

Appunti sulla bilateralità

(di Marco Lai)

(pubblicato in *Dir.Rel.Ind.*, n.4/2006)

Sommario: 1. Premessa. –2. La cultura della bilateralità. –3. Bilateralità e mutualità nella crisi del welfare State. –4. Gli enti bilaterali: definizioni ed esperienze. –5. Gli ambiti di intervento degli enti bilaterali nella legge di riforma del mercato del lavoro. –6. Le questioni aperte

1. Sul ruolo e le prospettive della bilateralità, o forse meglio del bilateralismo (termine comprensivo delle regole, specie di matrice contrattuale, da cui traggono origine e che disciplinano l'attività degli enti bilaterali nonché degli altri soggetti a conduzione congiunta)¹, le valutazioni della dottrina giuridica sono assai differenziate: tra chi intravede pericoli di deriva istituzional-corporativa e di snaturamento delle tradizionali funzioni di rappresentanza sindacale e chi, viceversa, considera la bilateralità “la nuova frontiera” dell'azione sindacale sul piano dei servizi e della cooperazione con le imprese, di particolare efficacia in un mercato del lavoro frantumato e flessibile². Anche in campo sindacale, come noto, le posizioni sono divise: Cisl e Uil favorevoli, Cgil in linea di massima contraria (pur con aperture).

La dottrina che, tranne lodevoli eccezioni³, si è per lungo tempo disinteressata della tematica, è venuta occupandosene principalmente nell'esame degli spazi offerti dalla legge di riforma del mercato del lavoro (legge n.30/2003 e relative norme di attuazione); dal che si è osservato come valutazioni critiche sugli enti bilaterali non siano del tutto scevre da riserve sull'impianto complessivo della legge o su specifici istituti, quali la certificazione dei contratti di lavoro ed il regime di somministrazione, nella cui gestione gli stessi enti sono

¹ Cfr. P.VARESI, *Azione sindacale e tutela nel mercato del lavoro: il bilateralismo alla prova*, in *DRI*, 2004, p.232.

² Cfr. in particolare i contributi apparsi sul n.2/2003 della rivista *Lavoro e diritto*, presentati al Seminario “*Gli enti bilaterali: mercato del lavoro e rappresentanza sindacale*”, svoltosi a Venezia l'11 aprile 2003, presso il Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università Ca' Foscari, con relazione introduttiva di L.MARIUCCI; cfr., più di recente, in termini critici, tra gli altri, G.MARTINENGO, *Gli enti bilaterali dopo il d.lgs.276/2003*, in *Lavoro e Diritto*, 2006, pp.245 ss, al quale si rinvia anche per riferimenti; per una diversa prospettiva cfr., tra gli altri, M.NAPOLI, *Riflessioni sul ruolo degli enti bilaterali nel decreto legislativo 10 settembre 2003, n.276*, in *Jus*, 2005, pp.309 ss., ora in M.NAPOLI, *Il diritto del lavoro tra conferme e sviluppi (2001-2005)*, Giappichelli, Torino, 2006, pp.355 ss.

³ Cfr. in particolare L.BELLARDI, *Istituzioni bilaterali e contrattazione collettiva: il settore edile*, Angeli, Milano, 1989.

coinvolti. Gli enti bilaterali vengono dunque a costituire una sorta di “parafulmine” per colpire più ampie scelte del legislatore⁴.

Proprio perché la bilateralità non deve diventare l’ennesima occasione di scontro ideologico, pur in un approccio tendenzialmente favorevole a quello che, a nostro avviso, è un ulteriore terreno di impegno sindacale a fianco dell’azione negoziale, pare utile mettere in rilievo le potenzialità ma anche i problemi, di carattere tecnico-giuridico e di ordine funzionale, della bilateralità, dissentendo decisamente da quella parte della dottrina che, anche dopo l’intervento del legislatore del 2003, relega il fenomeno degli enti bilaterali inesorabilmente in una prospettiva di marginalità⁵.

E’ solo il tempo che dirà se le esperienze presenti in alcuni settori si rafforzeranno o meno e se le funzioni previste dalla legge saranno pienamente esercitate.

Particolare attenzione verrà data al rapporto tra bilateralità, fonti del diritto (legge/contrattazione collettiva) e sistema di rappresentanza (dei lavoratori non standard). Altro snodo cruciale è quello del raccordo con le istituzioni (bilateralità e trilateralità).

2. Presupposto per l’affermarsi della cultura della bilateralità è in particolare il “superamento della dimensione conflittuale e negoziale, considerata come esclusiva e non solo prevalente per l’organizzazione sindacale, mediante l’affermazione della cultura della partecipazione e della gestione”⁶. Al riguardo si è assimilata la funzione regolativa del sindacato alla funzione legislativa del Parlamento e l’attività di gestione degli enti bilaterali all’attività di governo. Se infatti “per il sindacato è più facile concorrere, con le controparti, alla produzione di regole, mediante la contrattazione collettiva,...la gestione di un ente presuppone la capacità di soluzione dei problemi mediante una vera arte di governo”⁷. Per la funzionalità di tale indirizzo partecipativo e per la sua efficacia operativa è d’altro lato indispensabile una comune volontà di agire ed un affidamento reciproco tra le parti. Sotto altro versante la bilateralità viene a rappresentare un importante strumento di partecipazione sociale, concorrendo a realizzare, assieme alla contrattazione collettiva, quella *società democratica*, fondata sull’apporto delle formazioni sociali espressione della società civile, riconosciuta dalla Carta costituzionale⁸. Non mancano del resto, anche nella fase attuale, tentativi di tornare ad un assetto totalmente liberista, basato solo sul piano dei rapporti individuali e delle logiche di mercato. Un ulteriore impulso alla partecipazione delle parti sociali viene dalla riforma del titolo V° della Costituzione, operata nel 2001, che accanto al principio di “sussidiarietà verticale” (Stato/Regioni/Enti locali) riconosce, ancor più espressamente che in passato, il principio di “sussidiarietà orizzontale” (cfr.in particolare l’art.118, comma 4, Cost.)⁹. Il soddisfacimento di interessi generali è possibile, dunque, grazie anche all’intervento di soggetti privati (singoli e associazioni) nell’organizzazione e gestione di determinate

⁴ In tal senso M.NAPOLI, *cit.*, p.309. Cfr. anche F.CARINCI, *Il casus belli degli Enti bilaterali*, in *Lavoro e Diritto*,2003, pp.199 ss.; R.DEL PUNTA, *Enti bilaterali e modelli di regolazione sindacale*, in *Lavoro e Diritto*,2003, p.221.

⁵ Cfr.G.MARTINENGO, *cit.*, p.245, che richiama il contributo di U.ROMAGNOLI, *Enti bilaterali: possibili risposte*, in *Lavoro e Diritto*, 2003, pp.261 ss.

⁶ In tal senso M.NAPOLI, *Gli enti bilaterali nella prospettiva di riforma del mercato del lavoro*, in *Jus*,2003, p.237, ora in M.NAPOLI, *Il diritto del lavoro tra conferme e sviluppi (2001-2005)*, *cit.*, p.319.

⁷ Cfr.M.NAPOLI, da ultimo *cit.*, p.238.

⁸ Cfr. CENTRO STUDI CISL, *Gli enti bilaterali ed il ruolo del sindacato*, Firenze, 2002, dattiloscritto, p.3.

⁹ In base al quale “Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”.

attività. E' un significativo riconoscimento del ruolo delle parti sociali, che dovrebbe trovare esplicito riferimento anche negli Statuti regionali. In tale contesto gli enti bilaterali possono utilmente operare per assicurare taluni servizi e prestazioni di carattere sociale che, in un tessuto di piccola e media impresa come quello italiano, risultano più efficaci se forniti a livello territoriale. Non viene con ciò a modificarsi la natura del sindacato in senso "parastatale", rimanendo le funzioni di indirizzo e di controllo di competenza pubblica.

Quella della bilateralità è in ogni caso solo una delle possibili linee di intervento; il ricorso al conflitto, seppur come *extrema ratio*, non viene infatti meno anche nella logica partecipativa. Obiettivo è quello di mettere in campo tutte le risorse disponibili e le espressioni di rappresentanza degli interessi per favorire una "via alta", anche sul piano dei diritti economici e sociali, della competizione territoriale, che rappresenta il vero ambito dello sviluppo¹⁰.

La prospettiva di una regionalizzazione degli interventi ha del resto ripercussioni sul sistema contrattuale, rafforzando il peso del livello decentrato. Si pone pertanto la necessità di una revisione dell'assetto contrattuale, ridefinendo i contenuti, le sedi, i soggetti ed il ruolo degli attuali livelli in funzione di valorizzare appieno il territorio.

3. Le trasformazioni dell'economia di mercato (terziarizzazione, globalizzazione, delocalizzazione) e le conseguenze sui sistemi di welfare e sul ruolo del pubblico fanno emergere la necessità di ricorrere a nuovi strumenti di protezione sociale¹¹.

I cambiamenti della domanda di salute e di benessere sociale connessi alle mutate condizioni della popolazione attuale e futura (anziani, disabili, precari, ecc..) mettono peraltro in rilievo il crescente divario tra costi dei sistemi di protezione sociale e risorse (scarse) disponibili.

Anche se le scelte in materia non possono essere ricondotte alla sola valenza economica si pone dunque il problema della qualificazione delle politiche sociali, mediante il coinvolgimento, nell'erogazione dei servizi, del volontariato, del privato sociale e, a determinate condizioni, del privato *for profit* (dal *welfare State* al *welfare community*). In tale quadro si tratta di conciliare al meglio sussidiarietà e solidarietà, unità e differenziazione: da una parte prevedendo prestazioni di base, a livello nazionale, sotto forma di servizi, agevolazioni e trasferimenti monetari; dall'altra lasciando ai governi locali la scelta politica di riconoscere quote aggiuntive di prestazioni, rendendo altresì sempre più visibile il rapporto costi-benefici della spesa sociale locale.

Più in generale è da osservare che la giusta valorizzazione delle specificità territoriali deve tener conto della tendenziale vocazione universalistica dei diritti civili e sociali (fondamentali), in quanto diritti delle persone prima che di appartenenti a determinate comunità locali. Di tutto ciò occorre tener conto in particolare ai fini della determinazione dei "livelli essenziali" delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art.117, comma 2, lett.m), Cost.).

