto collettivo tra di loro e i rapporti tra le stesse e le singole imprese e lavoratori interessati). Come è già stato giustamente osservato proprio su queste colonne da F. Stolfa (5), la soluzione del problema posto dalla legislazione di sostegno ai Fondi bilaterali del settore artigiano dipende dalla appartenenza delle clausole che disciplinano i Fondi stessi alla parte normativa o alla parte obbligatoria dei contratti collettivi del settore. Chi scrive, però, dissente dalla conclusione cui Stolfa giunge negli scritti citati circa l'appartenenza delle clausole in materia di Fondi di sostegno al reddito alla parte obbligatoria del contratto collettivo.

I FONDI DI SOSTEGNO NEL CCNL E GLI IMPRENDITORI NON ISCRITTI

I Fondi di sostegno al reddito costituiscono essenzialmente lo strumento tecnico indispensabile per consentire alle imprese di ridurre l'impatto sulla forza-lavoro delle crisi congiunturali e per assicurare ai propri dipendenti, in occasione delle crisi stesse, una garanzia di sostegno del reddito, in un settore privo della copertura offerta alle aziende di maggiori dimensioni dalla Cassa integrazione guadagni. La materia attiene dunque senza alcun dubbio al rapporto di lavoro individuale tra l'impresa artigiana e ciascuno dei propri dipendenti: le disposizioni concernenti i detti Fondi impongono sostanzialmente alla prima un obbligo nei confronti del secondo. Sembra dunque difficilmente contestabile che, almeno per questo aspetto, esse si collochino nella parte normativa del contratto collettivo e

non nella parte obbligatoria. Potrebbe obiettarsi che, tuttavia, le disposizioni in esame debbano classificarsi nella parte obbligatoria del contratto collettivo in considerazione del fatto che l'adempimento dell'obbligo che esse impongono all'impresa nei confronti del lavoratore presuppone l'attivazione di un rapporto trilatero, nel quale è coinvolto anche un soggetto terzo. Questo dato non sembra tuttavia autorizzare tale conclusione, dal momento che:

- l'attivazione del rapporto trilatero, mediante l'adesione dell'impresa al Fondo di sostegno al reddito, non comporta in alcun modo, né direttamente né indirettamente, una adesione o contribuzione dell'impresa alle associazioni imprenditoriali o sindacali firmatarie del contratto collettivo;

- il Fondo di sostegno al reddito si configura esclusivamente come strumento tecnico-finanziario, le cui funzioni sono statutariamente limitate all'assistenza a imprese e lavoratori del settore nelle situazioni di crisi congiunturale;

- le risorse che affluiscono al Fondo di sostegno al reddito sono esclusivamente destinate all'assolvimento di quelle funzioni statuarie e non possono essere distratte in favore delle associazioni promotrici;

- la materiale gestione del Fondo di sostegno al reddito da parte dell'Ente bilaterale è finalizzata essenzialmente alla riduzione dei costi della gestione stessa e non altera né pregiudica in alcun modo l'autonomia contabile e giuridica del Fondo di sostegno al reddito.

L'OPZIONE ESPLICITA DELL'ORDINAMENTO IN FAVORE DEI FONDI BILATERALI

Potrebbe, ancora, sostenersi che - fermo l'onere, imposto

Note:

(4) In *Dir. prat. lav.*, 1994, 35, 2395.

(5) Cfr. F. Stolfa, *Imprese artigiane: le condizioni per ottenere i benefici*, in *Dir. prat. lav.*, 1994, 23, 1584; *La vicenda degli enti bilaterali artigiani*, in *Dir. prat. lav.*, 1994, 37, 2517.

O

OPINIONI
E COMMENTI

Previdenza

3422

DIRITTO & PRATICA
DEL LAVORO
n. 50/1994

all'imprenditore artigiano dall'art. 3 del decreto-legge n. 71/1993, di assicurare al proprio dipendente, in caso di crisi congiunturale, un trattamento di sostegno del reddito non inferiore rispetto a quello assicurato dal Fondo di sostegno al reddito - la norma stessa lascia l'imprenditore libero di provvedere a tale assicurazione anche in forme diverse rispetto all'adesione al Fondo di sostegno al reddito.

Questa tesi, non suscettibile di trovare fondamento nel principio costituzionale di libertà sindacale (si è visto, infatti, come l'adesione dell'imprenditore al Fondo di sostegno al reddito non comporti alcuna limitazione della sua libertà positiva e negativa di scelta della propria collocazione sindacale, né alcun obbligo di finanziamento, diretto o indiretto, di associazioni o attività sindacali), potrebbe fondarsi soltanto su di una lettura - per così dire - riduttiva della norma legislativa, interpretata nel senso che il legislatore abbia inteso imporre alle imprese artigiane soltanto l'onere di garantire i propri dipendenti in occasione delle crisi congiunturali un certo trattamento economico, ma non necessariamente attraverso l'adesione ai Fondi previsti dalla contrattazione collettiva.

