

BILATERALITÀ E LAVORO

MARCO LAI*

SOMMARIO

1. Introduzione. - 2. La bilateralità tra contrattazione e partecipazione. - 3. Bilateralità e mutualità nella crisi del Welfare State. - 4. Natura giuridica ed origine degli enti bilaterali: percorso storico-evolutivo - 5. La definizione di “enti bilaterali” e gli ambiti di intervento (cenni). - 6. Le questioni aperte.

1. Introduzione

Il sistema della bilateralità rappresenta un’esperienza diffusa nelle relazioni sindacali del nostro Paese, alla luce anche dei numerosi e diversificati compiti riconosciuti ad essa dal quadro normativo a sostegno di forme di protezione sociale del lavoro (in materia, tra l’altro, di ammortizzatori sociali, di previdenza complementare, di assistenza sanitaria integrativa), in un contesto di perdurante crisi economica e produttiva¹.

Con riguardo ai più recenti provvedimenti legislativi la c.d. “legge Fornero” (n. 92/2012), se rinvia solo marginalmente alle sedi bilaterali per la regolazione della “flessibilità in entrata”, in merito alla certificazione dei contratti di associazione in partecipazione (per escluderli dalla sua applicazione)², promuove d’altro

* Docente di Legislazione antinfortunistica e Diritto del lavoro presso l’Università di Firenze.

1 Cfr. ITALIA LAVORO, *Gli Enti bilaterali in Italia*, Primo Rapporto 2013, Roma, marzo 2014. In dottrina cfr., tra gli altri, in particolare L. BELLARDI, G. DE SANTIS (a cura di), *La bilateralità fra tradizione e rinnovamento*, F. Angeli, Milano, 2011; M. TIRABOSCHI, *Bilateralismo ed enti bilaterali: la nuova frontiera delle relazioni industriali in Italia*, in R. CARAGNANO, E. MASSAGLI (a cura di), *Regole, conflitto, partecipazione. Letture di diritto delle relazioni industriali*, Giuffrè, Milano, 2013, pp. 645 ss.

Si veda già il costante richiamo alla bilateralità nelle aree citate contenuto nel *Libro bianco sul futuro del modello sociale. La vita buona nella società attiva*, presentato dal Ministero del lavoro, della Salute e delle Politiche sociali, maggio 2009.

2 Cfr. art. 1, comma 29, legge n. 92/2012, in base al quale sono fatti salvi, fino alla loro cessazione, i contratti di associazione in partecipazione in essere che, alla data di entrata in vigore della legge (18 luglio 2012), siano stati certificati ai sensi degli artt. 75 e ss. D.Lgs. n. 276/2003.

lato l'istituzione di Fondi di solidarietà bilaterali per il sostegno al reddito nel caso di sospensione di attività per i settori non coperti da ammortizzatori sociali³. Il primo intervento legislativo sul lavoro (legge n. 78/2014), emanato dall'attuale compagine governativa, richiama gli enti bilaterali in materia di apprendistato, per la definizione del piano formativo individuale⁴; ben maggiore è del resto il rilievo che potrà assumere la bilateralità nell'ambito dell'attuazione della delega sul lavoro - il c.d. *Jobs Act* - (ddl n. 1428, Senato, del 3 aprile 2014), nonché della prevista riforma del Terzo Settore, volta a realizzare un nuovo welfare partecipativo, fondato su una *governance sociale*, allargata ai singoli ed ai corpi intermedi⁵.

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)⁶, 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 flessibile⁷. Anche in campo sindacale, come noto, le posizioni sono divise: Cisl e Uil favorevoli, Cgil in linea di massima contraria (pur con aperture).

3 Sia consentito rinviare, anche per riferimenti di dottrina, a M. LAI, *I Fondi bilaterali di solidarietà nella riforma degli ammortizzatori sociali*, in *Nuove Tutele*, n. 1/2013, pp. 87 ss.

4 Cfr. art. 2, comma 1, lett. a), legge n. 78/2014 (di modifica dell'art. 2, comma 1, lett. a), dlgs. n. 167/2011 - c. d. Testo Unico dell'apprendistato -), che conferma l'obbligo di forma scritta del piano formativo individuale, da prevedere, in forma sintetica, nel contratto di apprendistato, definito "anche sulla base di moduli o formulari stabiliti dalla contrattazione collettiva o dagli enti bilaterali".