Si ripropone dunque il tema della *inderogabilità*, fondativo dello stesso diritto del lavoro, in un'ottica non di aprioristico rifiuto di qualsiasi operazione di rivisitazione del corpo normativo, ma come nozione da attualizzare, in vista dell'innalzamento del livello complessivo di libertà sostanziale che caratterizza una determinata società.

Quanto il sindacato, attraverso le forme della bilateralità, può realizzare in tal senso?

¹⁰ Sulla concertazione a livello locale cfr. da ultimo T.TREU, *La concertazione sociale*, in *Diritti, lavori, mercati*, 2005, specie pp.40 ss.

¹¹ Cfr., tra gli altri, M.CINELLI, S.GIUBBONI, *Il diritto della sicurezza sociale in trasformazione*, Giappichelli, Torino, 2005. Sui problemi connessi alla protezione sociale dei lavori *non standard*, cfr., da ultimo, S.RENGA, *La tutela sociale dei lavori*, Giappichelli, Torino, 2006.

L'iniziativa delle organizzazioni sindacali sull'area del nuovo welfare sembra orientarsi nella duplice direzione del mantenimento/ripristino degli elementi fondativi del modello pubblico e dell'apertura a pratiche di mutualità, specie nel campo della previdenza complementare e della tutela sanitaria integrativa¹².

Un'ampia serie di prestazioni e di servizi è poi offerta proprio dal sistema della bilateralità, particolarmente sviluppato in alcuni settori (edilizia, commercio e turismo, agricoltura) e comparti (artigianato)¹³.

Si è d'altro lato posto il problema di come estendere le forme di mutualità previste dalla contrattazione collettiva a quelle categorie di persone particolarmente bisognose (anziani, precari ecc.), non ricomprese nel proprio ambito di rappresentanza, e che rischiano di essere ancor più emarginate; per ampie fasce di popolazione la domanda di welfare va peraltro indirizzandosi sempre più sul terreno dei servizi¹⁴.

Si tratta di dar vita a nuovi schemi assicurativi fondati sull'integrazione tra azioni di inserimento/reinserimento lavorativo e crescita professionale, promovendo quelle che in ambito Ocse sono definite *politiche sociali attive* (attenzione ai problemi dell'infanzia ed alla possibilità di conciliare responsabilità familiari e professionali; lotta all'esclusione sociale; sostenibilità finanziaria dei sistemi pensionistici e maggiori opportunità di partecipazione sociale per gli anziani)¹⁵, argine a quella "società liquida"¹⁶ dove spesso la precarietà lavorativa si tramuta in precarietà esistenziale¹⁷.

4. Assai variegata sono le forme della bilateralità per denominazione, tipo e provenienza delle risorse, ambito di intervento, spaziando dal livello aziendale a quello territoriale e nazionale (si è detto come particolare rilievo debba attribuirsi alla dimensione locale). Esula dagli obiettivi di queste note soffermarsi sulla sottile disputa terminologica tra "organismo paritetico" ed "ente bilaterale", espressioni nella prassi spesso intercambiabili¹⁸ (si veda la definizione contenuta nell'art.2, comma 1, lett.h), d.lgs.n.276/2003)¹⁹, nonché sulla configurazione giuridica degli enti bilaterali quali "associazioni non riconosciute", ex art.36 e seguenti cod.civ., secondo l'indirizzo prevalente²⁰, "consorzi"²¹, o "altre istituzioni private", previste dall'art.12, cod.civ.²²; dato comune di tali organismi è quello di essere preposti allo svolgimento di una attività diretta a soddisfare interessi esplicitamente condivisi, pur essendo costituiti da soggetti controparti nel sistema di relazioni industriali e che

¹² Cfr. più ampiamente S.BERTOLINO, *Sindacalismo e mutualità: due principi inconciliabili?*, in *Communitas*, 2006, n.10, pp.181 ss.

¹³ Cfr. *infra*

¹⁴ In tal senso S.BERTOLINO, *cit.*, pp.204 ss.

¹⁵ Cfr. OCSE, *Extending Opportunities: How Active Social Policy can benefit us all*, Paris. 2005.

¹⁶ Cfr. Z.BAUMAN, *Amore liquido*, Laterza, Bari-Roma, 2006.

¹⁷ Cfr. tra gli altri A.ACCORNERO, *San Precario lavora per noi*, Rizzoli, Milano, 2006; cfr. anche B.MANGHI, *Le trasformazioni del lavoro*, in *L'impresa al plurale*, n.10/2002; per spunti per l'azione sindacale cfr., da ultimo, C.ARLATI, *Precari nati? Sicurezza e flessibilità oltre la retorica*, in AA.VV., *VI° Rapporto sulla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro in Emilia Romagna*, Maggioli, Rimini, in via di pubblicazione.

¹⁸ Cfr. CENTRO STUDI CISL, *Gli enti bilaterali ed il ruolo del sindacato*, *cit.*, p.6.

¹⁹ Cfr. *infra*

²⁰ Cfr. tra gli altri: G.MARTINENGO, *Enti bilaterali: appunti per la discussione*, in *Lavoro e Diritto*, 2003, p.176; sul punto anche C.CESTER, *Il futuro degli enti bilaterali: collaborazione e antagonismo alla prova della riforma del mercato del lavoro*, in *Lavoro e Diritto*, 2003, p.211, che richiama anche Cass., 6 marzo 1986, n.1502).

²¹ In tal senso U.ROMAGNOLI, *Enti bilaterali: possibili risposte*, in *Lavoro e Diritto*, 2003, p.262.

²² Così M.NAPOLI, *Riflessioni sul ruolo degli enti bilaterali nel decreto legislativo 10 settembre 2003, n.276*, *cit.*, p.312.

mantengono la loro autonomia al di fuori dei vincoli assunti con la loro istituzione²³. Pertanto “la collaborazione (sia pure da posizioni diverse) sta, in fondo, nel Dna degli enti bilaterali...”²⁴.

Si può affermare che gli enti bilaterali costituiscono un sottosistema del “sistema” delle relazioni industriali e sono sedi stabili e specializzate di confronto tra le parti volte a favorire una maggior collaborazione in ambiti tematici legati alla retribuzione (ferie, gratifiche) ed al welfare (sostegno al reddito, sanità, formazione)²⁵.

Tratto distintivo rispetto alle normali associazioni riconosciute è la regola della *pariteticità*, “che costituisce la proiezione sul piano gestionale della caratteristica principale della contrattazione collettiva” da cui traggono origine²⁶. Tale regola vale sia ai fini della composizione dell’ente sia per la gestione e la presa di decisioni, dovendo queste essere assunte necessariamente con il consenso di entrambe le parti sociali rappresentate²⁷.

L’esperienza degli enti bilaterali è antica trovando le proprie radici nella storia del movimento sindacale. In alcuni settori, quali in particolare l’edilizia e l’artigianato, la bilateralità ha una lunga e positiva tradizione, con esperienze concrete a partire dagli inizi del ‘900. La cultura della partecipazione e della solidarietà, da elemento valoriale, si trasforma nel corso del tempo in progettualità ed azione politica; dalle società di mutuo soccorso l’evoluzione dei sistemi bilaterali, previsti dalla contrattazione collettiva, diventa terreno di tutela per interessi condivisi²⁸.

Caratteristica fondamentale degli enti bilaterali, come evidenziato, è il fatto di essere istituiti e disciplinati dalla contrattazione collettiva. Il contratto collettivo rappresenta dunque la *fonte primaria* di regolazione e di indirizzo. Secondo l’orientamento prevalente le clausole istitutive degli enti bilaterali appartengono alla cosiddetta “*parte obbligatoria*”, del contratto collettivo, in quanto destinate a regolare i rapporti tra le parti stipulanti (ma sul punto si veda oltre nel testo); ciò non impedisce alla stessa contrattazione collettiva di affidare agli enti bilaterali la gestione di istituti contrattuali, di carattere economico e normativo, in origine di competenza del datore di lavoro.

Il sistema della bilateralità nasce in settori ad elevata frantumazione produttiva e mobilità di addetti, dove è più conveniente per lavoratori ed imprese affidare ad un soggetto terzo l’erogazione, a scadenze predeterminate, di specifiche prestazioni (l’indicazione è di interesse in prospettiva per l’area del cosiddetto *lavoro non standard*, finora scarsamente tutelata)²⁹.

Le Casse edili, che si affermano definitivamente negli anni 50/60, sorgono infatti come strumento per favorire alcune prestazioni contrattuali, quali il trattamento economico per ferie, gratifica natalizia (cosiddetta 13°), anzianità (ora A.P.E.), altrimenti difficilmente usufruibili in tale settore. A queste si sono poi aggiunte altre prestazioni quali l’integrazione del trattamento economico per malattia ed infortunio e l’assistenza sanitaria integrativa. Il modello, incentrato sulle Casse edili a livello provinciale, con un coordinamento a livello nazionale rappresentato dalla Commissione nazionale paritetica per le Casse edili (CNCE),

²³ Cfr. U.ROMAGNOLI, *Enti bilaterali: possibili risposte*, cit., p.262.

²⁴ In tal senso C.CESTER, *Il futuro degli enti bilaterali...*, cit., p.212.

²⁵ Cfr. S.LEONARDI, *Gli enti bilaterali nel sistema italiano delle relazioni industriali*, schede didattiche, dicembre 2005. Dello stesso autore cfr., *Gli enti bilaterali tra autonomia e sostegno normativo*, in *DLRI*, 2004, pp.443 ss.; ID. *Bilateralità e servizi. Quale ruolo per il sindacato?*, Ediesse, Roma, 2005.

²⁶ In tal senso M.NAPOLI, *Riflessioni sul ruolo degli enti bilaterali...*, cit., p.312.

²⁷ In tal senso sono le previsioni della contrattazione collettiva: cfr. ad esempio quanto stabilito dall’art.73, del Ccnl per i lavoratori delle cooperative di produzione e lavoro dell’edilizia e attività affini, del 24 maggio 2004, in base al quale “*qualsiasi atto concernente il prelievo, l’erogazione e il movimento dei fondi della Cassa Edile deve essere effettuato con firma abbinata nel rispetto della pariteticità della rappresentanza sindacale*”; cfr. anche la disciplina del Fondo di sostegno al reddito nel settore artigiano di cui all’accordo interconfederale 21 luglio 1988.

