



R E P U B B L I C A I T A L I A N A
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
TRIBUNALE ORDINARIO DI ROMA
Quarta Sezione Lavoro



in persona del Giudice, **dott.sa Antonella CASOLI**

all'udienza del **30/11/2021**, all'esito della camera di consiglio, ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

ex art. 429, 1° comma c.p.c., modificato dall'art. 53, comma 2 d.l. n. 112/2008, conv. in legge n. 133/2008, nella causa civile iscritta al **n. 25403** del Ruolo Generale Affari Lavoro dell'anno **2020**, vertente

TRA

AUTOSERVIZI SAP S.N.C DI PIAZZALUNGA ERNESTO & C, AUTOTRASPORTI COLETTA S.A.S. DI CARMINE COLETTA & C; BIONDI MARMI S.R.L.; BUDASSI SANTINA; CALCAGNO ANTONINO; CARDELLA CARMELO; CASTALDO MARIO; COMI S.R.L.; CONFEZIONI MIA S.R.L.S.; CUGUSI AUTO S.N.C; D'AGOSTINO GIUSEPPE; DANZA CREATA S.R.L.; DE VITIS GIUSEPPE; ESTETICA BARBIERI & PITARDI S.N.C. DI PITARDI CHIARA E BARBIERI SANDRA; FALANGA LUIGI; FELICE ROMOLO; F.LLI COLONNA S.R.L.; F.LLI GIANNINI S.N.C. DI VALTER GIANNINI & C.; F.LLI VERDUCI S.N.C, DI VERDUCI CLAUDIO & C.; FOTOTTICA IL FOTONE DI DE SANCTIS GIANNI & C. S.N.C.; FRANCA FERRUCCI UNLIMITED S.N.C.; GAMMERI CARMELO; GRAFICHE MIRÒ S.R.L.; HYDRA AUTOSCUOLA DRAGO S.N.C.; LAVANDERIA INDUSTRIALE CONTI S.N.C. DI CONTI STEFANO & C.; LEOPARDI EMILIANO; LO PRIORE PASQUALE; MAZZOLA JESSICA; MEL SERVICE S.A.S.; MIRANDA VANIA; MONTAGNO CAPPUCCINELLO GIUSEPPE; MORESCALCHI S.R.L.; MORIONDO & GANGLIO DI MINELLI P.E.C. S.N.C.; MORIS ELITE S.R.L.; PAGANO SALVATORE; PANELLA AGOSTINO; PANNULLO LIANA; PAONESSA MARIO; PIAZZA GIACOMA MARIA; PORTALE ROBERTO; RAVA STEFANO; RESTART S.R.L.; RUSSO ANDREA; RUSSO SALVATORE;



SAITTA ROBERTO; SEGHEZZI MIRKO CARLO; SESTO COPY S.N.C.; S.R. ELECTRIC SYSTEM S.R.L.; S.R. IMPIANTI ELETTRICI S.R.L.; STRAMONDO S.R.L.; TEZUK S.R.L.; UEMI CONFEZIONI S.R.L.S.; VER S.R.L.; WORK IN PROGRESS 2005 S.R.L.S, ZB PREZIOSI SRL, tutti rappresentati e difesi dagli avv.ti Francesco Leone, Simona Fell e Nicolò Vella,

RICORRENTI

E

FONDO DI SOLIDARIETÀ BILATERALE PER L'ARTIGIANATO, ENTE BILATERALE NAZIONALE ARTIGIANATO, ENTE BILATERALE DELL'ARTIGIANATO PIEMONTE, ENTE LOMBARDO BILATERALE DELL'ARTIGIANATO, ENTE BILATERALE DELL'ARTIGIANATO LIGURE, ENTE BILATERALE ARTIGIANATO EMILIA ROMAGNA, ENTE BILATERALE DELL'ARTIGIANATO TOSCANO, ENTE BILATERALE DEL LAZIO PER L'ARTIGIANATO, ENTE BILATERALE ARTIGIANATO CAMPANIA, ENTE BILATERALE DELL'ARTIGIANATO PUGLIESE, ENTE BILATERALE ARTIGIANATO SICILIANO, rappresentati e difesi dagli Avv.ti Michele Faioli, Alessandro Cuggiani, Davide Ghigiarelli e Matteo Lucinano

CONVENUTI

OGGETTO: Altre ipotesi.

CONCLUSIONI DELLE PARTI:

RICORRENTI:

- *in via cautelare, sospendere l'efficacia dei provvedimenti meglio individuati in epigrafe;*

- *nel merito, accogliere il presente ricorso, annullare i provvedimenti impugnati con ogni consequenziale statuizione e, per l'effetto, dichiarare nullo il vincolo contributivo sorto nei confronti del fondo.*

Con vittoria delle spese da distrarre in favore dei legali che si dichiarano distrattari.

CONVENUTI:

- *in ogni caso, accertata l'insussistenza dei presupposti della legittimazione passiva, dichiarare l'estromissione dal presente giudizio di EBNA e delle altre istituzioni paritetiche regionali, di cui in epigrafe,*



- e, in ogni caso, nel merito, dichiarare il ricorso ex art. 414 c.p.c. inammissibile e/o *infondato in fatto e diritto e per l'effetto rigettarlo integralmente.*

- Si eccepisce altresì l'illegittimità costituzionale dell'art. 33, co. 4, d.lgs. 148/2015 nella parte in cui non prevede un richiamo all'art. 27 del d.lgs. 148/2015 per contrasto con gli artt. 38 e 81 Cost., sollevando ai sensi dell'art. 23 l. 87/1953 questione di *legittimità costituzionale. A tal fine si chiede all'ill.mo Tribunale di ritenere la questione non manifestamente infondata, di pronunciare ordinanza con la quale disporre la sospensione del procedimento e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale con gli adempimenti previsti dall'art. 23 l. 87/1953.*

ESPOSIZIONE DEI FATTI

Con ricorso depositato il 17/09/2020 i ricorrenti in epigrafe indicati, premesso di essere tutti datori di lavoro artigiani e di aver dovuto sospendere l'attività lavorativa propria e dei propri dipendenti a seguito dell'adozione del D.P.C.M 11 marzo 2020, con cui sono state adottate «misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, applicabili sull'intero territorio nazionale», hanno esposto: che con DL n. 18 del 17.3.2020 è stato previsto, in favore di tutti i datori di lavoro che hanno sospeso o ridotto l'attività lavorativa in conseguenza dell'emergenza epidemiologica, l'accesso al trattamento ordinario di integrazione salariale o all'assegno ordinario con causale “emergenza Covid-19”, attribuendo la gestione delle domande per il settore artigiano al “Fondo di Solidarietà Bilaterale Alternativo dell'Artigianato (di seguito FSBA), facendo in esso confluire uno stanziamento di 60 milioni di euro, poi elevati a €1600,00 milioni, a valere sul capitolo di bilancio del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali; che nonostante le risorse siano state stanziare in favore di tutti i datori di lavoro artigiani e non solo degli aderenti al Fondo, l'Ente bilaterale nazionale dell'artigianato (di seguito EBNA) e il FSBA hanno richiesto, ai fini dell'accesso all'ammortizzatore previsto, l'obbligatoria iscrizione all'Ente e al Fondo, il riscontro di un'anzianità contributiva di almeno 36 mesi e la regolarizzazione contributiva per le imprese già iscritte ove non in regola; che successivamente l'INPS, con circolare n. 47 del 28.3.2020, ha chiarito che anche i datori di lavoro non in regola con la contribuzione possono accedere all'assegno ordinario con causale “emergenza Covid-19”; che pertanto con successiva delibera n. 3/2020 il FSBA ha previsto la possibilità anche per i datori di lavoro non in regola di accedere alle prestazioni previste dal Fondo previa



regolarizzazione della posizione contributiva con riferimento al triennio precedente a decorrere dal 1 gennaio 2021 sino al 31 dicembre 2023, senza tuttavia nulla prevedere in relazione ai datori di lavoro non iscritti al Fondo, per i quali continua a richiedere la preventiva iscrizione all'EBNA e adesione al FSBA; che per questo motivo i ricorrenti, al fine di poter accedere al sistema di integrazione salariale, hanno provveduto ad iscriversi al fondo e sono attualmente obbligati al versamento dei contributi dovuti.