5 Cfr. il ddl. delega per la riforma del Terzo Settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del Servizio civile universale, approvato dal Consiglio dei Ministri del 10 luglio 2014. Tra i principi e criteri direttivi generali da seguire per la riforma del Terzo Settore, quello di "riconoscere e garantire il più ampio esercizio del diritto di associazione e il valore delle formazioni sociali liberamente costituite quale strumento di promozione e di attuazione dei principi di partecipazione, solidarietà, sussidiarietà e pluralismo".

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

7 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., in termini critici, tra gli altri, L. MARIUCCI, *Interrogativi sugli enti bilaterali*, in *LD*, 2003, pp. 163 ss., G. MARTINENGO, *Gli enti bilaterali dopo il D.Lgs. 276/2003*, in *LD*, 2006, pp. 245 ss., M.G. GRECO, *Gli enti bilaterali dopo la riforma del mercato del lavoro*, in *RGL*, 2009, I, pp. 71 ss., alla 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., anche ID., *Il diritto del lavoro tra conferme e sviluppi (2001-2005)*, Giappichelli, Torino, 2006, pp. 355 ss.; V. BAVARO, *Gli enti bilaterali nella legislazione italiana*, in L. BELLARDI, G. DE SANTIS (a cura di), *La bilateralità fra tradizione e rinnovamento*, cit., pp. 33 ss.; M. TIRABOSCHI, *Bilateralismo ed enti bilaterali: la nuova frontiera delle relazioni industriali in Italia*, cit.

La dottrina che, tranne lodevoli eccezioni⁸, si è per lungo tempo disinteressata della tematica, è venuta occupandosene principalmente nell'esame degli spazi offerti dalla c.d. "legge Biagi" (legge n. 30/2003 e relative norme di attuazione); dal che si è osservato come valutazioni critiche sugli enti bilaterali non siano del tutto scerve da riserve sull'impianto complessivo della legge o su specifici istituti, quali la certificazione dei contratti di lavoro, nella cui gestione gli stessi enti sono coinvolti. Gli enti bilaterali vengono dunque a costituire una sorta di "parafulmine" per colpire più ampie scelte del legislatore⁹.

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 marginalità¹⁰.

È 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.

2. La bilateralità tra contrattazione e partecipazione

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"¹¹. 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"¹². 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.

⁸ Cfr. in particolare L. BELLARDI, *Istituzioni bilaterali e contrattazione collettiva: il settore edile*, F. Angeli, Milano, 1989.

⁹ In tal senso M. NAPOLI, cit., p. 309. Cfr. anche F. CARINCI, *Il casus belli degli Enti bilaterali*, in *LD*, 2003, pp. 199 ss.; R. DEL PUNTA, *Enti bilaterali e modelli di regolazione sindacale*, in *LD*, 2003, p. 221.

¹⁰ Cfr. G. MARTINENGO, cit., p. 245, che richiama il contributo di U. ROMAGNOLI, *Enti bilaterali: possibili risposte*, in *LD*, 2003, pp. 261 ss.

¹¹ In tal senso M. NAPOLI, *Gli enti bilaterali nella prospettiva di riforma del mercato del lavoro*, in *Jus*, 2003, p. 237.

¹² Cfr. M. NAPOLI, da ultimo cit., p. 238.

Caratteristica fondamentale degli enti bilaterali è il fatto di essere istituiti e disciplinati dalla contrattazione collettiva. Il contratto collettivo rappresenta dunque la *fonte primaria* di loro regolazione.

È da affermare pertanto l'origine contrattuale degli enti bilaterali, in quanto costituiti sulla base di un obbligo contrattuale, frutto dell'autonomia privata, che non consiste tanto nell'iscrizione all'ente bilaterale bensì nella sottoscrizione (o comunque nell'applicazione) del contratto collettivo che lo istituisce¹³.