²⁸ Cfr. CENTRO STUDI CISL, *Gli enti bilaterali ed il ruolo del sindacato*, cit., p.4.

²⁹ Cfr. *infra*

vede la contemporanea presenza di altri organismi bilaterali a seconda dell'ambito di intervento (Enti scuola nel campo della formazione professionale, Comitati paritetici territoriali (Cpt) per la sicurezza del lavoro, ed i rispettivi collegamenti nazionali)^{30/31}. Altro significativo terreno di intervento è quello del sostegno del reddito in caso di sospensione dell'attività produttiva. Nell'artigianato, comparto dove più si è sviluppato il sistema della bilateralità, a partire dall'esperienza delle Casse Mutue Artigiane per l'integrazione di malattia ed infortunio, specie in alcuni territori di più radicato associazionismo³², l'accordo interconfederale 21 luglio 1988, accanto ad un articolato sistema di relazioni sindacali, incentrato, tra l'altro, su una rappresentanza sindacale territoriale (il "delegato di bacino") ha previsto, a "salvaguardia del patrimonio di professionalità di lavoro dipendente ed imprenditoriale delle imprese artigiane", l'istituzione di un Fondo intercategoriale a livello regionale, da gestire in maniera paritetica, "per il sostegno al reddito dei lavoratori delle imprese interessate da sospensioni temporanee delle attività causate da eventi di forza maggiore, indipendenti dalla volontà dell'imprenditore", a cui si sono poi aggiunte le ipotesi legate a crisi congiunturali e aziendali. Si assicura dunque, attraverso la bilateralità, un minimo di protezione in un settore altrimenti privo della copertura degli ammortizzatori sociali. Da ultimo l'accordo interconfederale, del 14 febbraio 2006, di aggiornamento dell'accordo del 1988, rilancia le relazioni sindacali ed il sistema della bilateralità³³. Viene attivata la Consulta degli Enti bilaterali regionali quale strumento per il monitoraggio, il confronto e la verifica dei sistemi di funzionamento e finanziamento, ed affidato all'Ente Bilaterale Nazionale (EBNA) il compito, proprio del Fondo nazionale di sostegno al reddito, di coordinare eventuali interventi di solidarietà a fronte di eventi eccezionali o calamità naturali, prevedendo inoltre presso di esso la costituzione di tre osservatori (ammortizzatori sociali, funzionamento bilateralità, contrattazione). L'intesa fissa poi alcuni indirizzi di gestione ed ambiti di intervento³⁴ per gli enti bilaterali dell'artigianato al fine di garantire omogeneità, trasparenza ed efficacia all'intero sistema³⁵. Esperienze analoghe sono previste nel settore del terziario e del credito³⁶. Anche l'agricoltura si è storicamente caratterizzata per la presenza di forme di tutela bilaterale: dalle casse *extra legem* degli anni '50 (per indennità integrative in caso di malattia, infortunio, maternità) all'istituzione, nell'ultimo decennio, di fondi integrativi in materia sanitaria e pensionistica. Ulteriore terreno di sviluppo è quello della formazione professionale, sia in relazione alla gestione dei contratti a contenuto formativo³⁷, sia alle esperienze di formazione continua,

³⁰ Formedil per il coordinamento degli interventi formativi; Commissione nazionale paritetica per la prevenzione infortuni, igiene e ambiente di lavoro per il coordinamento degli interventi in materia di sicurezza del lavoro.

³¹ Sulla Cassa edile cfr. in particolare L.BELLARDI, *Istituzioni bilaterali e contrattazione collettiva: il settore edile, cit.*

³² Per le esperienze del settore artigiano si rinvia all'ampia nota bibliografica riportata da G.MARTINENGO, *Enti bilaterali: appunti per la discussione, cit.*, pp.182/183.

³³ Di novità è tra l'altro la previsione, quanto meno in materia retributiva, di un assetto contrattuale ispirato al principio di sussidiarietà (verticale), per cui il livello nazionale interviene a garantire la tutela del potere d'acquisto là dove la contrattazione decentrata non vi abbia provveduto.

³⁴ Questi possono riguardare: i sistemi di rappresentanza; la tutela in materia di salute e sicurezza; il sostegno al reddito dei lavoratori e delle imprese; la formazione; la previdenza; il welfare integrativo; attività di indagine e ricerca; lo sviluppo delle pari opportunità; il mercato del lavoro.

³⁵ Cfr. a commento dell'accordo A.TAMPIERI, *L'accordo nel settore artigiano per assetti contrattuali e enti bilaterali*, in *Guida al lavoro*, 2006, n.9, pp.96 ss.; più ampiamente G.DE LUCIA, S.CIUFFINI, *Il sistema degli enti bilaterali nell'artigianato: una esperienza italiana al servizio del dialogo sociale europeo*, in M.TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro. Prime interpretazioni e proposte di lettura del d.lgs. 10 settembre 2003, n.276. Il diritto transitorio e i tempi della riforma*, Milano, Giuffrè, 2004, pp.691 ss.

³⁶ Cfr. art.5-bis, lett.h), accordo settore Terziario 2 luglio 2004; cfr. l'art.11, comma 10, dell'accordo settore Credito 28 febbraio 1998, relativo alla istituzione del Fondo di solidarietà per il sostegno del reddito, dell'occupazione, della riconversione e riqualificazione professionale del personale dipendente dalle imprese del credito.

rispetto alle quali, come vedremo, il modello degli enti bilaterali è stato valorizzato dal legislatore³⁸.

Oltre alle esperienze realizzate per via contrattuale un esplicito riconoscimento del ruolo della bilateralità è stato, in taluni casi, effettuato dal legislatore.

Se il rapporto tra legge e contrattazione collettiva, principali fonti del diritto del lavoro, è stato ampiamente esplorato, sì che il rinvio della legge alla contrattazione collettiva per i profili regolativi del rapporto di lavoro costituisce da tempo un modello consolidato, non altrettanto si può dire a proposito degli enti bilaterali. Pur tuttavia non mancano indicazioni in tal senso.

Un primo esempio lo si può trovare nella particolare disciplina dei contratti di solidarietà per il settore artigiano (art.5, comma 8, legge n.236/1993, come sostituito dall'art.4, comma 2, d.l. n.299/1994), dove l'intervento è accordato, anche per imprese con meno di 16 dipendenti, qualora i lavoratori percepiscano da parte di fondi bilaterali, istituiti dalla contrattazione collettiva, una prestazione di entità non inferiore alla metà del contributo pubblico destinato ai lavoratori stessi. Si tratta dunque di un intervento integrativo dello Stato, che si realizza a condizione che anche istituti privato-collettivi partecipino con risorse proprie.

Altro richiamo del legislatore al ruolo della bilateralità è in materia di sicurezza del lavoro. L'art.20, d.lgs.n.626/1994, affida infatti agli "organismi paritetici" territoriali funzioni di "orientamento e di promozione di iniziative formative nei confronti dei lavoratori" nonché "di prima istanza di riferimento in merito a controversie sorte sull'applicazione dei diritti di rappresentanza, informazione e formazione". Le modalità di costituzione e le funzioni di tali organismi sono stati specificati dalle intese collettive³⁹, che di norma ne hanno previsto un'articolazione a livello nazionale, regionale e provinciale⁴⁰.

E' peraltro da sottolineare il legame tra modelli di relazioni industriali di tipo partecipativo, quale appunto quello delineato dalla normativa sulla sicurezza del lavoro, e la previsione di procedure per la soluzione dei conflitti.

Un modello ancor più spinto di utilizzo dell'ente bilaterale si ha poi nel campo della formazione professionale continua. Seguendo l'indirizzo tracciato dall'art.17, comma 1, lett.d), della legge n.196/1997, l'art.118 della legge n.388/2000 (finanziaria 2000), modificato dall'art.48, della legge n.289/2002 (finanziaria 2003), prevede l'utilizzo del contributo dello 0,30 della retribuzione, a carico delle imprese, a favore della formazione continua. Fermo restando l'obbligo del pagamento del contributo, qualora l'impresa aderisca ad un Fondo bilaterale, istituito sulla base di accordi interconfederali, l'Inps è tenuto a devolvere il contributo al Fondo. In tal caso si tratta pertanto di risorse reperite dai poteri pubblici ed affidate alle parti sociali per la gestione, secondo criteri e responsabilità condivise⁴¹. E' in ogni caso da sottolineare che presupposto necessario per l'operatività della procedura resta l'adesione del datore di lavoro al Fondo⁴².

³⁷ Cfr., tra gli altri, il titolo V (artt.18/30) dell'accordo settore Terziario 2 luglio 2004; l'accordo 23 giugno 2005, di disciplina dell'apprendistato professionalizzante nel settore del Credito; la disciplina dell'apprendistato professionalizzante nel settore Metallmeccanico, nell'ambito dell'accordo di rinnovo del Ccnl, 19 gennaio 2006.

³⁸ Cfr. *infra*

³⁹ Cfr., tra le altre, l'accordo CGIL-CISL-UIL/Confindustria 22 giugno 1995, Parte II; l'accordo 22 novembre 1995, definitivamente siglato il 3 settembre 1996, per settore artigiano, Parte II; l'accordo 18 novembre 1996, per il commercio, terziario e turismo, Parte II.

⁴⁰ Sul punto sia consentito rinviare a M.LAI, *La sicurezza del lavoro tra legge e contrattazione collettiva*, Giappichelli, Torino, 2002, pp.230 ss.

⁴¹ La Corte Cost., con sentenza n.51/2005, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art.48, della legge n.289/2002, nella parte in cui non prevede strumenti idonei a garantire una *leale collaborazione* fra Stato e Regioni; cfr. al riguardo S.SCAGLIARINI, *La formazione professionale tra Stato e Regioni: alcuni importanti chiarimenti*, in *Dir.rel.ind.*, 2005, p.822 ss.

⁴² I Fondi hanno iniziato ad operare solo a partire dal 2004; cfr. al riguardo, tra gli altri, G.PROIA, *I Fondi interprofessionali per la formazione continua: natura, problemi, prospettive*, in *Arg.dir.lav.*, 2006, pp.470 ss.; per dati

Occorre aggiungere quanto già previsto in materia di lavoro interinale (ora somministrazione di lavoro). Facendo seguito ai principi stabiliti nell'Accordo sulla politica dei redditi, del luglio 1993 e nell'Accordo per il lavoro, del settembre 1996, l'art.5, della legge n.196/1997, stabiliva infatti l'obbligo per le imprese fornitrici di versare ad un apposito Fondo bilaterale (Formatemp) un contributo pari al 4% della retribuzione corrisposta ai lavoratori, al fine in particolare di promuovere percorsi di qualificazione e riqualificazione professionale⁴³.