Tanto esposto, i ricorrenti hanno dedotto, in punto di diritto, l'illegittimità della delibera n. 1/2020 del FSBA, delle modalità operative adottate dal FSBA, della delibera di urgenza del 2.3.2020, della delibera del Consiglio Direttivo del FSBA n. 3/2020 nonché dell'accordo interconfederale del 26.2.2020 in quanto in contrasto con il principio di libertà sindacale di cui all'art. 39 Cost. e con gli artt. 27 e ss. D.Lgs. n. 148/2015, imponendo, quale requisito per l'accesso al trattamento di integrazione salariale, l'obbligo di iscrizione all'EBNA ed al FSBA, nient'affatto previsto dalla legge, trattandosi di un vincolo obbligatorio di origine meramente contrattuale, che impegna soltanto le parti aderenti al sistema di bilateralità, senza pregiudizio per la spettanza dei benefici e delle agevolazioni previste dalla legge in favore anche dei lavoratori dipendenti di datori di lavoro non aderenti, come dimostrato dal fatto che lo stesso CCNL prevede la possibilità per i datori di lavoro che applicano il CCNL di non aderire alla bilateralità, riconoscendo in tal caso in favore dei lavoratori delle prestazioni alternative (in particolare il riconoscimento di una somma forfettaria di €25,00 mensili ai lavoratori).

Hanno poi dedotto l'illegittimità delle dette delibere in quanto in contrasto con le stesse previsioni di cui all'art. 19 del DL 18/2020, che riconoscono l'accesso al trattamento di integrazione salariale a tutti i datori di lavoro artigiani, a prescindere dalla loro iscrizione al FSBA, cui lo Stato ha attribuito una funzione straordinaria, legata all'emergenza sanitaria, volta all'erogazione, con modalità del tutto deburocratizzate, del trattamento di integrazione salariale per tutti i datori di lavoro interessati dalla riduzione dell'attività lavorativa a cagione dell'emergenza.

In relazione alla contestuale domanda cautelare, hanno anche evidenziato, sotto il profilo del periculum in mora, il pregiudizio derivante dall'obbligazione contributiva su di essi gravante per effetto della non dovuta iscrizione al Fondo e la gravissima e immediata lesione della libertà sindacale negativa sancita dall'art. 39 Cost.



Tanto esposto, hanno quindi concluso affinché il Tribunale voglia “in via cautelare, *sospendere l’efficacia dei provvedimenti meglio individuati in epigrafe*” e nel merito “*annullare i provvedimenti impugnati con ogni consequenziale statuizione e, per l’effetto, dichiarare nullo il vincolo contributivo sorto nei confronti del fondo.*”

Con memoria depositata il 26.10.2020 in relazione alla domanda cautelare, si è costituita la parte convenuta, con unitaria memoria difensiva, esponendo, preliminarmente che la domanda dei ricorrenti è stata già avanzata dinanzi al TAR del Lazio con due distinti ricorsi (n.3256 e n.3707/2020) azionati in sede sia cautelare che di merito, avendo ottenuto in via d’urgenza due provvedimenti emessi inaudita altera parte di condanna dell’EBNA e del FSBA a consentire la presentazione della domanda di accesso al trattamento di integrazione da parte dei ricorrenti (facoltà invero già prevista dalle norme interne), provvedimenti poi superati dalla rinuncia alla domanda cautelare avanzata dai ricorrenti del giudizio amministrativo nel corso dell’udienza per la conferma dei provvedimenti emessi, pendendo quindi tuttora la sola domanda di merito, per la cui discussione era stata fissata la data del 10.11.2020.

Tanto premesso, la parte convenuta ha quindi anzitutto eccepito il difetto di giurisdizione del giudice ordinario, stante la natura pubblicistica degli interessi in rilievo, essendo i fondi impiegati totalmente pubblici e sussistendo un controllo dello Stato sulle risorse affidate al Fondo.

Nel merito, ha anzitutto contestato la sussistenza del periculum in mora, rilevando che le domande di accesso al trattamento di integrazione salariale dei ricorrenti sono state tutte già oggetto di istruttoria amministrativa ed i lavoratori dipendenti dei ricorrenti hanno regolarmente ricevuto il trattamento di sostegno al reddito COVID-19 erogato da FSBA, mentre dinanzi al giudice ordinario non hanno allegato alcuna circostanza dalla quale possa desumersi un pregiudizio grave ed irreparabile legato all’adempimento dell’obbligazione contributiva.

Nel merito ha contestato l’avversa prospettazione, affermando che i datori di lavoro artigiani sono obbligati ex lege al pagamento della contribuzione dovuta al FSBA ai sensi dell’art. 27 D.Lgs. n. 148/2015 e l.n. 88/1989 e che l’art. 19 DL 18/2020 non ha affatto introdotto un regime speciale per l’erogazione del trattamento di sostegno al reddito legato all’emergenza epidemiologica, avendo anzi rinviato alle normali procedure applicabili, fatta eccezione per la deroga espressa agli artt. 14 e 15 D.Lgs. 148/2015.



Quanto alla posizione degli enti bilaterali, la parte convenuta ne ha domandato l'estromissione, essendo essi del tutto estranei all'obbligazione contributiva gravante ex lege sul FSBA, essendo il datore di lavoro che applica il CCNL invece libero di aderire o meno all'ente bilaterale, dovendo, in caso contrario, corrispondere al lavoratore lo speciale trattamento economico previsto dal CCNL.

Ha quindi concluso, in sede cautelare, per il preliminare difetto di giurisdizione del giudice ordinario, per il difetto di legittimazione passiva degli enti convenuti e per il rigetto della domanda.

Con ordinanza cautelare depositata il 30.11.2020 è stata rigettata la domanda cautelare per difetto del presupposto del periculum in mora.

Con memoria depositata nel giudizio di merito in data 25.5.2021, la parte convenuta ha anzitutto dedotto che i procedimenti analoghi al presente azionati dinanzi al TAR del Lazio (RG n. 3256 e 3707/2020) già richiamati in sede cautelare si sono conclusi con due sentenze del TAR del Lazio (impugnate dinanzi al Consiglio di Stato) che hanno declinato la giurisdizione in relazione alla richiesta di accertamento dell'obbligo di contribuzione al FSBA ed hanno, però, anche erroneamente annullato i provvedimenti impugnati limitatamente alla previsione dell'obbligo di iscrizione al Fondo laddove da tale iscrizione venga fatto discendere il sorgere dell'obbligazione contributiva in capo al datore di lavoro a favore del Fondo medesimo, e ciò contraddittoriamente rispetto alla declinatoria di giurisdizione in relazione all'obbligazione contributiva e, comunque, erroneamente in relazione all'affermazione secondo cui il trattamento di cui al DL 18/2020 sarebbe condizionato soltanto alla sussistenza del requisito soggettivo dell'azienda, senza considerare, invece, l'obbligo di versamento del contributo addizionale di cui al DL 104/2020.

Nel merito ha richiamato le difese già spiegate nel procedimento cautelare, ribadendo che l'assenza di un obbligo di specifica contribuzione in relazione al trattamento riconosciuto con DL 18/2020 per l'emergenza COVID-19 non escluderebbe l'obbligo generale degli odierni ricorrenti di contribuzione normativamente previsto ai sensi dell'art. 27 D.Lgs. n. 148/2015, con conseguente piena legittimità delle delibere impugnate con le quali il Fondo, una volta emersa la situazione di irregolarità contributiva dei ricorrenti sino ad allora sconosciuti in quanto non iscritti, ha debitamente richiesto il versamento dei contributi pregressi.



