



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
TRIBUNALE ORDINARIO di BOLOGNA

Sezione Lavoro

Il Tribunale, nella persona del giudice dott. Luigi Bettini, ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nella causa civile di I Grado iscritta al n. r.g. **3286/2024** promossa da:

[REDACTED] (C.F. [REDACTED]), con il patrocinio dell'avv. [REDACTED]
e dell'avv. [REDACTED] elettivamente domiciliata presso il difensore avv. [REDACTED]

RICORRENTE

contro

INPS - ISTITUTO NAZIONALE DELLA PREVIDENZA SOCIALE - SEDE NAZIONALE (C.F. 80078750587), con il patrocinio dell'avv. [REDACTED]
elettivamente domiciliato presso il difensore avv. [REDACTED]

ISPettorato D'AREA METROPOLITANA DI BOLOGNA, GIÀ ISPettorato TERRITORIALE DEL LAVORO DI BOLOGNA (C.F. 97900660586), con il patrocinio della dott. ssa [REDACTED] della dott. ssa [REDACTED] della dott. ssa [REDACTED] e del dott. [REDACTED] e del dott. [REDACTED]
elettivamente domiciliato presso il difensore [REDACTED]

INAIL - ISTITUTO NAZIONALE PER L'ASSICURAZIONE CONTRO GLI INFORTUNI SUL LAVORO (C.F. 00000000013), con il patrocinio [REDACTED]
e dell'avv. [REDACTED] elettivamente domiciliato in [REDACTED]
presso il difensore [REDACTED]

RESISTENTI

CONCLUSIONI

Le parti hanno concluso come da ricorso introduttivo e memoria difensiva di costituzione.

IN FATTO ED IN DIRITTO

Con ricorso depositato [redacted] adiva il Tribunale di Bologna, quale giudice del lavoro, evocando in giudizio l'Ispettorato d'area metropolitana di Bologna, già Ispettorato Territoriale del Lavoro di Bologna, l'INL - Ispettorato Nazionale del Lavoro, l'INPS – Istituto Nazionale Previdenza Sociale, e l'INAIL – Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro, chiedendo che fossero accertate: 1) l'illegittimità dell'accertamento condotto dall'Ispettorato d'area metropolitana di Bologna; 2) l'insussistenza di alcuna lesione o differenza del minimo imponibile ai fini contributivi è rinvenibile in ragione e per l'effetto dell'applicazione da parte della Società ricorrente del CCNL ANASTE; 3) la correttezza dell'operato datoriale in ordine all'applicazione del CCNL ANASTE attualmente in vigore e l'assenza di responsabilità in capo alla società; 4) la natura *leader* del CCNL ANASTE, sottoscritto da organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale; 5) l'illegittimità e/o la nullità e/o inefficacia del verbale unico di accertamento dell'ITL e notificazione n. [redacted] del [redacted]