Specifiche menzioni meritano infine il modello di legislazione promozionale che stabilisce, quale condizione per il riconoscimento di benefici sul piano normativo o contributivo o per l'accesso agli appalti pubblici e privati, il rispetto dei contratti collettivi stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi, ponendosi dunque il problema della vincolatività anche delle clausole contrattuali relative agli enti bilaterali⁴⁴.

5. Il ruolo degli enti bilaterali è significativamente valorizzato dalla legge di riforma del mercato del lavoro (legge n.30/2003 e relative norme di attuazione). Le attribuzioni sono elencate nella definizione di "enti bilaterali", posta dall'art.2, comma 1°, lett.h), d.lgs.n.276/2003: "*organismi costituiti a iniziativa di una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative, quali sedi privilegiate per la regolazione del mercato del lavoro attraverso: la promozione di una occupazione regolare e di qualità; l'intermediazione nell'incontro tra domanda e offerta di lavoro; la programmazione di attività formative e la determinazione di modalità di attuazione della formazione professionale in azienda; la promozione di buone pratiche contro la discriminazione e per la inclusione dei soggetti più svantaggiati; la gestione mutualistica di fondi per la formazione e l'integrazione del reddito; la certificazione dei contratti di lavoro e di regolarità o congruità contributiva; lo sviluppo di azioni inerenti la salute e la sicurezza sul lavoro; ogni altra attività o funzione assegnata loro dalla legge o dai contratti collettivi di riferimento*".

E' in primo luogo da segnalare che, stando alla dizione letterale, pare possibile la costituzione di enti bilaterali anche senza il necessario coinvolgimento di tutte le sigle sindacali interessate, bastandone una per parte, purchè le singole associazioni promotrici (quella dei datori di lavoro e quella dei lavoratori) siano "*comparativamente più rappresentative*". Sul punto si è osservato, considerate le funzioni, che la rappresentatività delle organizzazioni facenti parte dell'ente bilaterale andrebbe misurata non solo a livello nazionale, ma altresì territoriale⁴⁵.

Con formula unificante delle funzioni si qualificano poi gli enti bilaterali "*quali sedi privilegiate per la regolazione del mercato del lavoro*". Così come la contrattazione collettiva svolge la sua tipica funzione di disciplina del rapporto di lavoro, ambito proprio di

statistici e valutazioni dal punto di vista sindacale cfr. P.GELARDI, *La formazione nel nuovo mercato del lavoro*, dattiloscritto, dicembre 2005.

⁴³ Cfr. ora l'art.12, d.lgs.n.276/2003.

⁴⁴ Cfr. *infra*

⁴⁵ Cfr. S.SCARPONI, *Gli Enti bilaterali nel disegno di riforma e nuove questioni circa la funzione dei "sindacati comparativamente più rappresentativi"*, in *Lavoro e Diritto*, 2003, p.239. L'ambiguità del rapporto tra gli organismi bilaterali e le organizzazioni sindacali firmatarie (non necessariamente in via unitaria) degli accordi costitutivi è rilevata da L.BELLARDI, *Nuovi lavori e rappresentanza. Limiti e potenzialità di innovazione della realtà sindacale attuale*, in *Dir.rel.ind.*, 2005, p.93, nota n.89, secondo la quale "la definizione tradisce l'intento di favorire la costituzione separata di tali enti e la concorrenza tra gli stessi, senza che questo vada a vantaggio degli "utenti", in quanto la frammentazione di tali organismi, oltre ad indebolire l'azione sindacale di governo del mercato del lavoro, può avere l'effetto di porre vincoli alla mobilità territoriale e settoriale dei lavoratori". Più in generale in argomento cfr. F.PASQUINI, *Il ruolo degli organismi bilaterali nel decreto attuativo della legge 14 febbraio 2003, n.30: problemi e prospettive*, in M.TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, cit. p.651.

intervento degli enti bilaterali è dunque il mercato del lavoro. La definizione legislativa non fa venir meno il ruolo del sindacato che, al contrario, si amplia di ulteriori funzioni⁴⁶.

Alcune di queste si pongono in linea di continuità con le precedenti esperienze di bilateralità, altre sono di segno innovativo, altre infine risultano solo accennate ma prive di sviluppo normativo nel testo del decreto⁴⁷.

Sulla “programmazione di attività formative..” si rinvia a quanto sopra detto per la formazione professionale continua. In tema di formazione e lavoro, con particolare riguardo al nuovo apprendistato, le attribuzioni degli enti bilaterali devono necessariamente raccordarsi con quelle delle Regioni, secondo quanto indicato dalla Corte Cost. (con sentenza n.50/2005)⁴⁸. La normativa regionale ha iniziato a riconoscere a vario titolo le funzioni degli enti bilaterali in materia di apprendistato professionalizzante (quali coordinatori/gestori/certificatori dell’attività formativa)⁴⁹. Si pone d’altro lato il problema dell’applicabilità della disciplina contrattuale esistente (ad esempio circa il necessario parere di conformità dell’ente bilaterale per l’utilizzo del contratto di apprendistato professionalizzante)⁵⁰, operando la contrattazione collettiva nazionale di categoria in via sussidiaria alla regolazione regionale (art.49, comma 5 bis, d.lgs.n.276/2003, introdotto dalla legge n.80/2005)⁵¹. Sul punto è tuttavia da notare come tra i principi e criteri direttivi posti dalla legge n.30/2003 (all’art.2, comma 1°, lett.b) ci fosse anche il riconoscimento agli enti bilaterali, accanto alle strutture pubbliche, di “competenze autorizzatorie” in materia.

Sulla “gestione mutualistica di fondi per la formazione e l’integrazione del reddito”, ambito sviluppato nel decreto in riferimento alla sola somministrazione di lavoro, si richiama quanto indicato dalla legge n.196/1997 per il lavoro interinale, ponendo a carico dei soggetti autorizzati alla somministrazione il contributo del 4% delle retribuzioni, da far confluire nell’apposito Fondo a gestione bilaterale; risorse del resto destinate non più solo alla formazione ma anche ad iniziative volte a garantire l’integrazione del reddito in caso di fine lavori nella somministrazione a tempi indeterminato (art.12, comma 2, lett.a), d.lgs.n.276/2003).

“Lo sviluppo di azioni inerenti la salute e la sicurezza del lavoro” rientra tra le attribuzioni tipiche degli enti bilaterali (“organismi paritetici”) previste dalla contrattazione collettiva e dalla legge. E’ da osservare, alla luce delle proposte avanzate dal Governo nella passata legislatura in tema di Testo Unico sulla sicurezza del lavoro⁵², che gli enti bilaterali possono utilmente svolgere attività di assistenza, di consulenza tecnica ai soggetti interessati, ma non certo funzioni di certificazione e di controllo ispettivo circa il rispetto degli obblighi di legge, proprie degli organi di vigilanza.

Una nuova, ma al contempo antica, area di sviluppo dell’azione sindacale attraverso gli enti bilaterali è quella dell’ “intermediazione nell’incontro tra domanda ed offerta di lavoro”. Dalla lettura della definizione di “intermediazione”, contenuta nell’art.2, comma 1, lett.b), d.lgs.n.276/2003, si comprende come si tratti dell’organizzazione dei servizi per l’impiego, che già la normativa precedente (a partire dal d.lgs.n.469/1997), aveva attribuito ad operatori privati autorizzati (ora Agenzie per il lavoro) in concorrenza con il sistema pubblico gestito dalle Regioni e dalle Province. E’ una sorta di ritorno alle origini allorquando, a fianco dell’azione contrattuale, di pertinenza dei sindacati di categoria, le strutture sindacali

⁴⁶Cfr. M.NAPOLI, *Riflessioni sul ruolo degli enti bilaterali...*, cit., pp.314 ss.

⁴⁷ Ci si riferisce in particolare alla “promozione di buone pratiche contro la discriminazione e per la inclusione dei soggetti più svantaggiati”, funzioni, le prime, già in parte svolte dai comitati per le pari opportunità, introdotti per via contrattuale e legislativa, ai diversi livelli.

⁴⁸ Pubblicata, tra l’altro, in *Riv.it.dir.lav.*, 2005, II, p.502, con nota di P.ALBI.

⁴⁹ Cfr. sul punto anche per richiami alle leggi regionali, G.MARTINENGO, *Gli enti bilaterali dopo il d.lgs.n.276/2003*, cit., pp.248/249.

⁵⁰ Cfr. art.21-ter, accordo settore Terziario 2 luglio 2004.

⁵¹ Cfr. circolare Ministero del lavoro n.30, del 15 luglio 2005, punto III°.

⁵² Cfr. M.LAI, *Flessibilità e sicurezza del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2006, specie pp.242 ss.

“orizzontali”, le Camere del lavoro, si proponevano come soggetti collettivi per il controllo del mercato del lavoro⁵³. Il principio di libertà sindacale negativa (di non iscriversi cioè ad alcun sindacato), di cui all’art.39, Cost., impedirebbe peraltro di introdurre nel nostro ordinamento clausole di *closed-shop*, volte ad imporre al datore di lavoro di assumere solo soggetti iscritti al sindacato o di far obbligatoriamente iscrivere al sindacato i lavoratori assunti⁵⁴. E’ da precisare che nell’assetto delineato dal d.lgs.n.276/2003 gli enti bilaterali, come pure le Università, le Camere di commercio, gli istituti di scuola secondaria e la Fondazione nazionale dei consulenti del lavoro, sono autorizzate a svolgere solo attività di intermediazione (art.6, comma 3°, d.lgs.n.276/2003) e non anche altre attività, quali la somministrazione di lavoro. Su tale opzione, come noto, si registrano diversità di vedute tra le confederazioni sindacali. In particolare da parte della Cgil vengono evidenziati i rischi di una gestione oligopolistica/monopolistica del collocamento, volta a favorire solo gli iscritti alle organizzazioni promotrici degli enti bilaterali, rifiutando al contempo di porsi su un piano di concorrenza con gli altri operatori privati. Pur tuttavia non si nasconde come l’attuale mercato del lavoro possa determinare nuovi rischi di emarginazione sociale, specie per le fasce deboli e necessiti di adeguate strutture per l’orientamento al lavoro⁵⁵ ⁵⁶. Si è obiettato che “non si capisce perché debba considerarsi positivamente una legislazione che affida alle imprese con o senza scopo di lucro (società per azioni o società cooperative) compiti di intermediazione, scelta soltanto confermata dalla nuova legislazione, e debba essere considerata negativamente la scelta innovativa che consente la partecipazione a questa attività anche agli enti bilaterali”⁵⁷. Tali osservazioni sono tanto più pertinenti in quanto le stesse associazioni datoriali e sindacali, anche in via unilaterale, possono svolgere attività di intermediazione (art.6, comma 3°, d.lgs.n.276/2003). Proprio perché il collocamento non può essere lasciato alla pura logica del mercato, aumentando così le difficoltà di inserimento di chi è già emarginato, quella degli enti bilaterali potrebbe rappresentare una valida prospettiva; non si tratta peraltro di una scelta obbligata ma di una opportunità⁵⁸.