La convenuta ha infine eccepito l'illegittimità costituzionale dell'art. 33, comma 4, D Lgs. N. 148/2015 nella parte in cui non richiama, in tema di riscossione coattiva della contribuzione omessa o non versata, l'art. 27 D.Lgs. n. 148/2015 per contrasto con gli artt. 38 e 81 Cost..

Ha quindi concluso per l'estromissione dal giudizio dell'EBNA e delle altre istituzioni paritetiche regionali e per il rigetto nel merito del ricorso.

Depositare note autorizzate conclusive, all'odierna udienza la parte convenuta ha domandato la riunione del presente procedimento con altri recentemente iscritti presso l'intestato Tribunale vertenti su fattispecie analoga. La causa è stata poi discussa nel merito e quindi decisa mediante la presente sentenza di cui è stata data lettura.

MOTIVI DELLA DECISIONE

La domanda è infondata e, pertanto, non merita accoglimento.

Preliminarmente non si è ritenuto opportuno procedere alla riunione della presente controversia ai due procedimenti vertenti su questione analoga pendenti dinanzi ad altri giudici dell'intestato Tribunale, tenuto conto che la chiesta riunione avrebbe eccessivamente ritardato la definizione della causa, ormai matura per la decisione, trovandosi, peraltro, i procedimenti connessi ai sensi dell'art. 151 disp. Att. c.p.c. in fase introduttiva del giudizio, non essendo la parte convenuta neanche costituita in quella sede.

Occorre poi premettere, al fine di chiarire il thema disputandum, che la controversia ha ad oggetto l'accertamento dell'illegittimità delle delibere adottate dall'EBNA e dal FSBA con le quali si è condizionato l'accesso al trattamento di integrazione salariale, previsto dal DL 18/2020 in favore dei datori di lavoro artigiano, alla preventiva iscrizione al Fondo e al possesso di un'anzianità contributiva di 36 mesi, con obbligo per l'impresa non in regola di procedere al versamento dei contributi dovuti in un'unica soluzione prima della domanda (come prescritto nelle modalità operative approvate dalla Presidenza EBNA-FSBA il 2.3.2020 e ratificate dal Consiglio direttivo il 10.3.2020) ovvero di procedervi in forma rateizzata (36 rate) a decorrere dal 1.1.2021 e sino al 31.12.2023, con facoltà, dunque, di presentazione della domanda di accesso al trattamento di cui all'art. 19 DL 18/2020 anche anteriormente alla regolarizzazione, e, segnatamente, a decorrere dal 1° aprile 2020 (come previsto nella delibera del Consiglio direttivo n. 3 dell'8 aprile 2020).



La parte ricorrente, quindi, non ha chiesto accertarsi il diritto alla fruizione del trattamento di integrazione salariale previsto nella legislazione emergenziale, dacché già riconosciuto dal Fondo, che ha pacificamente già corrisposto a tutti i ricorrenti il beneficio richiesto a seguito di domanda di iscrizione al Fondo e di accesso al beneficio dagli stessi presentata, quanto piuttosto l'accertamento del diritto a goderne senza necessariamente dover versare al FSBA i contributi dallo stesso pretesi, contrariamente a quanto stabilito nelle delibere impugnate di cui ha domandato, quindi, l'annullamento.

I ricorrenti hanno quindi chiesto, nelle conclusioni del ricorso, l'annullamento dei provvedimenti impugnati e l'accertamento della nullità dell'obbligo contributivo sorto nei confronti del fondo, essendosi essi determinati a iscriversi soltanto per poter usufruire del beneficio che il FSBA condizionava all'iscrizione.

La domanda, essendo sostanzialmente volta all'accertamento dell'insussistenza dell'obbligo di contribuzione al FSBA ai fini dell'accesso al trattamento di integrazione salariale previsto dal DL 18/2020, appartiene certamente alla giurisdizione del giudice ordinario, quale giudice competente per la tutela dei diritti e l'accertamento degli obblighi inerenti l'erogazione dei trattamenti di integrazione salariale e il rapporto contributivo, con facoltà di disapplicazione dei provvedimenti adottati dal Fondo, come recentemente statuito dal Consiglio di Stato nella sentenza n. 5657/2021, resa su fattispecie analoga alla presente, in cui si è affermata la devoluzione dell'intera controversia al giudice ordinario, rilevando che *“Delle due, quindi, l'una: o tale obbligo contributivo ha fondamento nella legge e spetta al giudice ordinario, in funzione del giudice del lavoro, accertarlo o tale obbligo non ha fonte nella legge e, dunque, non può un ente bilaterale imporre tale contribuzione in carenza di potere, spettando al giudice ordinario accertare l'illegittimità di tale condotta e disapplicare eventuali atti contrastanti con le previsioni della legge.”*

Tanto premesso, nel merito si osserva che ai sensi del primo comma dell'Art. 19 DL 18/2020, rubricato “Norme speciali in materia di trattamento ordinario di integrazione salariale e assegno ordinario”, “I datori di lavoro che nell'anno 2020 sospendono o riducono l'attività lavorativa per eventi riconducibili all'emergenza epidemiologica da COVID-19, possono presentare domanda di concessione del trattamento ordinario di integrazione salariale o di accesso all'assegno ordinario con causale "emergenza COVID-19", per una durata massima di nove settimane per periodi decorrenti dal



23 febbraio 2020 al 31 agosto 2020, incrementate di ulteriori cinque settimane nel medesimo periodo per i soli datori di lavoro che abbiano interamente fruito il periodo precedentemente concesso fino alla durata massima di nove settimane. E' altresì riconosciuto un eventuale ulteriore periodo di durata massima di quattro settimane di trattamento di cui al presente comma per periodi decorrenti dal 1° settembre 2020 al 31 ottobre 2020 fruibili ai sensi dell'articolo 22-ter. (omissis).

Il successivo comma 6 prevede poi che “I Fondi di cui all'articolo 27 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148 garantiscono l'erogazione dell'assegno ordinario di cui al comma 1 con le medesime modalità di cui al presente articolo. Gli oneri finanziari relativi alla predetta prestazione sono a carico del bilancio dello Stato nel limite di 1.600 milioni di euro per l'anno 2020, che sono trasferiti ai rispettivi Fondi con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.”.

In sostanza, quindi, il legislatore ha demandato ai Fondi bilaterali alternativi di cui all'art. 27 D.Lgs. 148/2015 la gestione della procedura volta alla erogazione dell'assegno ordinario di integrazione salariale con la specifica causale dell'emergenza COVID-19, senza alcuna incidenza sulle risorse del Fondo, essendo la prestazione integralmente a carico del Bilancio dello Stato nei limiti dello stanziamento previsto.

Nelle disposizioni sopra richiamate non è dato invece ravvisare alcuna espressa previsione di una condizione di accesso al beneficio legata alla preventiva adesione dell'impresa al FSBA né tanto meno ad una regolarità contributiva dell'impresa, come peraltro chiarito dall'INPS nella circolare n. 47 dell'8.3.2020, laddove ha precisato che “In riferimento a quanto previsto dal decreto-legge n. 18/2020, si fa presente, inoltre, che il Fondo di solidarietà bilaterale dell'artigianato non prevede limiti dimensionali e che non rileva se l'azienda sia in regola con il versamento della contribuzione al Fondo. Pertanto, in conclusione, l'unico requisito rilevante ai fini dell'accesso all'assegno ordinario con causale “emergenza COVID-19” è l'ambito di applicazione soggettivo del datore di lavoro, con codice di autorizzazione “7B”.

E tuttavia, la parte convenuta nelle delibere impugnate, come nel presente contenzioso, afferma che l'obbligo di contribuzione delle imprese artigiane al FSBA discenderebbe non già dalla legislazione emergenziale, che nulla ha innovato al riguardo, quanto piuttosto dalle previsioni generali contenute nel D.Lgs. n. 148/2015.



A tanto aggiunge, nel presente giudizio, che l'art. 1 del più recente DL 104/2020 – che ha prorogato le misure di sostegno – ha previsto anche un contributo addizionale a carico delle imprese che fruiscono del beneficio, con disposizione applicabile anche al FSBA.