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 espressione della società civile, riconosciuta dalla Carta costituzionale¹⁴. Bilateralità e partecipazione rappresentano peraltro la soluzione più autorevole e credibile per superare ogni residua cultura antagonista nei rapporti di produzione e avviare, in un rinnovato clima di fiducia e collaborazione, una virtuosa alleanza tra capitale e lavoro sui temi della crescita, dello sviluppo e della giustizia sociale in un contesto destinato a sopportare frequenti cause di instabilità. Non mancano del resto, anche nella fase attuale, tentativi di affermare logiche centralistiche, con derive plebiscitarie, dove è sminuito il ruolo dei corpi intermedi e della società civile o, viceversa, di tornare ad assetti totalmente liberisti, basati solo sul piano dei rapporti individuali e di mercato.

Un ulteriore impulso alla partecipazione delle parti sociali viene dalla riforma del titolo V della Costituzione, operata nel 2001, sul punto confermata dalla recenti proposte di modifica¹⁵, 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.)¹⁶. Il soddisfacimento di interessi generali è possibile, dunque, grazie anche all'intervento di soggetti privati (singoli e associazioni) nell'organizzazione e gestione di determinate attività. È 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

¹³ Cfr. in particolare V. BAVARO, *Gli enti bilaterali nella legislazione italiana*, cit., pp. 37-38, che sottolinea come anche nei casi in cui sia "la legge ad istituire gli enti bilaterali al fine di assegnare loro funzioni in via esclusiva o concorrente con la contrattazione collettiva... la volontà di *costituire* l'ente è esclusivamente derivante dall'autonomia privata collettiva che si manifesta attraverso il contratto collettivo. La legge non fa altro che permettere che una certa funzione o prestazione possa essere svolta dagli enti bilaterali, affidando alla volontà privata collettiva la costituzione dell'ente".

¹⁴ Cfr. A. CARERA, *La Cisl e la questione della bilateralità*, in *Opinioni*, 2004, n. 2/3, pp. 5 ss.

¹⁵ Cfr. il ddl costituzionale presentato dal Governo il 31 marzo 2014.

¹⁶ 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". La previsione, come accennato, è rimasta immutata nel testo di revisione costituzionale presentato dal Governo il 31 marzo 2014.

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, nonché la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali, 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 sviluppo¹⁷.

Tale prospettiva ha del resto ripercussioni sul sistema contrattuale, rafforzando il peso del livello decentrato, come peraltro delineato dal nuovo assetto di relazioni industriali, a partire dall'accordo del 22 gennaio 2009 fino al recente Testo Unico sulla rappresentanza, del 10 gennaio 2014¹⁸.

3. Bilateralità e mutualità nella crisi del Welfare State

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 sociale¹⁹. 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

¹⁷ Sulla concertazione a livello locale cfr. T. TREU, *La concertazione sociale*, in *DLM*, 2005, specie pp. 40 ss.

¹⁸ Cfr., anche per riferimenti, M. LAI, *Il Testo Unico sulla rappresentanza: le parti sociali giocano di anticipo*, in *RIMP*, 2014, pp. 15 ss.

¹⁹ Cfr., da ultimo, M. CINELLI, S. GIUBBONI, *Cittadinanza, lavoro, diritti sociali*, Giappichelli, Torino, 2014. Sui problemi connessi alla protezione sociale dei lavori *non standard*, cfr., S. RENGÀ, *La tutela sociale dei lavori*, Giappichelli, Torino, 2006.

quote aggiuntive di prestazioni, rendendo altresì sempre più visibile il rapporto costi-benefici della spesa sociale locale²⁰.

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.).

L’iniziativa delle organizzazioni sindacali nell’area del c.d. *welfare aziendale* vede innovative esperienze, a fronte della crescente domanda di servizi sociali, specie nel campo della previdenza complementare e della tutela sanitaria integrativa²¹.

Un’ampia serie di prestazioni è peraltro offerta proprio dal sistema della bilateralità, attraverso Fondi appositamente istituiti, particolarmente sviluppato in alcuni settori (edilizia, commercio e turismo, agricoltura) e comparti (artigianato). Tale intervento, in taluni casi, sembra incontrare il favore dei lavoratori ben oltre il numero degli iscritti al sindacato. Il riferimento è in particolare all’esperienza dei Fondi sanitari integrativi del settore terziario²². Al riguardo è da sottolineare come con d. m. 31 marzo 2008, modificato dal d.m. 27 ottobre 2009, siano stati individuati da parte del Ministero della salute gli ambiti di intervento delle prestazioni sanitarie e sociosanitarie erogate dai Fondi sanitari integrativi del Servizio sanitario nazionale, di carattere aggiuntivo rispetto ai livelli essenziali di assistenza (LEA), che dovrebbero essere garantiti dallo Stato²³.