Una siffatta opzione interpretativa, però, mal si concilia con la particolare formulazione testuale della norma, la quale, impone «l'integrale rispetto degli istituti economici e normativi stabiliti dai contratti collettivi di lavoro» del settore artigiano: una formulazione che appare mirata proprio a impedire la lettura riduttiva di cui qui si discute. Del resto, chiunque abbia vissuto dall'interno o da vicino la vicenda legislativa sa che con l'inserimento nel decreto-legge n. 71/1993 dell'art. 3 il legislatore ha senza alcun dubbio inteso rispondere positivamente proprio alla concorde richiesta delle confederazioni sindacali maggiori e delle associazioni imprenditoriali del settore artigiano, volta a rafforzare ed estendere il ruolo dei Fondi bilaterali

istituiti dalla contrattazione collettiva, per una più estesa tutela dei lavoratori del settore.

L'opzione interpretativa qui criticata, poi, non tiene conto di un altro dato legislativo, cui invece in sede di interpretazione sistematica non può non attribuirsi rilievo: abbiamo visto come la legge n. 451/1994, all'art. 4, 2° comma, preveda che, nel caso in cui vengano stipulati contratti di solidarietà di imprese artigiane con meno di sedici dipendenti, l'Erario eroghi un contributo aggiuntivo a condizione che un contributo pari almeno a un quarto di quello erariale sia erogato da parte di «fondi bilaterali istituiti da contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori maggiormente rappresentative sul piano nazionale». L'ordinamento, dunque, non considera affatto irrilevanti le modalità con cui il sostegno del reddito viene assicurato al dipendente della piccola impresa artigiana in caso di crisi congiunturale; al contrario, esso mostra di voler favorire una particolare strutturazione dell'apparato preposto all'amministrazione della provvidenza - la strutturazione basata, appunto, sui cosiddetti Fondi bilaterali - secondo il peculiare modello delineato dalla contrattazione collettiva del settore artigiano; e subordina all'intervento dei Fondi stessi l'erogazione del contributo erariale. La ragion d'essere e la giustificazione costituzionale di questa scelta legislativa sono evidenti: ove non si voglia o possa istituire un apposito ente pubblico cui affidare la gestione dell'assicurazione, solo l'intervento dei Fondi bilaterali assicura una valutazione equilibrata degli interessi in gioco, tale da costituire, per un verso, un filtro adeguato contro il rischio di frodi o abusi e, per altro verso, garanzia di adeguata considerazione degli interessi dei lavoratori coinvolti.

Stante questa scelta dal legislatore - di cui pare davvero difficile contestare razionalità e le-

gittimità costituzionale -, ove l'imprenditore artigiano non iscritto si limitasse a garantire ai propri dipendenti, in caso di crisi aziendali congiunturali, un sostegno del reddito di entità pari a quello assicurato dal Fondo bilaterale, ma non attraverso il Fondo stesso, il lavoratore perderebbe non soltanto il beneficio del contributo erariale di cui all'art. 5, comma 5°, della legge n. 236/1993 (6) e all'art. 4, 2° comma, della legge n. 451/1994, ma anche la copertura contributiva intera per il periodo di riduzione o sospensione del lavoro. Egli si troverebbe così a godere di un trattamento economico complessivo notevolmente inferiore rispetto a quello dei dipendenti degli artigiani iscritti alle associazioni firmatarie dei contratti collettivi, e pertanto inferiore rispetto al trattamento che, con l'art. 3 del decreto-legge n. 71/1993, il legislatore ha inteso assicurare a tutti i lavoratori del settore.

LE NORME SUI FONDI HANNO NATURA RETRIBUTIVA

Nei due paragrafi che precedono, la questione della contribuzione al Fondo di sostegno al reddito, da parte di imprenditori non iscritti alle associazioni firmatarie dei contratti collettivi artigiani, è stata affrontata con riferimento esclusivo alla norma legislativa speciale che persegue l'estensione dell'applicazione della parte normativa di tali contratti, subordinando a tale applicazione il godimento di determinati benefici contributivi o di altro genere. Ma, a ben vedere, la stessa questione può essere affrontata anche da un diverso punto di vista: quello, cioè, della determinazione del giusto trattamento economico dovuto ai lavoratori a norma dell'art. 36 Cost. Può dirsi da decenni consolidato l'orientamento giurispruden-

Nota:

(6) In *Dir. prat. lav.*, 1993, 32, 2126 e 38, 2518.