La domanda spiegata richiede dunque il pregiudiziale accertamento della esistenza o meno di un generale obbligo dei datori di lavoro artigiani di iscrizione e contribuzione al FSBA, essendo chiaro che, ove un tale obbligo discendesse direttamente dalla legge, il vincolo contributivo formalizzato a seguito dell'iscrizione effettuata per l'accesso al trattamento di integrazione salariale con causale COVID -19 non potrebbe comunque essere dichiarato nullo, trovando esso la sua fonte – in ipotesi - nella legge.

Ebbene, per la soluzione della questione occorre premettere che il Fondo di solidarietà Bilaterale per l'Artigianato, come chiaramente desumibile dalle previsioni statutarie, è un'associazione dotata di personalità giuridica costituita ai sensi dell'art. 3, comma 14 l. n. 92/2012 (oggi abrogato e sostituito dalla disciplina di cui all'art. 27 D.Lgs. n. 148/2015) dall'Ente Bilaterale Nazionale per l'Artigianato (EBNA), a sua volta costituito dalle organizzazioni imprenditoriali e sindacali del settore artigiano, nell'ambito del sistema di bilateralità previsto per la prima volta dall'accordo interconfederale del 3 agosto e del 3 dicembre 1992 e poi regolamentato con accordi interconfederali successivi (tra cui l'accordo del 21.11.2008, l'accordo applicativo del 23.7.2009, e gli ulteriori accordi del 2009-2011, del 2015 e del 2018 prodotti dalle parti).

In particolare, l'accordo del 23.7.2009, applicativo dell'accordo del 21.11.2008, ha previsto, tra l'altro, la contrattualizzazione delle prestazioni bilaterali, stabilendo che:

“Ai sensi dell'articolo 10 della legge 14 febbraio 2003, n. 30 e degli accordi interconfederali dell'artigianato, le parti ribadiscono che i trattamenti previsti dalla bilateralità sono vincolanti per tutte le imprese rientranti nella sfera di applicazione degli accordi e contratti collettivi nazionali, regionali e territoriali dell'artigianato, laddove sottoscritti.

Le prestazioni presenti nei sistemi di bilateralità nazionale e regionale rappresentano, quindi, un diritto contrattuale di ogni singolo lavoratore, che pertanto matura, nei confronti delle imprese non aderenti al sistema bilaterale, il diritto alla erogazione diretta delle prestazioni da parte dell'impresa datrice di lavoro. A far data dal 1° luglio 2010, le imprese dovranno corrispondere a ciascun lavoratore un elemento



retributivo aggiuntivo *pari a €25 lordi per ciascuna mensilità. Per le imprese iscritte agli enti bilaterali regionali ed in regola con i versamenti tale aumento è forfetariamente compreso nella quota di adesione e, pertanto, non va versato.*” (testo rinvenibile su internet, al sito <http://www.dplmodena.it/ArtigianatoAccordoInterconfederale21112008.pdf>).

Tali previsioni sono state recepite nei contratti collettivi nazionali di lavoro dell'artigianato mediante il verbale di accordo del 15 dicembre 2009, con la previsione che il detto importo mensile di €25,00 avesse carattere aggiuntivo rispetto alle prestazioni dovute in proprio dalle imprese non aderenti.

Anche il successivo accordo del 16.6.2011 (all. n. 9, fasc. ric.) prevede che “Le parti, nel confermare il valore e la natura originaria della bilateralità come uno strumento della contrattazione e non sostitutiva in alcun modo all'universalità dei servizi e delle prestazioni erogate dallo Stato, in relazione a quanto previsto dalla delibera del Comitato esecutivo EBNA del 12 maggio 2010 e dall'atto di indirizzo sulla bilateralità sottoscritto al livello confederale il 30 giugno 2010 stabiliscono che:

1) la bilateralità prevista dagli accordi interconfederali e dai contratti collettivi nazionali e regionali di categoria dell'artigianato è un sistema che coinvolge tutte le imprese aderenti e non aderenti alle Associazioni di categoria in quanto eroga prestazioni di "welfare" contrattuale che sono indispensabili a completare il trattamento economico e normativo del lavoratore previsto all'interno dei contratti collettivi di categoria;

2) le prestazioni presenti nei sistemi di bilateralità nazionale e regionale rappresentano un diritto contrattuale di ogni singolo lavoratore, contrattualizzato nel presente c.c.n.l. Il lavoratore matura, esclusivamente nei confronti delle imprese non aderenti e non versanti al sistema bilaterale, il diritto alla erogazione diretta da parte dell'impresa datrice di lavoro di prestazioni equivalenti a quelle erogate dagli Enti bilaterali nazionale, regionali e delle province autonome di Trento e Bolzano;

3) l'impresa, aderendo alla bilateralità ed ottemperando ai relativi obblighi contributivi, assolve ogni suo obbligo; le prestazioni erogate dagli Enti bilaterali saranno fruibili fino a concorrenza delle risorse disponibili specificamente dedicate ad ogni singola prestazione;



4) a decorrere dal 1° luglio 2010, le imprese non aderenti alla bilateralità e che non versano il relativo contributo dovranno erogare a ciascun lavoratore un importo forfetario pari a €25,00 lordi mensili per tredici mensilità. Tale importo, non è a nessun titolo assorbibile e rappresenta un Elemento aggiuntivo della retribuzione (Ea.r.) che incide su tutti gli istituti retributivi di legge e contrattuali, compresi quelli indiretti o differiti, escluso il t.f.r. Tale importo dovrà essere erogato con cadenza mensile e mantiene carattere aggiuntivo rispetto alle prestazioni dovute ad ogni singolo lavoratore in adempimento dell'obbligo di cui al comma 2. In caso di lavoratori assunti con contratto part-time, tale importo è corrisposto proporzionalmente all'orario di lavoro e, in tal caso, il frazionamento si ottiene utilizzando il divisore previsto dal CCNL Per gli apprendisti, l'importo andrà riproporzionato alla percentuale di retribuzione riconosciuta; (omissis)''.

È dunque pacifico che il sistema di bilateralità esistente al momento della regolamentazione introdotta con l'art. 3 l. n. 92/2012, sostanzialmente riproposta – per quanto qui di interesse – con gli artt. 26 e ss. D.Lgs. n. 148/2015, non prevedesse affatto l'obbligo delle imprese artigiane soggette alla contrattazione collettiva di aderire alla bilateralità, o meglio, pur prevedendo un obbligo di adesione, stabiliva un'obbligazione alternativa gravante sull'impresa non aderente di versare un contributo mensile a titolo di elemento aggiuntivo della retribuzione al lavoratore di €25,00 oltre all'obbligo di erogazione di una prestazione equivalente a quella prevista dal sistema di bilateralità in quanto non erogabile dal Fondo per mancata adesione e contribuzione del suo datore di lavoro.

In relazione alla non obbligatorietà della contribuzione agli enti bilaterali, si era peraltro pronunciato il Ministero del Lavoro, con la circolare n. 43/2010, affermando:

“Sul punto il Ministero si è più volte pronunciato - a partire dalla circolare n. 4 del 2004, in merito alla interpretazione dell'articolo 10 della legge n. 30 del 2003 (ma vedi altresì le circolari nn. 40 del 2004 e 30 del 2005, nonché la risposta interpello del 21 dicembre 2006 prot. 25/SEGR/0007573) - nel senso di ritenere non obbligatoria la iscrizione all'ente bilaterale. Ciò in coerenza con i principi e le disposizioni previste dalla Carta costituzionale in materia di libertà associativa e, segnatamente, di libertà sindacale negativa, nonché con i principi e le regole del diritto comunitario della concorrenza.