Affermava che: 1) con verbale unico di accertamento e notificazione n. 2023007236/DDD del 18.6.2024, l'Ispettorato d'area metropolitana di Bologna, unitamente ai funzionari in servizio presso l'INPS Bologna, opo aver riferito che *"... dalla documentazione acquisita, in particolare dai contratti di lavoro individuali e dal il Libro Unico del Lavoro, è emerso che la società operante nel settore sociosanitario e assistenziale per persone autosufficienti e non autosufficienti, applica per il personale dipendente il CCNL ANASTE del 12 aprile 2017 e smi, sottoscritto da ANASTE (Associazione Nazionale Strutture per la Terza Età) e le seguenti organizzazioni sindacali: CIU, SNALV CONFESAL, CONFELP, CSE e CSE Sanità..."*, avevano ritenuto di contestare la disciplina collettiva applicata dalla società ricorrente al personale dipendente, ritenendo non legittima, per il periodo dal gennaio 2019 al febbraio 2024, l'applicazione del CCNL ANASTE, sottoscritto il 12.4.2017 e successivamente modificato in data 3.7.2017, poi rinnovato ulteriormente il 27.12.2022 e ancora modificato il 28.4.2023, poiché - a loro dire - *"... secondo l'interpretazione curiale, l'avverbio "comparativamente" implica un confronto tra i riportati parametri, derivandone la maggiore rappresentatività delle organizzazioni sindacali in ragione della valutazione comparativa dei predetti indici. Calando i riportati orientamenti di prassi e giurisprudenziale al caso di specie, la maggiore rappresentatività va riconosciuta al contratto AGESPI (da gennaio 2017 a dicembre 2019) e al contratto AGIDAE (da gennaio 2020 a febbraio 2024), considerati i soggetti sindacali sottoscrittori degli accordi. ... In considerazione della palese differente capacità rappresentativa, e quindi negoziale, dell'attore sindacale dei lavoratori stipulante i rispettivi Ccnl - afferendo i contratti AGESPI e AGIDAE ai sindacati di settore affiliati ai confederali - l'indagine comparativa sul sindacato maggiormente più rappresentativo consente di tralasciare la verifica della consistenza rappresentativa e quindi negoziale dal lato datoriale, essendo in ogni caso pacifica la capacità inclusiva e diffusiva delle organizzazioni sindacali confederali. Proprio queste ultime, infatti, in ragione della loro elevata attitudine ad interpretare le esigenze dei lavoratori, hanno potuto stipulare un considerevole numero di accordi negoziali, non soltanto a livello nazionale, bensì anche su scala territoriale, denotando una capacità diffusiva idonea a negoziare proficuamente nell'interesse dei lavoratori"*; 3) avevano così concluso che *"... i Ccnl da assumere come comparativamente più rappresentativi sono quelli sottoscritti in data 07/05/2018 da AGESPI con le 00.SS FP-CGIL, FISASCAT-CISL, UIL-TUCS, UIL-FPL ed in data 27/12/2021 da AGIDAE con le 00.SS FP-CGIL, FISASCAT-CISL, UIL-TUCS"*; 4) avevano così rideterminato l'imponibile previdenziale

corrisposto dalla società in conformità alle retribuzioni previste, per i diversi livelli di inquadramento, dal CCNL ANASTE, prendendo a riferimento i tabellari statuiti dai CCNL AGESPI e poi AGIDAE, e così per complessivi € 88.513,94, di cui € 58.027,94 a titolo di contributi ed € 30.485,43 a titolo di somme aggiuntive; 5) l'accertamento era erroneo poiché la rilevanza del CCNL ANASTE trovava conferma nella delibera di Giunta della Regione Emilia-Romagna n. 273 del 29.2.2016 in cui, nella determinazione del costo dei servizi socio-sanitari accreditati, il riferimento al costo del lavoro era quello previsto dal suddetto CCNL; la stessa Regione Emilia-Romagna, con circolare n. 10 del 13.11.2018, lo indicava tra "*... i contratti di lavoro maggiormente diffusi tra i soggetti gestori di servizi accreditati ...*"; da ultimo la Regione Emilia-Romagna, con Delibera di Giunta Regionale n. 1637 dell'8.7.2024, aveva riconosciuto, in relazione ai servizi erogati in accreditamento, una maggiore remunerazione economica per gli enti gestori che applicano il contratto ANASTE (senza alcuna menzione dei CCNL AGIDAE e AGESPI), in virtù della natura comparativamente più rappresentativa dei firmatari del suddetto CCNL; e invece gli ispettori avevano assunto – apoditticamente – che più rappresentativi erano i sindacati confederali e, quindi, superflui erano gli accertamenti circa la consistenza rappresentativa dei soggetti firmatari del CCNL ANASTE, in violazione degli artt. 1, comma 1, D.L. n. 338/89 e 2, comma 25, L. n. 549/95, la cui *ratio* era quella di scongiurare che in un settore possa trovare applicazione un contratto "pirata" perché sottoscritto da organizzazioni compiacenti o di comodo, nell'ottica di prevenire sottrazioni indebite di contribuzione dovuta all'Istituto previdenziale, non certo quella di applicare un diverso CCNL sottoscritto da organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, se quello già applicato lo è altrettanto e solo perché il primo prevede una maggiore retribuzione.