Agli enti bilaterali è affidata inoltre la funzione di “*certificazione dei contratti di lavoro e di regolarità o congruità contributiva*”.

Le procedure di certificazione rappresentano un’ulteriore novità della legge n.30/2003, e delle relative norme di attuazione (d.lgs.n.276/2003 come modificato dal d.lgs.n.251/2004), peraltro di carattere sperimentale⁵⁹, oggetto di approfondite analisi da parte della dottrina⁶⁰, forse ben più di quanto l’applicazione pratica dell’istituto mostri finora di meritare.

⁵³ Cfr. già P.ICHINO, *Il collocamento impossibile*, Cacucci, Bari, 1982. Anche per richiami cfr. G.ZILIO GRANDI, *Enti bilaterali e problemi di rappresentanza sindacale nella legge delega n.30/2003*, in *Lavoro e Diritto*, 2003, pp.186 ss.

⁵⁴ Cfr.P.PASSALACQUA, *La bilateralità come percorso orientato alla partecipazione e alla concertazione*, doc.provisorio, Firenze 7 giugno 2006, p.11

⁵⁵ Cfr. CGIL, *Per un orientamento della Cgil sul ruolo delle proprie strutture nel mercato del lavoro*, Roma, 2005.

⁵⁶ Si è peraltro evidenziata l’inopportunità di combinare la funzione di diretta gestione del collocamento con quella di certificazione dei contratti di lavoro, anch’essa attribuita dal legislatore agli enti bilaterali, privilegiando un modello che vede il sistema della bilateralità a sostegno del ruolo degli enti pubblici in funzione di garanzia e di migliore distribuzione delle occasioni di lavoro; in tal senso F.TOPELLI, *La promozione degli enti bilaterali sul mercato del lavoro: una iniziativa dal successo assicurato ?*, in *Lavoro e Diritto*, 2003, specie pp.256 ss.

⁵⁷ In tal senso M.NAPOLI, *Riflessioni sul ruolo degli enti bilaterali...*, cit., p.319.

⁵⁸ Cfr. P.PASSALACQUA, *La bilateralità come percorso orientato alla partecipazione e alla concertazione*, cit., pp.10/11.

⁵⁹ Ai sensi dell’art.86, 12° comma, d.lgs.n.276/2003 le disposizioni contenute, tra l’altro, nel titolo VIII° avrebbero dovuto essere oggetto di verifica con le organizzazioni sindacali entro 18 mesi dalla data di entrata in vigore (termine oramai scaduto), per valutarne l’ulteriore vigenza.

⁶⁰ Tra i tanti cfr. in particolare: E.GHERA, *Nuove tipologie contrattuali e certificazione dei rapporti di lavoro*, in *DPL*, 2002, pp.527 ss.; L.NOGLER, *Sub Titolo VIII Procedure di certificazione*, in M. PEDRAZZOLI (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro*, Bologna, 2004, pp.869 ss.; M.TIRABOSCHI, *La c.d. certificazione dei lavori “atipici” e la sua tenuta giudiziaria*, in *Lav.dir.*, 2003, pp.101 ss.; V.SPEZIALE, *Sub Titolo VIII Procedure di certificazione*, in

La certificazione, come noto, assolve principalmente a due distinte funzioni: quella di esatta *qualificazione dei contratti di lavoro*⁶¹ e quella di *consulenza e assistenza alle parti* in relazione alla stipulazione del contratto ed alle modifiche successive.

La prima funzione, che diversamente dall'impostazione originaria⁶² risulta preminente, ha l'obiettivo esplicito di ridurre in via generale⁶³ il contenzioso in materia di qualificazione dei contratti di lavoro, mirando a prevenire il sorgere stesso delle controversie che possono derivare dall'incerta natura del contratto che si va a realizzare⁶⁴.

Si tratta di una procedura volontaria, posta in essere su richiesta scritta comune delle parti, davanti a commissioni di certificazione istituite, tra l'altro, presso gli enti bilaterali (oltre che le Direzioni provinciali del lavoro e le Province; le Università, pubbliche e private, registrate in un apposito albo presso il Ministero del lavoro, nonché, in base alle integrazioni da ultimo intervenute, i Consigli provinciali dei consulenti del lavoro ed, in determinate ipotesi, la Direzione generale- tutela delle condizioni del lavoro- del Ministero del lavoro (cfr. artt. 75-80 del decreto n. 276)⁶⁵.

La funzione di consulenza e assistenza *effettiva* alle parti contrattuali, mediante anche tutte le informazioni utili per una scelta consapevole, a nostro avviso da rafforzare, è attribuita alle sedi di certificazione "*sia in relazione alla stipulazione del contratto di lavoro e del relativo programma negoziale sia in relazione alle modifiche del programma negoziale medesimo concordate in sede di attuazione del rapporto di lavoro, con particolare riferimento alla disponibilità dei diritti e alla esatta qualificazione dei contratti di lavoro*" (art. 81). Tale attività può dunque essere svolta tanto in fase iniziale, in sede di costituzione del rapporto di lavoro, che in un momento successivo e può riguardare qualsiasi aspetto (la qualifica giuridica, il contenuto del programma negoziale, la disponibilità o meno dei diritti)⁶⁶.

Gli enti bilaterali sono altresì competenti a certificare le rinunzie e transazioni di cui all'art. 2113 cod. civ. a conferma della volontà abdicativa o transattiva delle parti stesse (art. 82).

Riserve sono state espresse dalla dottrina sull'istituto della certificazione, che hanno talora finito per coinvolgere il ruolo riservato dalla legge agli enti bilaterali, in particolare circa

P.BELLOCCHI-F.LUNARDON-V.SPEZIALE (a cura di), *Tipologie contrattuali a progetto e occasionali. Certificazione dei rapporti di lavoro*, Milano, 2004, pp.140 ss.; A.TURSI, *La certificazione*, in M.MAGNANI-P.VARESI (a cura di), *Organizzazione del mercato del lavoro e tipologie contrattuali*, Torino, 2005, pp.595 ss; per i risvolti operativi cfr. in particolare E.MASSI, *La certificazione dei rapporti di lavoro*, in *DPL*, 2004, n.34, inserto.

⁶¹ E non dei "*rapporti di lavoro*" come invece espresso nella legge delega; il che sta a significare che la certificazione in funzione qualificatoria riguarda solo l'atto costitutivo del rapporto di lavoro.

⁶² La certificazione è prospettata per la prima volta nel progetto di *Statuto dei lavori*, elaborato in sede ministeriale nei primi mesi del 1998, a cura di M.Biagi, su indicazione dell'allora Ministro del Lavoro T.Treu (per il testo cfr. T.TREU, *Politiche del lavoro. Insegnamenti di un decennio*, Bologna, 2001, p.317; e già *Dir.rel.ind.*, 1999, pp.275 ss) nell'ambito di una più ampia operazione di politica legislativa volta ad una rimodulazione ed articolazione delle tutele.

⁶³ Cfr. art. 75, d.lgs.n.276/2003, come sostituito dall'art.18,1° comma, d.lgs.n.251/2004.

⁶⁴ Ulteriore finalità, secondo i promotori, dovrebbe essere quella di "consentire di intercettare ampie fasce di lavoro irregolare o sommerso che verrebbero canalizzate verso schemi contrattuali "personalizzati", cfr. *Relazione di accompagnamento al decreto di attuazione della riforma Biagi*, conseguendone in tal modo un incremento delle entrate fiscali e contributive, cfr. E.GHERA, *cit.*, p.535.

⁶⁵ Con decreto Interministeriale 14 giugno 2004 si è istituito l'albo delle commissioni di certificazione universitaria e si sono definite le modalità di iscrizione da parte degli atenei pubblici e privati; cfr. anche lettera circolare del Ministero del lavoro del 17 febbraio 2005. Con decreto Ministeriale 21 luglio 2004 si è regolamentato l'insediamento delle commissioni di certificazione presso le Direzioni provinciali del lavoro e le Province; in riferimento alle commissioni di certificazione presso le Dpl, vedi anche la circolare ministeriale 15 dicembre 2004, che rende inoltre note le modalità di stipula dell'istanza di certificazione, del provvedimento di certificazione, del provvedimento di rigetto dell'istanza e le linee guida alla certificazione, ovvero gli elementi utili alla certificazione di alcune tipologie contrattuali.

⁶⁶ Cfr. in particolare V.SPEZIALE, *cit.*, pp.226 ss; L.NOGLER, *cit.*, pp.908 ss.

l'attribuzione a soggetti privati, ma la critica potrebbe estendersi anche alle Università ed alle Fondazioni universitarie, di funzioni sostanzialmente giurisdizionali⁶⁷;

Tra le questioni che rimangono aperte :

*come assicurare il carattere volontario della procedura, per far sì che il consenso del lavoratore sia realmente frutto di una sua libera decisione e non invece condizionato dalla necessità di ottenere una possibilità di impiego;

*la scelta tra modello *concorrenziale* e, come pare più opportuno, *modello cooperativo* di certificazione, puntando ad un raccordo tra tutti i soggetti abilitati (strutture pubbliche - Dpl/Province-, coinvolgimento delle parti sociali- enti bilaterali- e supporto tecnico, in termini di studi e di elaborazione di indici e criteri di qualificazione, delle Università).