Un secondo e distinto ordine di problemi attiene invece alla diversa ipotesi in cui i contratti collettivi di lavoro, dopo aver definito un sistema bilaterale volto a fonte tutele aggiuntive ai prestatori di lavoro nell'ottica di un innovativo welfare negoziale, dispongano l'obbligatorietà non della iscrizione all'ente bilaterale, quanto del riconoscimento al prestatore di lavoro, per quei datori di lavoro che non vogliano aderire al sistema bilaterale, di analoghe forme di tutela (per esempio una assistenza sanitaria o una previdenza integrativa) anche attraverso una loro quantificazione in termini economici. È il caso di quei contratti o accordi collettivi che dispongano - come *nel settore dell'artigianato* - sia la corresponsione a favore dei prestatori di lavoro di taluni importi forfettari (su base mensile e/o annuale) sia l'erogazione diretta da parte del datore di lavoro di prestazioni equivalenti quale alternativa al versamento del contributo all'ente bilaterale di riferimento.

In questa diversa ipotesi, l'obbligatorietà della tutela - ovvero del versamento a favore del prestatore di lavoro di una somma forfettaria o anche della erogazione diretta, da parte del datore di lavoro, di prestazioni equivalenti a della bilateralità - va, infatti, correttamente riferita alla parte economico-normativa del contratto collettivo, avendo efficacia sul contenuto delle situazioni di diritto che regolano il rapporto individuale di lavoro tra l'impresa - o, più in generale, il datore di lavoro (si pensi agli studi professionali) - e ciascuno dei propri dipendenti. Ciò del resto in coerenza -! con la funzione social-tipica della parte economico/normativa del contratto collettivo di realizzare - ex articoli 3 e 36 della Costituzione - una disciplina uniforme dei rapporti individuali di lavoro di una determinata categoria o gruppo professionale.

Di conseguenza, una volta riconosciuto da parte del contratto collettivo di riferimento che una determinata prestazione (per esempio una assistenza sanitaria integrativa ovvero il trattamento di sostegno al reddito erogato dagli enti bilaterali) rappresenta un diritto contrattuale del singolo lavoratore, **l'iscrizione all'ente bilaterale rappresenta nient'altro che una modalità per adempiere al corrispondente obbligo del datore di lavoro.** Sicché, là dove espressamente previsto dai contratti collettivi, ogni singolo prestatore di lavoro matura un diritto contrattuale di natura retributiva - alla stregua di una retribuzione aggiuntiva o integrativa - nei confronti di quei datori di lavoro non aderenti al sistema bilaterale di riferimento che potrà essere adempiuto attraverso il riconoscimento di una somma o di una prestazione equivalenti a quella



erogata dal sistema bilaterale di riferimento ai diversi livelli, nei limiti ovviamente degli importi stabiliti dalla contrattazione collettiva.”

Sennonché, il quadro normativo è sostanzialmente mutato per effetto dell'introduzione della riforma di cui al D.Lgs. n. 148/2015 (che ha invero ripreso analoghe disposizioni già dettate dall'art. 3 l. n. 92/2012), che ha tipizzato i fondi di solidarietà bilaterali alternativi, in funzione sostitutivo-integrativa della previdenza pubblica, nei settori non coperti dalla CIG, con la finalità di assicurare a tutti i lavoratori una tutela in costanza di rapporto di lavoro nei casi di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa per le stesse causali di accesso alla Cassa integrazione.

Non nuoce allora richiamare le disposizioni rilevanti previste dal D.Lgs. n. 148/2015.

L'Art. 26 (Fondi di solidarietà bilaterali) stabilisce:

“1. Le organizzazioni sindacali e imprenditoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale stipulano accordi e contratti collettivi, anche intersettoriali, aventi a oggetto la costituzione di fondi di solidarietà bilaterali per i settori che non rientrano nell'ambito di applicazione del Titolo I del presente decreto, con la finalità di assicurare ai lavoratori una tutela in costanza di rapporto di lavoro nei casi di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa per le cause previste dalle disposizioni di cui al predetto Titolo.

2. I fondi di cui al comma 1 sono istituiti presso l'INPS, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro 90 giorni dagli accordi e contratti collettivi di cui al medesimo comma.

(omissis)

5. I fondi di cui al comma 1 non hanno personalità giuridica e costituiscono gestioni dell'INPS.

(omissis)

7. L'istituzione dei fondi di cui al comma 1 è **obbligatoria** per tutti i settori che non rientrano nell'ambito di applicazione del Titolo I del presente decreto, in relazione ai datori di lavoro che occupano mediamente più di cinque dipendenti.

8. I fondi già costituiti ai sensi del comma 1 alla data di entrata in vigore del presente decreto, si adeguano alle disposizioni di cui al comma 7 entro il 31 dicembre



2015. In mancanza, i datori di lavoro del relativo settore, che occupano mediamente più di cinque dipendenti, confluiscono nel fondo di integrazione salariale di cui all'articolo 29 a decorrere dal 1° gennaio 2016 e i contributi da questi già versati o comunque dovuti ai fondi di cui al primo periodo vengono trasferiti al fondo di integrazione salariale.

9. I fondi di cui al comma 1, oltre alla finalità di cui al medesimo comma, possono avere le seguenti finalità: a) assicurare ai lavoratori prestazioni integrative, in termini di importi o durate, rispetto alle prestazioni previste dalla legge in caso di cessazione del rapporto di lavoro, ovvero prestazioni integrative, in termini di importo, rispetto a trattamenti di integrazione salariale previsti dalla normativa vigente; b) prevedere un assegno straordinario per il sostegno al reddito, riconosciuto nel quadro dei processi di agevolazione all'esodo, a lavoratori che raggiungano i requisiti previsti per il pensionamento di vecchiaia o anticipato nei successivi cinque anni; c) contribuire al finanziamento di programmi formativi di riconversione o riqualificazione professionale, anche in concorso con gli appositi fondi nazionali o dell'Unione europea. (omissis).

L'Art. 27, inerente i Fondi di solidarietà bilaterali alternativi, stabilisce invece:

“1. In alternativa al modello previsto dall'articolo 26, in riferimento ai settori dell'artigianato e della somministrazione di lavoro nei quali, in considerazione dell'operare di consolidati sistemi di bilateralità e delle peculiari esigenze di tali settori, le organizzazioni sindacali e imprenditoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale hanno adeguato alla data di entrata in vigore del presente decreto le fonti normative e istitutive dei rispettivi fondi bilaterali, ovvero dei fondi interprofessionali di cui all'articolo 118 della legge n. 388 del 2000, o del fondo di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, alle finalità perseguite dall'articolo 26, comma 1, si applicano le disposizioni di cui ai commi seguenti.

2. Ove a seguito della trasformazione di cui al comma 1 sia avvenuta la confluenza, in tutto o in parte, di un fondo interprofessionale in un unico fondo bilaterale rimangono fermi gli obblighi contributivi previsti dal predetto articolo 118 della legge n. 388 del 2000, e le risorse derivanti da tali obblighi sono vincolate alle finalità formative.



3. I fondi di cui al comma 1 assicurano almeno una delle seguenti prestazioni: a) un assegno di durata e misura pari all'assegno ordinario di cui all'articolo 30, comma 1; b) l'assegno di solidarieta' di cui all'articolo 31, eventualmente limitandone il periodo massimo previsto al comma 2 di tale articolo, prevedendo in ogni caso un periodo massimo non inferiore a 26 settimane in un biennio mobile.

4. I fondi di cui al comma 1 si adeguano alle disposizioni di cui al comma 3 entro il 31 dicembre 2015. In mancanza, i datori di lavoro, che occupano mediamente piu' di 5 dipendenti, aderenti ai fondi suddetti, confluiscono nel fondo di integrazione salariale di cui all'articolo 29, a decorrere dal 1° gennaio 2016 e possono richiedere le prestazioni previste dal fondo di integrazione salariale per gli eventi di sospensione o riduzione del lavoro verificatisi a decorrere dal 1° luglio 2016.