Si costituivano in giudizio l'Ispettorato del Lavoro, l'INPS e l'INAIL che, con distinte difese, chiedevano il rigetto delle domande perché infondate in fatto e in diritto. L'Ispettorato si limitava a eccepire il proprio difetto di legittimazione passiva, mentre INPS e INAIL contestavano che quelle che avevano sottoscritto il CCNL avessero la natura di associazioni sindacali maggiormente rappresentative e, quindi, ritenevano che legittimamente gli ispettori avevano ricalcolato la contribuzione sui CCNL AGIDAE e AGESPI sottoscritti da CGIL, CISL e UIL, certamente maggiormente rappresentativi dei sindacati firmatari del CCNL ANASTE.

La causa era istruita solo documentalmente ed è stata decisa all'udienza del 13.5.2018 mediante lettura del dispositivo.

Deve anzitutto essere rigettata l'eccezione relativa al difetto di legittimazione dell'Ispettorato del Lavoro.

E infatti l'azione proposta dalla società ricorrente deve essere qualificata come azione di accertamento negativo dei fatti storici risultanti dal verbale di accertamento, come tale ammissibile ogni qualvolta la stessa sia idonea a eliminare una situazione di obiettiva incertezza che sia potenzialmente fonte di un pregiudizio per il soggetto attore.

Nel caso in esame, il verbale di accertamento dell'ITL è potenzialmente idoneo a determinare, in futuro, effetti pregiudizievoli nella sfera giuridica della società ricorrente, perché con esso sono stati asseritamente accertati fatti che integrano violazioni contributive e previdenziali, a carico dell'associazione nonché violazioni di norme di legge sanzionabili in via amministrativa. È quindi già sorto, in capo alla società ricorrente, un concreto e attuale interesse ad accertare l'inesistenza dei fatti storici attestati nel medesimo verbale di accertamento, prima che ne derivino pretese contributive o sanzionatorie, dotate di efficacia esterna. Dunque, anche l'Ispettorato Territoriale d'Area Metropolitana di Bologna, i cui

funzionari hanno redatto il verbale, è destinatario di tale accertamento. L'eccezione di difetto di legittimazione deve pertanto essere rigettata.

Nel merito le domande della società ricorrente sono fondate e meritano accoglimento, nei limiti di seguito precisati.

Ex art. 1, comma 1, D.L. n. 338/89 la retribuzione da assumere come base per il calcolo dei contributi di previdenza e di assistenza sociale non può essere inferiore all'importo delle retribuzioni stabilito da leggi, regolamenti, contratti collettivi, stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative su base nazionale, ovvero da accordi collettivi o contratti individuali, qualora ne derivi una retribuzione di importo superiore a quello previsto dal contratto collettivo. Ed ex art. 2, comma 25, L. n. 549/95 l'art. 1 citato si interpreta nel senso che, 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.

Secondo un consolidato indirizzo giurisprudenziale *“l'inquadramento ai fini contributivi di cui all'art. 1 D.L. n. 338-1989, cit., per come autenticamente interpretato dall'art. 2, comma 25, L. n. 549-1995, va correlato all'attività effettivamente svolta dall'impresa, ex art. 2070 c.c., dovendo necessariamente farsi ricorso, in ragione del rilievo pubblicistico della materia, a un criterio oggettivo e predeterminato che non lasci spazio a scelte discrezionali o a processi di autodeterminazione normativa, che restano viceversa possibili, stante il principio di libertà sindacale e la non operatività dell'art. 2070 cit. nei riguardi della contrattazione collettiva di diritto comune, solo in relazione al trattamento economico e normativo dei lavoratori, sia pure nei limiti del rispetto dei diritti fondamentali garantiti dall'art. 36 Cost. (così già Cass. n. 801 del 2012, in motivazione, sulla scorta di Cass. S.U. n. 11199 del 2002, nonché da ult. Cass. n. 623 del 2024, sempre in motivazione)”* (Cass. civ., n. 19759/24).