Sembra del resto opportuno un miglior raccordo tra le funzioni attribuite agli enti bilaterali in materia di rinunzie e transazioni e le tradizionali sedi di conciliazione *ex art.2113*, ultimo comma, c.c.

Alquanto trascurato dalla dottrina, ma di rilievo in prospettiva, è il ruolo che può essere giocato dalla bilateralità per contrastare il lavoro nero ed irregolare, aspetto che si lega strettamente a quello di una maggior sicurezza del lavoro.

In riferimento al settore dell'edilizia il d.lgs.n.276/2003, riprendendo un'indicazione già contenuta nella disciplina contrattuale di settore⁶⁸, con l'aggiunta di due lettere all'art.3, comma 8°, del d.lgs. n.494/1996, così come modificato dal d.lgs.n.528/1999, si stabilisce infatti l'obbligo per il committente o il responsabile dei lavori, di chiedere alle imprese esecutrici un certificato di regolarità contributiva, che può essere rilasciato, oltre che dall'Inps e dall'Inail, anche dalle Casse edili⁶⁹. Il certificato, unitamente ad altra documentazione ed al nominativo dell'impresa esecutrice dei lavori, dovrà poi essere trasmesso all'amministrazione concedente prima dell'inizio dei lavori oggetto del permesso di costruire o della denuncia di inizio attività (art.86, comma 10).

La portata innovativa della previsione, volta a coniugare la tutela del lavoro con il rispetto delle regole di mercato, mirando a limitare il fenomeno della concorrenza sleale, è quella di estendersi agli appalti privati (per le opere pubbliche cfr. l'art.2, della l.n.266/2002).

L'importanza della regolarità contributiva, quale indice della idoneità delle imprese per un'esecuzione dei lavori in sicurezza, emerge dalla modifica dell'art.86, comma 10°, lett.*b-ter*), contenuta nel decreto correttivo n.251/2004, secondo la quale "*in assenza della certificazione della regolarità contributiva, anche in caso di variazione dell'impresa esecutrice dei lavori, è sospesa l'efficacia del titolo abilitativo*"(art.20, comma 2°) che rende concretamente possibile l'esecuzione dell'opera o del servizio.

Da più parti si è auspicata un'estensione del Durc per finalità inizialmente non previste nonché a settori diversi dall'edilizia.

Tale indirizzo è stato affermato, tra l'altro, dal comma 553, dell'art.1, della legge n.266/2005 (finanziaria 2006), di modifica di quanto già contenuto nell'art.10, comma 7°, d.l. n.203/2005, convertito in legge n.248/2005, che ha previsto l'obbligo di richiesta del Durc per tutte le imprese, indipendentemente dal settore di appartenenza, che vogliano accedere a benefici e sovvenzioni comunitari per la realizzazione di investimenti. Ulteriore sviluppo si è avuto con l'emendamento al d.l. n.223/2006 (cosiddetto "decreto Bersani"), convertito in legge n.248/2006, contenente misure per il contrasto del lavoro nero e per la promozione della sicurezza nei luoghi di lavoro (cfr. in particolare art.36 bis, comma 8°)⁷⁰.

⁶⁷ Cfr. L.MARIUCCI, *Interrogativi sugli enti bilaterali*, in *Lavoro e Diritto*, 2003, p.166.

⁶⁸ Frutto di un'esperienza specifica, sviluppatasi nella seconda metà degli anni 90, in particolare nell'Italia centrale colpita dal terremoto del settembre 1997; cfr. sul punto M.PEDRAZZOLI, *Tipologie contrattuali a progetto e occasionali*, in AA.VV., *Il nuovo mercato del lavoro*, cit., pp.932 ss.

⁶⁹ Cfr. al riguardo il protocollo d'intesa sottoscritto il 15 aprile 2004 tra le associazioni di categoria delle parti sociali e gli enti previdenziali per il rilascio del Documento Unico di Regolarità Contributiva (DURC), in *Ambiente&Sicurezza* 2004, n.9, 53 ss., con commento di D.ROMEO. Con le circolari Inps 26 luglio 2005, n.92 ed Inail 25 luglio 2005, n.38, dal testo unificato approvato dal Ministero del lavoro, si è data attuazione a tale convenzione; per i tratti essenziali della disciplina cfr. P.PENNESI-D.PAPA, *Documento unico di regolarità contributiva: le regole per il rilascio*, in *DPL*, 2005, pp.1793 ss.

⁷⁰ Secondo cui "*le agevolazioni di cui all'articolo 29 del decreto legge 23 giugno 1995, n.244, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1995, n.341, trovano applicazione esclusivamente nei confronti dei datori di lavoro*

E' avvertita peraltro l'esigenza di più chiare indicazioni circa l'operatività del Durc, con particolare riguardo: alla sua applicazione anche ai lavoratori autonomi ed alle imprese senza dipendenti⁷¹, al periodo di validità del documento⁷², alle Casse edili abilitate al suo rilascio. Su quest'ultimo aspetto, di particolare rilievo, è da ritenere che siano abilitate le Casse costituite secondo le disposizioni contenute nei contratti collettivi stipulati da "organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative" (cfr. art.2, comma 1°, lett.m), in raccordo alla lettera h), d.lgs. n.276/2003), di cui si attesta l'applicazione da parte dell'impresa. Ne consegue che pseudo-Casse che non abbiano tali requisiti di rappresentatività non possono essere abilitate al rilascio del DURC⁷³.

Rimane infine la prospettiva, nell'ambito di un nuovo quadro legislativo, della gestione, attraverso la bilateralità, delle prestazioni di welfare e di supporto al reddito, vero anello mancante della riforma del mercato del lavoro.

Si è visto come gli esempi di virtuosa integrazione tra risorse pubbliche e privato-sociali non manchino nell'attuale assetto normativo (cfr. la citata disciplina dei contratti di solidarietà nel settore artigiano, di cui alla legge n.236/1993) e come tale indirizzo sia da tempo operante per via contrattuale, in alcuni settori e comparti produttivi (edilizia/artigianato).

A ciò si può aggiungere l'esperienza dei cosiddetti "accordi in deroga", ai fini dell'intervento della cassa integrazione guadagni⁷⁴.

Il dibattito ha come principale riferimento la rimodulazione dell'indennità di disoccupazione, secondo schemi utilizzati in alcuni Paesi del Nord Europa (specie Danimarca e Svezia), che vedono un diretto coinvolgimento del sindacato nella gestione delle assicurazioni contro la disoccupazione⁷⁵.

Passando ad alcune brevi note conclusive non pare del tutto condivisibile l'opinione che ritiene la legislazione promozionale del 2003 una specie di "mela avvelenata", puramente strumentale ad "una sorta di funzionalizzazione" del ruolo del sindacato, che farebbe venir meno il suo essere struttura di rappresentanza di interessi di parte⁷⁶. "E' avvertibile qui il vecchio vizio di una tradizione culturale che sospetta dello Stato, come è accaduto per la legislazione di sostegno (sì al garantismo individuale, no alla promozione della tutela collettiva)"⁷⁷. Come più volte affermato in questa sede si tratta invece di un ulteriore ambito dell'azione sindacale, che trova nella disciplina contrattuale, alla quale peraltro il legislatore rinvia, la base per il suo operare.

Certo occorre distinguere tra funzioni (e prestazioni) di matrice mutualistica, in cui gli enti bilaterali gestiscono esclusivamente risorse proprie delle parti sociali promotrici; funzioni di interesse generale, riconosciute dal legislatore, senza attribuzione di risorse; funzioni in cui il legislatore affida alle forme della bilateralità la gestione di risorse pubbliche. In quest'ultimo caso pare del tutto legittimo l'esercizio di un potere di controllo da parte del sistema pubblico, secondo parametri e criteri predefiniti.

del settore edile in possesso dei requisiti per il rilascio della certificazione di regolarità contributiva da parte delle Casse edili..".

⁷¹ Cfr. nel senso dell'esclusione circolare Inps 27 gennaio 2006, n.9.

⁷² L'art.39-septies, della legge n.51/2006 (conversione in legge del c.d. "decreto milleproroghe") ha portato a tre mesi la validità del documento unico di regolarità contributiva (Durc) nel caso di affidamento di lavoro in appalto.

⁷³ Cfr. *infra*

⁷⁴ Ai sensi infatti del comma 410, dell'articolo unico della finanziaria 2006 (legge n.266/2005) il Ministero del lavoro è abilitato a concedere nel corso del 2006, entro il limite delle risorse stanziare, gli ammortizzatori sociali anche nei confronti di imprese escluse dal regime generale, anche in riferimento a territori o zone circoscritte, purchè siano intervenuti accordi sindacali (nonché a prorogare i trattamenti in corso che abbiano comportato una riduzione del 10% del numero dei destinatari dei predetti trattamenti).

⁷⁵ Cfr. CENTRO STUDI CISL, *Gli Enti bilaterali ed il ruolo del sindacato*, cit., p.8, anche per riferimenti.

⁷⁶ In tal senso G.MARTINENGO, *Gli enti bilaterali dopo il d.lgs.n.276/2003*, cit., p.247 e già, tra gli altri, L.MARIUCCI, cit., pp.166 ss

⁷⁷ Così M.NAPOLI, *Riflessioni sul ruolo degli enti bilaterali..*, cit., p.313.

Le situazioni di coinvolgimento istituzionale e finanziario (diretto o indiretto) del sindacato non rappresentano peraltro una novità (cfr. l'esperienza dei Caf e dei patronati).

Nel quadro normativo sopra delineato ampi sono dunque gli spazi per le forme bilaterali. Rimane tuttavia il limite di quelle funzioni, quali quelle di carattere ispettivo e di qualificazione giuridica, che per loro natura e finalità, non possono che essere esercitate da un soggetto terzo (pubblico). Proprio perché crediamo nella bilateralità siamo infatti convinti che questa debba svilupparsi in un rapporto sinergico con le strutture pubbliche ed in una chiara distinzione di ruoli.