5. Per le finalita' di cui al comma 1, gli accordi e i contratti collettivi definiscono: a) un'aliquota complessiva di contribuzione ordinaria di finanziamento non inferiore, fatto salvo il caso di cui alla lettera e), allo 0,45 per cento della retribuzione imponibile previdenziale a decorrere dal 1° gennaio 2016, ripartita fra datore di lavoro e lavoratore secondo criteri che devono essere stabiliti da un accordo tra le parti sociali istitutive del fondo di cui al comma 1 entro il 31 dicembre 2015, in difetto del quale i datori di lavoro, che occupano mediamente piu' di 5 dipendenti, aderenti al fondo di cui al comma 1, confluiscono nel fondo di integrazione salariale di cui all'articolo 29 a decorrere dal 1° gennaio 2016 e possono richiedere le prestazioni previste dal medesimo fondo per gli eventi di sospensione o riduzione del lavoro verificatisi a decorrere dal 1° luglio 2016; b) le tipologie di prestazioni in funzione delle disponibilita' del fondo di cui al comma 1; c) l'adeguamento dell'aliquota in funzione dell'andamento della gestione ovvero la rideterminazione delle prestazioni in relazione alle erogazioni, tra l'altro tenendo presente in via previsionale gli andamenti del relativo settore in relazione anche a quello piu' generale dell'economia e l'esigenza dell'equilibrio finanziario del fondo di cui al comma 1; d) la possibilita' di far confluire al fondo di cui al comma 1 quota parte del contributo previsto per l'eventuale fondo interprofessionale istituito ai sensi dell'articolo 118 della legge n. 388 del 2000; e) la possibilita' di far confluire al fondo di cui al comma 1 quota parte del contributo previsto dall'articolo 12 del decreto legislativo n. 276 del 2003, prevedendo un'aliquota complessiva di contribuzione ordinaria di finanziamento del



predetto fondo a esclusivo carico del datore di lavoro, in misura non inferiore allo 0,30 per cento della retribuzione imponibile previdenziale a decorrere dal 1° gennaio 2016; f) la possibilità per il fondo di cui al comma 1 di avere le finalità di cui all'articolo 26, comma 9, lettere a) e b); g) criteri e requisiti per la gestione del fondo di cui al comma 1.

6. Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentite le parti sociali istitutive dei fondi bilaterali di cui al comma 1, sono dettate disposizioni per determinare: a) criteri volti a garantire la sostenibilità finanziaria dei fondi; b) requisiti di professionalità e onorabilità dei soggetti preposti alla gestione dei fondi; c) criteri e requisiti per la contabilità dei fondi; d) modalità volte a rafforzare la funzione di controllo sulla corretta gestione dei fondi e di monitoraggio sull'andamento delle prestazioni, anche attraverso la determinazione di standard e parametri omogenei.”

L'Art. 28 (Fondo di solidarietà residuale) prevede poi:

“1. Nei riguardi dei datori di lavoro, che occupano mediamente più di quindici dipendenti, **appartenenti a settori**, tipologie e classi dimensionali non rientranti nell'ambito di applicazione del Titolo I del presente decreto e che non hanno costituito fondi di solidarietà bilaterali di cui all'articolo 26, o fondi di solidarietà bilaterali alternativi di cui all'articolo 27, opera il fondo residuale istituito con il decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, 7 febbraio 2014, n. 79141.

2. Qualora gli accordi di cui all'articolo 26 avvengano in relazione a settori, tipologie di datori di lavoro e classi dimensionali già coperti dal fondo residuale, dalla data di decorrenza del nuovo fondo i datori di lavoro del relativo settore rientrano nell'ambito di applicazione di questo e non sono più soggetti alla disciplina del fondo residuale, ferma restando la gestione a stralcio delle prestazioni già deliberate. I fondi costituiti secondo le procedure di cui al presente comma prevedono un'aliquota di finanziamento almeno pari a quella stabilita per il fondo di integrazione salariale di cui all'articolo 29, in relazione ai datori di lavoro che occupano mediamente fino a quindici dipendenti, e garantiscono l'assegno ordinario di cui all'articolo 30, comma 1. I contributi eventualmente già versati o dovuti in base al decreto istitutivo del fondo residuale restano acquisiti al medesimo fondo. Il Comitato amministratore del fondo



residuale, sulla base delle stime effettuate dall'INPS, puo' proporre al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e al Ministero dell'economia e delle finanze il mantenimento, in capo ai datori di lavoro del relativo settore, dell'obbligo di corrispondere la quota di contribuzione necessaria al finanziamento delle prestazioni gia' deliberate, determinata ai sensi dei commi 4 e 5 dell'articolo 35.

3. Alla gestione del fondo di solidarieta' residuale provvede un comitato amministratore, secondo quanto previsto dall'articolo 36. 4. Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto la disciplina del fondo di solidarieta' residuale e' adeguata, a decorrere dal 1° gennaio 2016, alle disposizioni del presente decreto.

L'art. 29, inerente il Fondo di integrazione salariale (destinato ad assorbire il Fondo residuale di cui all'art. 28), stabilisce:

“1. A decorrere dal 1° gennaio 2016 il fondo residuale di cui all'articolo 28, assume la denominazione di fondo di integrazione salariale. A decorrere dalla medesima data, al fondo di integrazione salariale si applicano le disposizioni di cui al presente articolo, in aggiunta a quelle che disciplinano il fondo residuale.

2. **Sono soggetti** alla disciplina del fondo di integrazione salariale i datori di lavoro che occupano mediamente piu' di cinque dipendenti, **appartenenti a settori**, tipologie e classi dimensionali non rientranti nell'ambito di applicazione del Titolo I del presente decreto e che non hanno costituito fondi di solidarieta' bilaterali di cui all'articolo 26 o fondi di solidarieta' bilaterali alternativi di cui all'articolo 27. Ai fini del raggiungimento della soglia dimensionale vengono computati anche gli apprendisti.

3. Il fondo di integrazione salariale, finanziato con i contributi dei datori di lavoro appartenenti al fondo e dei lavoratori da questi occupati, secondo quanto definito dall'articolo 33, commi 1, 2 e 4, garantisce l'assegno di solidarieta' di cui all'articolo 31. Nel caso di datori di lavoro che occupano mediamente piu' di quindici dipendenti, il fondo garantisce per una durata massima di 26 settimane in un biennio mobile l'ulteriore prestazione di cui all'articolo 30, comma 1, in relazione alle causali di riduzione o sospensione dell'attivita' lavorativa previste dalla normativa in materia di integrazioni salariali ordinarie, ad esclusione delle intemperie



stagionali, e straordinarie, limitatamente alle causali per riorganizzazione e crisi aziendale.

4. Alle prestazioni erogate dal fondo di integrazione salariale si provvede nei limiti delle risorse finanziarie acquisite al fondo medesimo, al fine di garantirne l'equilibrio di bilancio. In ogni caso, tali prestazioni sono determinate in misura non superiore a dieci volte l'ammontare dei contributi ordinari dovuti dal medesimo datore di lavoro, tenuto conto delle prestazioni già deliberate a qualunque titolo a favore dello stesso.

(omissis)

7. I trattamenti di integrazione salariale erogati dal fondo sono autorizzati dalla struttura territoriale INPS competente in relazione all'unità produttiva. In caso di aziende plurilocalizzate l'autorizzazione è comunque unica ed è rilasciata dalla sede INPS dove si trova la sede legale del datore di lavoro, o presso la quale il datore di lavoro ha richiesto l'accentramento della posizione contributiva.

8. A decorrere dal 1° gennaio 2016, l'aliquota di finanziamento del fondo è fissata allo 0,65 per cento, per i datori di lavoro che occupano mediamente più di quindici dipendenti, e allo 0,45 per cento, per i datori di lavoro che occupano mediamente sino a 15 dipendenti. È stabilita una contribuzione addizionale a carico dei datori di lavoro connessa all'utilizzo delle prestazioni di cui al comma 3, pari al 4 per cento della retribuzione persa. (omissis)”.