Dunque, la retribuzione minima da assumere a base per il calcolo dell'imponibile ai fini contributivi è quella prevista da un CCNL sottoscritto da associazioni aventi natura comparativamente più rappresentativa, un contratto cosiddetto *“leader”*. Solo nel caso in cui il datore di lavoro, in un determinato settore, applichi un contratto che non lo è occorre procedere a un ricalcolo della base imponibile sulla base di un contratto che lo sia. La *ratio* della norma è quella di scongiurare che in un settore possa trovare applicazione un contratto *“pirata”* perché sottoscritto da organizzazioni compiacenti o di comodo, nell'ottica di prevenire sottrazioni indebite di contributi all'Istituto previdenziale. Ciò però non si traduce necessariamente in una verifica comparativa dei livelli retributivi fra più contratti nel medesimo settore, potendoci essere un temporaneo disallineamento dei livelli retributivi in ragione dei diversi tempi di rinnovo di triennio in triennio. Del resto il solo fatto che un contratto collettivo si rinnovi prima di un altro non comporta l'automatica qualificazione dello stesso come *leader*, con conseguente e automatica negazione della stessa qualifica al secondo. Ciò che la norma vuole è che il datore di lavoro applichi un contratto sottoscritto da organizzazioni comparativamente più rappresentative.

Nel caso in esame dall'esame del verbale ispettivo emerge che *“... secondo l'interpretazione curiale, l'avverbio “comparativamente” implica un confronto tra i riportati parametri, derivandone la maggiore rappresentatività delle organizzazioni sindacali in ragione della valutazione comparativa dei predetti indici. Calando i riportati orientamenti di prassi e giurisprudenziale al caso di specie, la maggiore rappresentatività va riconosciuta al*

contratto AGESPI (da gennaio 2017 a dicembre 2019) e al contratto AGIDAE (da gennaio 2020 a febbraio 2024), considerati i soggetti sindacali sottoscrittori degli accordi. ... In considerazione della palese differente capacità rappresentativa, e quindi negoziale, dell'attore sindacale dei lavoratori stipulante i rispettivi Ccnl - afferendo i contratti AGESPI e AGIDAE ai sindacati di settore affiliati ai confederali - l'indagine comparativa sul sindacato maggiormente più rappresentativo consente di tralasciare la verifica della consistenza rappresentativa e quindi negoziale dal lato datoriale, essendo in ogni caso pacifica la capacità inclusiva e diffusiva delle organizzazioni sindacali confederali. Proprio queste ultime, infatti, in ragione della loro elevata attitudine ad interpretare le esigenze dei lavoratori, hanno potuto stipulare un considerevole numero di accordi negoziali, non soltanto a livello nazionale, bensì anche su scala territoriale, denotando una capacità diffusiva idonea a negoziare proficuamente nell'interesse dei lavoratori".

Da tali considerazioni gli ispettori hanno fatto discendere la maggiore rappresentatività dei CCNL applicati per ricalcolare i contributi. Ma la conclusione non merita di essere condivisa. La rilevanza del CCNL ANASTE emerge - come affermato dalla società ricorrente - nella delibera di Giunta della Regione Emilia-Romagna n. 273 del 29.2.2016 che, nella determinazione del costo dei servizi socio-sanitari accreditati, ha preso come riferimento proprio il costo del lavoro previsto all'interno di tale contratto (documento n. 24 di parte ricorrente). La stessa Regione Emilia-Romagna, con circolare n. 10 del 13.11.2018 lo indica tra *"... i contratti di lavoro maggiormente diffusi tra i soggetti gestori di servizi accreditati ..."* (documento n. 23 di parte ricorrente).