ziale secondo il quale per la determinazione del trattamento economico minimo dovuto al lavoratore deve farsi di regola riferimento al contratto collettivo di settore stipulato dalle associazioni sindacali e imprenditoriali maggiormente rappresentativa, quale unico parametro possibile per l'applicazione del principio di cui all'art. 36 Cost.: donde una sorta di indiretta estensione *erga omnes* dell'efficacia delle disposizioni contenute nei contratti collettivi «di diritto comune» in materia di trattamento economico. Orbene, se nel concetto di trattamento economico deve - come certamente deve - ricomprendersi anche il trattamento riservato al lavoratore in caso di sospensione o riduzione dell'orario di lavoro per crisi congiunturale, è evidente che anche le disposizioni collettive in proposito, al pari di quelle che determinano la retribuzione ordinaria, devono essere assunte come parametro per la determinazione del trattamento minimo dovuto al lavoratore *ex art. 36 Cost.*, indipendentemente dall'iscrizione o no del datore di lavoro alle associazioni firmatarie del contratto: sarebbe infatti illogico fare riferimento al contratto collettivo di settore soltanto per la determinazione del trattamento dovuto nei periodi di normale svolgimento dell'attività aziendale e

lasciare invece il lavoratore del tutto sprovvisto di tutela proprio nel momento di suo maggior bisogno e maggiore debolezza. A meno che non si aderisca alla tesi secondo cui è vietato all'imprenditore di sospendere il proprio dipendente dal lavoro e dalla retribuzione in assenza di un intervento di integrazione salariale previsto dalla legge o dal contratto applicabile: ma in tal caso l'applicazione delle disposizioni collettive in materia di sostegno del reddito nelle situazioni di crisi congiunturale corrisponderebbe a un interesse dello stesso imprenditore, prima ancora che del lavoratore, derivandone un esonero dall'obbligo di retribuzione integrale dei propri dipendenti in dette situazioni.

Deve dunque ritenersi che, anche prescindendosi dalle disposizioni legislative che impongono all'imprenditore artigiano l'onere di applicazione del contratto collettivo per il godimento di determinati benefici, l'imprenditore stesso, iscritto o no a una associazione firmataria, sia obbligato ad assicurare al proprio dipendente almeno un trattamento economico equivalente a quello assicurato dal Fondo bilaterale istituito a norma del contratto collettivo.

È presumibile, a questo punto, che l'adesione al Fondo stesso costituisca il modo più sempli-

ce e meno costoso per l'adempimento del proprio obbligo retributivo da parte dell'imprenditore, anche se non è dall'art. 36 Cost. che può desumersi il vincolo dell'adempimento di quell'obbligo per mezzo dell'adesione al Fondo. In altre parole, senza l'intervento delle leggi ordinarie del 1993 e 1994, di cui si è detto nelle pagine precedenti, l'imprenditore artigiano non iscritto alle associazioni firmatarie dei contratti collettivi del settore dovrebbe considerarsi obbligato *ex art. 36 Cost.* soltanto a garantire ai propri dipendenti un trattamento economico, in caso di crisi aziendale congiunturale, di entità non inferiore a quella del trattamento previsto dai contratti collettivi e garantito dal Fondo bilaterale, senza essere però obbligato a provvedervi mediante adesione al Fondo stesso. L'adesione al Fondo è imposta invece dalla legge ordinaria (le norme citate del 1993 e 1994) come onere per il godimento di benefici e provvidenze a carico dell'Erario; scelta legislativa, quest'ultima, costituzionalmente legittima ma non costituzionalmente obbligata: il principio costituzionale del giusto trattamento economico lascia al legislatore un'ampia libertà nella disciplina della materia.

O

OPINIONI
E COMMENTI

Previdenza

3424

DIRITTO & PRATICA
DEL LAVORO
n. 50/1994

IN VETRINA

AGEVOLAZIONI FINANZIARIE

7 volumi a schede mobili IPSOA, L.690.000

Programmi di ammodernamento, di razionalizzazione o di ristrutturazione: la finanza agevolata offre convenienti opportunità per accedere ai sistemi di incentivi pubblici finalizzati alla copertura finanziaria di questi programmi.

Ma come conoscere e accedere ai finanziamenti agevolati?

«Agevolazioni Finanziarie» individua ed analizza i principali strumenti finanziari stanziati dallo stato italiano e dalla Comunità economica europea a favore delle aziende.

L'opera considera i meccanismi di erogazione, le garanzie richieste, i tempi, l'ammontare degli stanziamenti, le quote

già erogate, le probabilità di concessione, i canali di accesso e le implicazioni contabili e fiscali che possono incidere sull'effettiva convenienza degli strumenti.

Per essere informati con la massima tempestività su tutte le opportunità offerte dal legislatore italiano e comunitario, gli abbonati hanno a disposizione - oltre all'aggiornamento trimestrale dell'opera - la nuova lettera di informazione mensile. La lettera garantisce un servizio di informazione rapida su tutte le novità normative, bandi di gara CEE, nuove possibilità di agevolazioni, notizie flash sui finanziamenti regionali.