L'art. 33, relativo ai “Contributi di finanziamento”, dopo aver indicato, nei commi da 1 a 3, le modalità di determinazione delle aliquote di contribuzione per i fondi di cui agli artt. 26 e 28, stabilisce, al comma 4, che “Ai contributi di finanziamento di cui ai commi da 1 a 3 si applicano le disposizioni vigenti in materia di contribuzione previdenziale obbligatoria, ad eccezione di quelle relative agli sgravi contributivi.”

Infine, l'art. 34, inerente la “Contribuzione correlata”, vale a dire la contribuzione da accreditare per il periodo di sospensione dal lavoro del singolo lavoratore, stabilisce che mentre “*i fondi di cui agli articoli 26, 27 e 28 provvedono a versare alla gestione di iscrizione del lavoratore interessato la contribuzione correlata alla prestazione. Nel caso delle prestazioni erogate dai fondi di cui all'articolo 27 la contribuzione correlata è versata all'INPS dal datore di lavoro, il quale potrà poi rivalersi sui fondi medesimi...*”.



La disciplina richiamata ha quindi previsto che, nei settori di attività che non rientrano nell'ambito di applicazione del Titolo I del decreto, le organizzazioni imprenditoriali e sindacali dovessero istituire dei fondi di solidarietà bilaterali con la finalità di assicurare ai lavoratori una tutela in costanza di rapporto di lavoro nei casi di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa per cause analoghe a quelle previste dalla CIG ordinaria e straordinaria. Tali fondi sono gestiti dall'INPS, di cui costituiscono una mera gestione non dotata di personalità giuridica.

L'art. 27 prevede poi che, in alternativa a tale modello, nei settori dell'artigianato e della somministrazione di lavoro, nei quali risultava consolidato il sistema di bilateralità sopra illustrato, in luogo del Fondo istituito presso l'INPS operassero i Fondi sino ad allora gestiti dagli enti bilaterali, purché entro la data del 31.12.2015 le organizzazioni sindacali e imprenditoriali avessero adeguato le relative fonti normative e istitutive alle finalità previste nel decreto. In mancanza di adeguamento e dunque di operatività dei detti fondi, i datori di lavoro, che occupano mediamente più di 5 dipendenti, appartenenti a tali fondi sarebbero confluiti nel fondo di integrazione salariale di cui all'articolo 29.

Il legislatore del 2015, quindi, riprendendo le previsioni della riforma introdotta con l. n. 92/2012 ha disposto, con l'intento di estendere l'ammortizzatore sociale anche a settori non coperti dalla CIG, l'obbligatoria istituzione di fondi bilaterali nei detti settori, con la previsione, indispensabile per tutelare la libertà sindacale negativa ex art 39 Cost., della confluenza delle imprese, appartenenti ai settori nei quali i fondi bilaterali non fossero stati istituiti o adeguati alle finalità della legge, nel fondo residuale dell'INPS.

Tale fondo era stato istituito con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali del 7 febbraio 2014, n. 79141, ai sensi dell'art. 3, comma 19 l. n. 92/2012, a tenore del quale: "Per i settori, tipologie di datori di lavoro e classi dimensionali comunque superiori ai quindici dipendenti, non coperti dalla normativa in materia di integrazione salariale, per i quali non siano stipulati, accordi collettivi volti all'attivazione di un fondo di cui al comma 4 (nda: i.e. i fondi bilaterali presso l'INPS), ovvero ai sensi del comma 14 (nda.: i.e. i fondi bilaterali alternativi), è istituito, con decreto non regolamentare del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, un fondo di solidarietà residuale, cui contribuiscono i datori di lavoro dei settori identificati".



Pertanto, anche nell'architettura del D.Lgs. n. 148/2015, nei settori nei quali non poteva operare il fondo bilaterale, in quanto non istituito o non adeguato alle nuove finalità dagli attori della contrattazione collettiva, doveva necessariamente operare il fondo residuale, poi denominato, con la riforma, Fondo di Integrazione salariale, cui sono stati del pari assoggettati "i datori di lavoro che occupano mediamente più di cinque dipendenti, appartenenti a settori, tipologie e classi dimensionali non rientranti nell'ambito di applicazione del Titolo I del presente decreto e che non hanno costituito fondi di solidarietà bilaterali di cui all'articolo 26 o fondi di solidarietà bilaterali alternativi di cui all'articolo 27."

Dal complesso delle disposizioni richiamate emerge quindi che il legislatore ha inteso assegnare alla bilateralità il compito di provvedere, nelle aree non coperte dalla Cassa integrazione, all'apprestamento e alla gestione di una tutela in favore di tutti i lavoratori del settore, come reso evidente dal riferimento delle disposizioni richiamate alle imprese appartenenti al settore di attività, e quindi in favore anche dei lavoratori dipendenti di datori di lavoro che non abbiano aderito al sistema della bilateralità. Nello stesso tempo si è provveduto a supplire alle eventuali assenze o carenze della bilateralità affidando ad un apposito fondo residuale costituito presso l'INPS il compito di fornire copertura a tutti gli ambiti che la bilateralità non dovesse occupare.

Secondo la dottrina il legislatore avrebbe così introdotto un sistema di tutele necessitato, con correlata obbligatorietà della partecipazione ad esso da parte dei destinatari, secondo lo schema della sussidiarietà orizzontale, che esige l'intervento pubblico solo ove necessario per sussidiare il carente intervento privato.

È ben vero che la disciplina di cui al D.Lgs. n. 148/2015, come quella introdotta con l'art. 3, comma 14 l. n. 92/2012, non prevede espressamente l'obbligatorietà della contribuzione ai fondi bilaterali alternativi costituiti ai sensi dell'art. 27 cit.

E tuttavia, la detta obbligatorietà è direttamente discendente dalle finalità della disciplina, come detto volta a garantire una generalizzata tutela dei lavoratori anche nei settori estranei all'ambito di applicazione della CIG nonché dalla stessa architettura delle tutele approntate, come sopra riassunta.

Ed invero, è certo che, in caso assenza di costituzione di fondi bilaterali, le aziende dei settori sottratti alla CIG, incluso il settore dell'artigianato, sarebbero state obbligatoriamente tenute all'iscrizione ed al versamento dei contributi al Fondo residuale,



poi divenuto fondo di integrazione salariale. Tanto si desume chiaramente dalle disposizioni che prevedono l'obbligatoria costituzione del fondo ex art. 29 per tutte le imprese del settore.

A ciò si aggiunga che, come sopra richiamato, l'art. 33 del D.Lgs. n. 148/2015 espressamente prevede l'applicabilità delle disposizioni in materia di contribuzione obbligatoria in relazione ai contributi dovuti al fondo di cui all'art. 29 (oltre che all'art. 26).

Ma, se tanto è, sarebbe del tutto illogico ipotizzare che nelle intenzioni del legislatore le imprese non aderenti al sistema della bilateralità, seppur tenute, in assenza di costituzione del fondo bilaterale, a versare la contribuzione al FIS, siano invece libere, nel diverso caso di costituzione del Fondo alternativo, di scegliere di non versare alcunché al fondo alternativo (in quanto non iscritte) e neppure al Fis, in quanto operante solo per i settori in cui non è stato costituito un fondo bilaterale.

In questa prospettiva, la dottrina ha infatti correttamente evidenziato come il legislatore ben avrebbe potuto prevedere l'operatività del fondo residuale in favore non già dei settori non coperti da fondi bilaterali (alternativi e non) bensì in favore dei lavoratori dipendenti di imprese non aderenti alla bilateralità esistente nel settore. La diversa opzione del legislatore per l'operatività del FIS solo per settori non coperti dai fondi bilaterali (e non anche per i dipendenti di imprese non aderenti a fondi) dimostra che il legislatore si è mosso sul presupposto della generalizzazione del vincolo di contribuzione al fondo bilaterale (alternativo e non), laddove operante.