Con la successiva delibera di Giunta Regionale n. 1637 dell'8.7.2024 la Regione ha poi riconosciuto, in relazione ai servizi erogati in accreditamento, una maggiore remunerazione economica per gli enti gestori che applicano il contratto ANASTE, in ragione natura comparativamente più rappresentativa dei firmatari del suddetto CCNL (documento n. 25 di parte ricorrente).

Essa emerge inoltre dai Decreti del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 4.7.2014 e del 30.11.2015 e da quello del Presidente del Consiglio dei Ministri del 20.9.2014, oltre che dai censimenti ARAN sulla rappresentatività nel settore sanitario per i trienni 2017/19, 2019/21 e 2022/24 (documenti n. 13 di parte ricorrente). Inoltre, la UIL FPL ha aderito al sistema contrattuale in esame nel 2017 (documento n. 9 di parte ricorrente).

A fronte di tali specifiche circostanze, gli Istituti resistenti non hanno dato prova che il CCNL ANASTE non fosse sottoscritto da soggetti maggiormente rappresentativi, assumendo viceversa che non lo era solo perché non era stato sottoscritto dai sindacati confederali, notoriamente maggiormente rappresentativi a livello nazionale, il che però non è sufficiente poiché, se non può dubitarsi della rappresentatività di tali sindacati, gli Istituti resistenti - con riferimento allo specifico settore socio-assistenziale in cui la società ricorrente opera - non hanno provato né che le organizzazioni sindacali firmatarie del CCNL ANASTE non fossero maggiormente rappresentative né che, viceversa, lo fossero quelle che hanno sottoscritto i CCNL AGESPI e AGIDAE.

A tal proposito, si sono limitate a invocare la circolare del Ministero del lavoro del 24.5.2021 che però - in generale - fa riferimento alla rappresentatività dei diversi sindacati, senza riferimento a settori specifici e un parere del 15.12.2017 dello stesso Ispettorato di Bologna, parte del giudizio (documenti nn. 3 e 4 di parte resistente INPS) che non valgono a contestare le specifiche deduzioni contrarie.

Per tale ragione le domande della società ricorrente devono essere accolte, in ciò restando assorbite tutte le altre questioni svolte.

Peraltro, poiché oggetto del giudizio è l'accertamento dell'esistenza/inesistenza del maggior obbligo contributivo della società opponente e non anche la legittimità formale degli atti compiuti dagli Ispettori, in tal senso devono essere qualificate le domande svolte.

Per tale ragione, in accoglimento dell'opposizione svolta, deve essere accertata l'inesistenza dell'obbligo contributivo della società ricorrente di cui al verbale di accertamento [REDACTED] del [REDACTED] dell'Ispettorato d'Area Metropolitana di Bologna.

La particolarità della vicenda trattata costituisce grave ed eccezionale motivo per compensare fra le parti le spese processuali.

P.Q.M.

Il Tribunale di Bologna, quale giudice del lavoro, in persona del giudice dott. Luigi Bettini, definitivamente pronunciando nel giudizio n. 3286/24 R.G. LAV. promosso da [REDACTED] in persona del legale rappresentante *pro tempore*, contro Ispettorato d'Area Metropolitana di Bologna, in persona del direttore *pro tempore*, INPS, in persona del presidente *pro tempore*, e INAIL, in persona del direttore regionale *pro tempore*, ogni diversa istanza disattesa e respinta, così decide:

1. accerta l'inesistenza dell'obbligo contributivo della società ricorrente di cui al verbale di accertamento [REDACTED] del [REDACTED] dell'Ispettorato d'Area Metropolitana di Bologna;
2. compensa per intero fra le parti le spese processuali;
3. fissa il termine di giorni sessanta per il deposito della motivazione.

Bologna, 13.5.2025

Il giudice del lavoro
dott. Luigi Bettini