6. a) Le questioni di carattere tecnico giuridico

Le problematiche emerse in dottrina sulla legislazione italiana concernente gli enti bilaterali hanno a che fare prioritariamente con il rispetto del principio di libertà sindacale negativa (cioè la libertà da parte del singolo – lavoratore o datore di lavoro – di non aderire ad alcuna organizzazione sindacale ed al conseguente assetto contrattuale, comprensivo degli enti bilaterali) e dei meccanismi attraverso i quali la disciplina collettiva può legittimamente avere una portata generalizzata (questione della cosiddetta efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi), di cui rispettivamente ai commi 1 e 4, dell'art.39 Cost.⁷⁸.

Sul primo aspetto è da richiamare in particolare l'art.10, della legge n.30/2003, modificativo dell'art.3, del d.l. n.71/1993, che non ha poi trovato ulteriore sviluppo nelle norme di attuazione, in base al quale *“per le imprese artigiane, commerciali e del turismo rientranti nella sfera di applicazione degli accordi e contratti collettivi nazionali, regionali e territoriali o aziendali, laddove sottoscritti, il riconoscimento di benefici normativi e contributivi è subordinato all'integrale rispetto degli accordi e contratti citati, stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentativi sul piano nazionale”*.

La norma, la cui introduzione secondo alcuni si giustificherebbe con il tentativo di garantire da parte del legislatore il sostegno finanziario degli enti bilaterali⁷⁹, pur di più ampia formulazione rispetto alla regolamentazione previgente, è stata interpretata dal Ministero del lavoro⁸⁰ e dall'Inps⁸¹, e prima ancora dalla giurisprudenza, a partire dalla nota sentenza della Pretura di Verona del 10 settembre 1997⁸², in senso restrittivo, sì da escludere che il rispetto delle clausole contrattuali concernenti gli enti bilaterali, considerate meramente “obbligatorie”, sia condizione necessaria per godere dei benefici normativi e contributivi. Secondo tale orientamento il riconoscimento di benefici è infatti subordinato “alla integrale applicazione della sola parte economica e normativa degli accordi e contratti collettivi, e non

⁷⁸ Cfr. in particolare L.MARIUCCI, *Interrogativi sugli enti bilaterali*, cit., pp.170 ss.

⁷⁹ Cfr. G.LUDOVICO, *L'estensione indiretta del contratto collettivo per le imprese artigiane, commerciali e del turismo*, in M.T.CARINCI (a cura di), *La legge delega in materia di occupazione e mercato del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2003, p.306.

⁸⁰ Cfr. Circolare del Ministero del lavoro n.4, del 15 gennaio 2004.

⁸¹ Cfr. Inps, circolare n.74, del 7 giugno 2005.

⁸² In *Riv.it.dir.lav.*, 1998, II, pp.468 ss., con nota di A.BELLAVISTA. Cfr. anche Cass., 10 maggio 2001, n.6530.

anche della parte obbligatoria di questi ultimi”⁸³, pena il contrasto con il principio costituzionale di libertà sindacale negativa⁸⁴.

Stupisce che nonostante la rilevanza della questione, a cui si può aggiungere l’indeterminatezza della sfera applicativa della previsione di cui all’art.10⁸⁵, scarsi siano stati i contributi della dottrina sul punto.

Riprendendo alcune argomentazioni del dibattito che si è sviluppato in merito alla disciplina previgente è innanzitutto da dubitare che le clausole contrattuali relative agli enti bilaterali rientrino nella cosiddetta parte obbligatoria e non siano invece riconducibili alla parte normativa (in senso ampio)⁸⁶. La mancata adesione ed in particolare il mancato versamento dei contributi agli enti bilaterali si traducono infatti in minori prestazioni, e dunque, se non altrimenti garantite, in uno svantaggio economico per il lavoratore (la questione si pone in modo evidente per i versamenti connessi a prestazioni economiche fornite dagli enti bilaterali, come nel caso del Fondo per il sostegno del reddito o dei trattamenti sanitari integrativi)⁸⁷. A prescindere dalla natura retributiva o previdenziale e assistenziale delle prestazioni erogate dalle forme della bilateralità e dalla esclusione dalla base imponibile dei contributi e delle somme versate a tale titolo, si tratta pur sempre di trattamenti che vengono ad incidere sul contenuto delle situazioni di diritto che regolano il rapporto di lavoro (rientrando dunque nella parte normativa in senso ampio). Le prestazioni in esame, seppur condizionate al verificarsi di determinate situazioni pregiudizievoli (ad esempio crisi aziendali, malattia, ecc...), non diventano per ciò stesso “eventuali”, nel senso di facoltative⁸⁸. Eventuale è il fatto che le origina ma non il diritto a ricevere il trattamento conseguente.

Pare peraltro utile un intervento chiarificatore, come avvenuto per il settore dell’edilizia, rispetto al quale si è precisato, escludendo sgravi e fiscalizzazioni per i lavoratori non denunciati alle Casse edili, che “*gli accantonamenti e le contribuzioni alle casse edili si considerano parte della retribuzione*”(art.29, comma 3, d.l. n.244/1995, convertito in legge n.341/1995).

Altro snodo decisivo è quello di configurare il rispetto dei contratti collettivi, al fine di ottenere sgravi e benefici, alla stregua di un *onere* e non di un *obbligo* per il datore di lavoro. Questi infatti resta comunque libero di scegliere la soluzione più conveniente.

In tal senso è l’orientamento della Corte Cost. (sentenza n.270/1987)⁸⁹, che ha avuto modo di respingere le diverse censure di illegittimità sollevate sul punto, ritenendo che l’applicazione del contratto collettivo sia da imputare ad una libera scelta del datore di lavoro interessato al godimento dei benefici, per cui non si potrebbe dedurre né una

⁸³ Per “parte economica” è da intendere quella concernente il trattamento retributivo dei lavoratori; la “parte normativa”, in senso ampio (comprensiva della parte economica e della parte normativa in senso stretto-orario, ferie, malattia) è quella invece diretta a prestabilire i contenuti dei contratti individuali di lavoro. La “parte obbligatoria”, come detto, include invece quelle clausole destinate a regolare esclusivamente i rapporti tra le parti contraenti; cfr. per tutti G.GIUGNI, *Diritto sindacale*, Cacucci, Bari, 2001, p.143.

⁸⁴ Cfr. circolare Ministero lavoro n.4/2004.

⁸⁵ In particolare riguardo all’eccessiva genericità del riferimento ai “*benefici normativi e contributivi*”. Sul punto si rinvia in particolare a G.LUDOVICO, *L’estensione indiretta del contratto collettivo per le imprese artigiane, commerciali e del turismo*, cit., pp.311 ss.

⁸⁶ In tal senso in particolare A.BELLAVISTA, *Benefici contributivi ed enti bilaterali artigiani*, nota a Pret. Verona 10 settembre 1997, in *Riv.it.dir.lav.*, 1998, II, p.476. *Contra*, tra gli altri, F.STOLFA, *Imprese artigiane: le condizioni per ottenere i benefici*, in *DPL*, 1994, pp.1584 ss.; ID., *Enti bilaterali artigiani e benefici contributivi*, in *DPL*, 1997, pp.3037 ss.

⁸⁷ Per una disamina dei vari profili giuridici cfr., di recente, G.SPOLVERATO, *Enti bilaterali e Casse di assistenza integrativa*, in *DPL*, n.10, 2006, inserto, a cui si rinvia anche per richiami di dottrina. Cfr. anche G.ZILIO GRANDI, *Enti bilaterali e problemi di rappresentanza sindacale nella legge delega n.30/2003*, cit., specie pp.194 ss.

⁸⁸ Cfr. in tal senso in particolare M.MISCIONE, *Le prestazioni degli enti bilaterali quale onere per sgravi e fiscalizzazioni*, in *DPL*, 1997, p.3347.

⁸⁹ In *Foro it.*, 1988, I, c.1064.

violazione del diritto costituzionale di libertà di associazione né una illegittima estensione *erga omnes* del contratto collettivo. Secondo autorevole dottrina si tratterebbe in tal caso per il datore di lavoro dell'attuazione di un "*dovere-libero*"⁹⁰. Secondo alcuni l'ampio sviluppo della normativa di sostegno alle imprese farebbe tuttavia ravvisare nelle agevolazioni fiscali e contributive strumenti indispensabili per la permanenza sul mercato, dovendo dunque ritenersi superata, da un punto di vista fattuale, la teoria dell'onere⁹¹.

Altra questione di rilievo è quella della selezione degli enti bilaterali legittimati allo svolgimento delle funzioni previste dal legislatore e, di conseguenza, della rappresentatività delle associazioni sindacali promotrici.

Si è infatti assistito, in taluni settori, ad esempio nel commercio, alla costituzione di enti bilaterali di livello locale da parte di associazioni datoriali non firmatarie del Ccnl (cosiddetti enti bilaterali "atipici"). Ferma restando la libertà per qualsiasi soggetto collettivo di promuovere organismi bilaterali, la legge n.30/2003, e le relative norme di attuazione, riconosce dette attribuzioni solo a quegli organismi costituiti ad iniziativa di una o più associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori "*comparativamente più rappresentative*" (art.2, comma 1, lett.h), d.lgs.n.276/2003)⁹², espressione già utilizzata dal legislatore a partire dalla metà degli anni '90⁹³, anche se riferita alle associazioni e non ai contratti collettivi⁹⁴.

Pur se nel decreto 276 non si specifica il livello rispetto al quale accertare la maggiore rappresentatività comparata, dovendo per questo risalire alle previsioni relative alle singole funzioni, una lettura delle stesse alla luce della legge delega⁹⁵, nonché il terreno elettivo di intervento degli enti bilaterali, fa ritenere che tale ambito debba essere individuato principalmente a livello nazionale o territoriale.

Peraltro se, come nel caso del Durc, le Casse edili sono tenute ad accertare, anche ai fini assicurativi e contributivi, l'applicazione da parte dell'impresa dei contratti collettivi, non vi potrà che essere un necessario collegamento tra disciplina contrattuale applicata e sistema della bilateralità (la questione è particolarmente delicata perché dal rilascio o meno del Durc dipenderà concretamente la possibilità di operare per l'impresa. D'altro lato, come emerge chiaramente dal dettato normativo -cfr. art.86, comma 10, lett.b)-bis, d.lgs.n.276/2003- la certificazione di regolarità contributiva può essere ottenuta anche ricorrendo direttamente a Inps ed Inail, non configurando dunque il richiamo alle Casse edili violazione del principio di libertà di associazione negativa). Si vuol dunque sottolineare la necessità di "un'integrazione funzionale" degli enti bilaterali nel sistema contrattuale, al fine di evitare un possibile scarto tra momento negoziale e momento gestionale⁹⁶. Se d'altro lato il legislatore per quanto concerne il sistema della bilateralità rinvia a quanto prefigurato dalla contrattazione collettiva, solo i soggetti firmatari dei contratti collettivi applicati nell'impresa o nella realtà territoriale considerata sono legittimati a costituire enti bilaterali con attribuzione delle funzioni di cui al d.lgs.n.276/2003.