Militano in tal senso anche le tante disposizioni di dettaglio con cui il legislatore ha inteso regolamentare la materia, giungendo a prevedere, oltre alle prestazioni che il fondo alternativo deve obbligatoriamente erogare in favore dei lavoratori del settore, anche la misura minima della contribuzione dovuta al Fondo, l'obbligo di bilancio in pareggio (ma con divieto di erogazione di prestazioni in carenza di disponibilità), demandando poi ad un successivo decreto ministeriale l'adozione di disposizioni per determinare criteri volti a garantire la sostenibilità finanziaria dei fondi, requisiti di professionalità e onorabilità dei soggetti preposti alla gestione dei fondi, criteri e requisiti per la contabilità dei fondi, modalità volte a rafforzare la funzione di controllo sulla corretta gestione dei fondi e di monitoraggio sull'andamento delle prestazioni, anche attraverso la determinazione di standard e parametri omogenei.



Proprio tali caratteristiche hanno indotto alcuni commentatori a qualificare i detti fondi come dei soggetti, seppur privati, comunque partecipi della gestione di una funzione pubblica, quale la tutela previdenziale.

Né appare ostativo ad una tale ricostruzione l'omesso riferimento, nell'art. 33 cit., ai fondi alternativi di cui all'art. 27 ai fini della applicabilità delle disposizioni sulla contribuzione obbligatoria. Tale esclusione, alla luce di quanto sin qui argomentato, va più verosimilmente intesa come volta ad escludere l'operatività delle disposizioni che consentono il recupero coattivo o l'applicazione di uno speciale regime sanzionatorio per l'omessa contribuzione agli enti pubblici, senza che ciò possa escludere l'obbligatorietà della contribuzione all'ente privato, il quale, dunque, seppur titolare del diritto di richiedere il pagamento dei detti contributi, non potrà però avvalersi degli speciali strumenti approntati dall'ordinamento in materia di contribuzione pubblica.

Quanto precede consente di ritenere irrilevante la questione di costituzionalità posta dalla difesa della parte convenuta, in quanto non condizionante la questione di diritto scrutinata.

Peraltro, il Disegno di Legge di Bilancio per l'anno 2022 prevede, all'art. 69, comma 3, la modifica dell'art. 33 del D.Lgs. n. 148/2015 con inserimento del riferimento, ai fini dell'applicabilità delle disposizioni in materia di contribuzione obbligatoria, anche all'art. 27 del decreto, e quindi anche ai fondi bilaterali alternativi, con il chiaro intento di rendere applicabile anche alla contribuzione di pertinenza dei fondi bilaterali alternativi, evidentemente supposta come obbligatoria, le disposizioni dettate per la contribuzione obbligatoria in favore degli enti pubblici (come detto, quindi, norme in materia di riscossione coattiva, apparato sanzionatorio, ecc.).

Nondimeno, a corroborare l'opzione ermeneutica qui accolta, si aggiungono le più recenti note del Ministero del Lavoro emesse in relazione all'ambito di operatività del FSBA, adottate successivamente alle riforme sopra illustrate, nelle quali il Ministero ha chiaramente affermato l'obbligatorietà della contribuzione per le imprese del settore artigiano.

In particolare, nella nota n. 1135 dell'11.4.2016, si afferma che *“l'obbligo di iscrizione al fondo del settore dell'artigianato sussiste per le imprese che hanno le caratteristiche proprie delle imprese artigiane di cui alla legge n. 443 del 1985.”*



Nello stesso senso, con successiva nota n. 14241/2017, il Ministero ha ribadito che *“l’obbligo di iscrizione a FSBA sia previsto esclusivamente per quelle imprese inquadrato nel settore dell’artigianato ed individuate come artigiane tramite il Codice Statistico Contributivo (CSC), con esclusione, quindi, delle imprese che, pur applicando il CCNL del settore artigianato, appartengano a categorie diverse”*.

Infine, mette conto anche evidenziare che con DL 104/2020, che ha prorogato le misure di cui all’art. 19 DL 18/2020, il legislatore ha previsto l’applicazione di un contributo addizionale dovuto dalle imprese che accedono al beneficio, applicabile, per espresso richiamo, anche ai fondi ex art. 27 D.Lgs. n. 148/2020 (come pure confermato dai pareri emessi dal Ministero del Lavoro nel novembre 2020, all. n. 23 fasc. conv.).

Ebbene è evidente che anche la previsione di un contributo addizionale in favore del Fondo postula, logicamente, l’assoggettamento dell’impresa all’obbligo di versamento della contribuzione ordinaria.

Neppure è di ostacolo alla ricostruzione offerta la circostanza che anche gli accordi interconfederali successivi all’entrata in vigore del D.Lgs. n. 148/2015 continuino a prevedere la possibilità delle imprese del settore artigiano di non aderire al sistema di bilateralità, versando, in alternativa, un contributo mensile di €25 a lavoratore, rimanendo anche obbligati all’erogazione di una prestazione equivalente.

Sul punto, infatti, occorre sottolineare che il sistema della bilateralità ricordato in apertura non è affatto limitato alle misure di sostegno al reddito in caso di sospensione dal lavoro, prevedendo tutta una serie di misure a tutela dei lavoratori e delle imprese, integrative rispetto alle tutele di legge, in materia di formazione, sicurezza sul lavoro, sanità ecc.. Per tale ragione i predetti accordi prevedono, in aggiunta al contributo al FSBA determinato ai sensi dell’art. 27 D.Lgs. n. 148/2015, anche un ulteriore contributo di 7 euro mensili destinato all’EBNA, ente di gestione del Fondo.

Ne deriva che l’omessa adesione alla bilateralità giustifica senz’altro il mancato versamento della contribuzione dovuta all’EBNA, che trova la sua fonte non già nella legge bensì nell’adesione dell’impresa alla contrattazione collettiva (con operatività, per le aziende che applicano il CCNL, dell’obbligazione alternativa ivi contemplata), mentre in nessun caso la contribuzione dovuta al Fondo ai sensi dell’art. 27 D.Lgs. n. 148/2015 potrà dirsi condizionata alla volontaria adesione dell’impresa.



In linea con tale ricostruzione, nella domanda di ammissione all'assegno ex art. 19 DL 18/2020, redatta su modulo predisposto dal Fondo, ciò che si richiede è l'attestazione di regolarizzazione della contribuzione al Fondo e non già all'EBNA.

Coerentemente con ciò, il ricorso ha ad oggetto l'accertamento della nullità del vincolo contributivo sorto nei confronti del solo Fondo.

Siffatta interpretazione appare suffragata anche dal testo dell'accordo interconfederale del 2018 ed in particolare dalla previsione della facoltà delle imprese che applicano il CCNL e che dimostrano di corrispondere ai propri dipendenti l'elemento aggiuntivo della retribuzione di €25 mensili, di chiedere la restituzione all'EBNA della sola quota fissa di 7 euro versata per la bilateralità e non anche del contributo a percentuale dovuto al FSBA ai sensi dell'art. 27 D.Lgs. n. 148/2015 e, peraltro, con decurtazione, dal rimborso della quota fissa, di una quota parte che resta dovuta per il funzionamento del FSBA (stabilita in €2,00 annui).

Sul punto occorre però precisare che la diversa sorte e regolamentazione dei contributi dovuti all'EBNA non determina, in ogni caso, la fondatezza dell'eccezione di difetto di legittimazione passiva dell'ente bilaterale, in quanto ente di gestione del Fondo e co-autore delle delibere impugnate, circostanza, questa, che giustifica in ogni caso l'evocazione in giudizio dell'ente e delle sue articolazioni territoriali competenti per le imprese ricorrenti.

Alla luce di tutte le superiori argomentazioni il ricorso deve essere rigettato.

Le spese di lite, tenuto conto dell'assoluta novità della questione, ben possono essere integralmente compensate tra le parti.

P . Q . M .

Il Tribunale, definitivamente pronunciando sulla domanda proposta dai ricorrenti in epigrafe indicati con ricorso depositato il 17/09/2020, così provvede:

1. - Rigetta il ricorso;
2. - Dichiara integralmente compensate le spese di lite tra le parti.

Roma, 30/11/2021

Il Giudice