⁹⁰ Così P.RESCIGNO, *Manuale del diritto privato italiano*, Jovene, Napoli, 1994, p.273.

⁹¹ Cfr. C.A. NICOLINI, *La fiscalizzazione e gli sgravi contributivi*, in *Quad.dir.lav.rel.ind.*, n.11, 1992, p.223.

⁹² In tal senso Ministero del lavoro, risposta a quesito 29 luglio 2005, prot.n.15/0015614, in *Guida al lavoro*, n.36, 2005, p.16, con nota di M.PARISI.

⁹³ Per una ricostruzione delle diverse posizioni della dottrina circa la continuità o meno di tale espressione con la precedente formulazione di "*sindacato maggiormente rappresentativo*", cfr. in particolare P.TOSI-F.LUNARDON, *Introduzione al diritto del lavoro 1. L'ordinamento italiano*, Laterza, Bari, 2004, pp.179 ss.

⁹⁴ Cfr. M.NAPOLI, *Riflessioni sul ruolo degli enti bilaterali*, cit.p.315.

⁹⁵ Per l'intermediazione di lavoro cfr. art.1, comma 2, lett.l), legge n.30/2003 e art.6, comma 3, d.lgs.n.276/2003; per i contratti a contenuto formativo art.2, comma 1, lett. b), h) i), legge n.30/2003 e artt.48/50 d.lgs.n.276/2003; per la certificazione dei contratti di lavoro art.5, comma 1, lett.b) e g) e art.76, comma 1, lett.a), e art.82, d.lgs.n.276/2003.

⁹⁶ Cfr. in particolare L.BELLARDI, *Contrattazione territoriale ed enti bilaterali: alcune osservazioni*, in *Lav.Inf.*, 1997, p.1; G.ZILIO GRANDI, *Enti bilaterali e problemi di rappresentanza sindacale nella legge delega n.30/2003*, cit., pp.192 ss.

Infine secondo una parte della dottrina, peraltro ben caratterizzata per non ispirarsi a mere logiche di mercato⁹⁷, la legislazione italiana sugli enti bilaterali (in particolare è da ritenere quella in materia di promozione delle occasioni di lavoro) sarebbe in contrasto con i principi del diritto comunitario di libertà di concorrenza. L'argomento a ben vedere può essere rovesciato; occorre infatti domandarsi se sia coerente con i principi del diritto comunitario una legislazione che escludesse gli enti bilaterali, una volta sancita la fine del monopolio pubblico del collocamento, dalla possibilità di svolgere attività di mediazione tra domanda ed offerta di lavoro alla pari degli altri soggetti privati, qualora siano rispettati predeterminati requisiti e condizioni.

b) Le questioni di funzionalità

Un'altra serie di questioni riguarda le condizioni di efficacia dell'azione degli enti bilaterali. Si pone in primo luogo il problema del necessario consenso di tutte le parti interessate. Si è detto come in base al disposto normativo, enti bilaterali possano essere costituiti anche su iniziativa "di una o più..." associazioni datoriali e sindacali, purchè comparativamente più rappresentative (art.2, comma 1, lett.h), d.lgs.n.276/2003). Gli enti bilaterali possono dunque essere introdotti anche sulla base di accordi separati. Si è osservato al riguardo che "nessuna parte sociale, a partire dalle imprese, ha interesse ad attivare e finanziare enti bilaterali, con i compiti sopra descritti, senza avere una adeguata garanzia della loro efficacia, ed anzi correndo il rischio di alimentare nuovi conflitti"⁹⁸. In effetti per l'operatività del sistema bilaterale assai più pericolosi e paralizzanti degli interessi di parte possono risultare le divisioni ed i conflitti esistenti all'interno di ciascun schieramento⁹⁹. In taluni casi, quali ad esempio lo svolgimento dell'attività di intermediazione, si potrà peraltro procedere in via unilaterale (art.6, comma 3, d.lgs.n.276/2003).

Altro profilo problematico è il rapporto tra *verticalità* della contrattazione collettiva ed *orizzontalità* delle prestazioni erogabili a livello territoriale¹⁰⁰.

Se tratto caratterizzante l'intervento degli enti bilaterali è la dimensione locale pare d'altro lato opportuno ricondurre le singole iniziative in un quadro di riferimento condiviso, stabilito per via contrattuale. Ciò al fine di assicurare un minimo di omogeneità delle prestazioni ritenute fondamentali, lasciando alla contrattazione decentrata, e di conseguenza alla bilateralità, le diversificazioni necessarie a specifici bisogni. In questo sono coinvolte sia le categorie che le confederazioni sindacali. Vi sono infatti funzioni più proprie dell'intervento delle prime (formazione, prestazioni integrative e di sostegno del reddito, salute e sicurezza), altre invece delle seconde (intermediazione, certificazione dei contratti di lavoro).

La disciplina contrattuale dovrà in ogni caso operare una chiara distinzione tra attività di amministrazione e di gestione di risorse, propria degli enti bilaterali, e funzioni di rappresentanza e di contrattazione, proprie delle parti sindacali, non facendo venir meno il rapporto strumentale e di servizio dell'ente rispetto agli attori negoziali¹⁰¹, funzioni invece talora sovrapposte nella legislazione (ad esempio in tema di formazione agli enti bilaterali è

⁹⁷ In tal senso L.MARIUCCI, *Interrogativi sugli enti bilaterali*, cit., p.172.

⁹⁸ In tal senso L.MARIUCCI, *Interrogativi sugli enti bilaterali*, cit., p.169.

⁹⁹ Cfr. G.MARTINENGO, *Enti bilaterali: appunti per la discussione*, cit., p.179.

¹⁰⁰ Cfr. S.BERTOLINO, *Sindacalismo e mutualità: due principi inconciliabili?*, cit., p.205.

¹⁰¹ Cfr. L.BELLARDI, *Nuovi lavori e rappresentanza. Limiti e potenzialità di innovazione della realtà sindacale attuale*, cit., p.93

attribuita oltre alle “*modalità di attuazione*” anche la determinazione dei “*contenuti*” dell’attività formativa, art.2, comma 1, lett.h) ed i), legge n.30/2003)¹⁰².

Da ultimo, ma non per questo meno importante, è il raccordo tra bilateralità e sistema di rappresentanza. Per i rapporti di lavoro *non standard*, difficilmente raggiungibili per il sindacato sui luoghi di lavoro, decisiva è infatti la tutela sul mercato del lavoro, ed il ruolo che può svolgere al riguardo il sistema della bilateralità.

In particolare si è messo in rilievo come per i lavori *non standard*, specie per le nuove collaborazioni a progetto, risulti decisamente carente qualsiasi forma di protezione sociale¹⁰³.

Anche la disciplina contrattuale è debole al riguardo. Gli accordi sindacali inerenti a rapporti di collaborazione coordinata e continuativa ed ora di lavoro a progetto (stante il fugace richiamo alla prevalenza delle clausole individuali e collettive di miglior favore contenuto nell’art.61, comma

4, d.lgs.n.276/2003) si muovono ancora in un ambito sperimentale e vengono a coprire una minoranza piuttosto esigua di tale segmento del mondo del lavoro .

Va altresì rilevato come l’esperienza negoziale e l’insediamento sindacale nell’ambito del lavoro coordinato e continuativo costituiscano un dato sostanzialmente inedito rispetto alla tradizione delle relazioni sindacali in Italia, muovendosi in un contesto di particolare difficoltà. “Le modalità con cui si svolgono i rapporti di collaborazione profilano solitamente condizioni generalizzate di instabilità giuridica e di ricatto psicologico nei lavoratori, del tutto sfavorevoli alla scelta individuale di affiliarsi e/o attivarsi sindacalmente. Il turn over del personale – e quindi degli iscritti – tende ad inficiare il consolidamento di nuclei stabili di quadri sindacali nei luoghi di lavoro, esponendo oltre tutto il proselitismo degli attivisti restanti ad uno sforzo continuo e molto pesante...Al contempo una quota significativa di questo mondo si rivela – per attitudini professionali e culturali – propensa a soluzioni “individualistiche” nella gestione dei propri affari lavorativi, percependo come autenticamente autonoma la natura del rapporto e della prestazione”¹⁰⁴.

Non a caso, a differenza di quanto verificatosi per il lavoro interinale (ora somministrazione di lavoro), intese collettive sono state finora raggiunte principalmente a livello aziendale, e talora territoriale, in mancanza di una cornice di livello nazionale e di settore. Lo sviluppo della tutela contrattuale del lavoro *non standard* richiede peraltro la capacità di rapportare l’iniziativa delle categorie tradizionali con quella delle strutture di rappresentanza specifica al fine di individuare e perseguire comuni percorsi negoziali. In tale ottica un ruolo di rilievo può essere svolto dalla rete territoriale dei servizi di assistenza individuale (previdenziale, fiscale, legale), ivi compresi gli enti bilaterali. Ciò ha implicazioni anche sul modello di rappresentanza sindacale, optando ad esempio per un sistema articolato su base territoriale (così l’accordo di rinnovo contrattuale per il lavoro interinale, dell’8 luglio 2002).

Si tratta di scelte innovative, volte al superamento di modelli organizzativi e contrattuali consolidati, ma indispensabili ad assicurare un minimo di tutela e di rappresentanza sociale ad un lavoro sempre più frantumato.

¹⁰² Cfr.G.ZILIO GRANDI, *Enti bilaterali e problemi di rappresentanza sindacale nella legge delega n.30/2003, cit.*, p.193.

¹⁰³ Cfr.gli autori citati a nota n.11.

¹⁰⁴ Così S.LEONARDI, *Parasubordinazione e contrattazione collettiva. Una lettura trasversale degli accordi siglati*, Ires-Cgil, 2001, dattiloscritto ,pp.15-16; cfr. anche Irsi-Cisl, *Lavoro atipico e contrattazione collettiva*, 2002.