Esperienze interessanti di welfare complementare si stanno peraltro sviluppando tramite la contrattazione collettiva di secondo livello, a partire dall’oramai famoso “accordo Luxottica”, dell’11 febbraio 2009, dove si è inteso tutelare il potere

²⁰ Cfr. al riguardo i principi e criteri direttivi contenuti nella delega per la riforma del Terzo Settore, cit. Sulle prospettive di sostenibilità del modello di welfare italiano, da fondare su un sistema a più pilastri (pubblico/privato) e sul principio del c.d. universalismo selettivo, valorizzando al contempo la responsabilità degli individui e la capacità dell’attore pubblico di stabilire ordini di priorità nell’impiego di risorse, con conseguenze anche sulle forme di finanziamento, cfr. già *Libro bianco sul futuro del modello sociale*, cit., pp. 58 ss. Sul punto cfr. in particolare M. FERRERA, *Bisogni sociali e secondo welfare: quali prospettive?*, relazione alla *Giornata nazionale della previdenza*, Milano, 11 maggio 2012; ID., *Le politiche sociali. L’Italia in prospettiva comparata*, Il Mulino, Bologna, 2012.

²¹ Cfr., tra gli altri T. TREU (a cura di), *Welfare aziendale*, Ipsoa-Indicitalia, Milano, 2013; A. TURSÌ, *Il “Welfare aziendale”: profili istituzionali*, in *RPS*, n. 4/2012, al quale si rinvia anche per riferimenti.

²² Cfr. FISASCAT-CISL Nazionale (a cura di), *L’Assistenza Sanitaria Integrativa in Italia nell’ambito del Welfare Contrattuale*, Roma, 2009; cfr., più in generale, M. FAIOLI (a cura di), *Indagine sulla bilateralità nel terziario*, Giappichelli, Torino, 2010; ITALIA LAVORO, *Gli Enti bilaterali in Italia*, Primo Rapporto 2013, cit., pp. 127 ss.

²³ È tra l’altro previsto che i Fondi di assistenza sanitaria integrativa coprano anche le prestazioni odontoiatriche e quelle per i non autosufficienti, dovendo tali tipologie di intervento valere per almeno il 20% delle prestazioni erogate.

di acquisto dei dipendenti (riducendo il divario tra costo aziendale ed importo netto percepito) attraverso un innovativo sistema di incentivazione, collegato ad indicatori di qualità della produzione, basato su benefici non monetari per i lavoratori e le loro famiglie (convenzioni con centri di medicina preventiva e diagnostica; cure odontoiatriche, pediatriche e specialistiche; aiuti per l'uso dei mezzi di trasporto; interventi per l'istruzione scolastica, borse di studio e orientamento professionale; assistenza sociale di sostegno per famiglie con problemi di portatori di handicap, di tossicodipendenze, di anziani da assistere)²⁴.

Si tratta più in generale di dar vita a nuovi schemi assicurativi, promuovendo 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)²⁵, argine a quella "società liquida"²⁶ dove spesso la precarietà lavorativa si tramuta in precarietà esistenziale.

D'altro lato si pone il problema di come estendere le forme di mutualità previste dalla contrattazione collettiva a quelle categorie di persone particolarmente bisognose (anziani, precari ecc.), non comprese nel proprio ambito di rappresentanza e che rischiano di essere ancor più emarginate.

4. Natura giuridica ed origine degli enti bilaterali: percorso storico-evolutivo

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 (particolare rilievo deve peraltro attribuirsi alla dimensione locale). Esula dagli obiettivi di queste note soffermarsi sulla sottile disputa terminologica tra "organismo paritetico" ed "ente bilaterale" (si veda oltre la definizione contenuta nell'art. 2, comma 1, lett. h), D.Lgs. n. 276/2003), nonché sulla configurazione giuridica degli enti bilaterali quali "associazioni non riconosciute", ex art. 36 e seguenti cod. civ., secondo l'indirizzo prevalente²⁷, "consorzi"²⁸, o "altre istituzioni private", previste dall'art. 12, cod. civ.²⁹. Elemento

²⁴ Per una ricognizione della contrattazione di secondo livello in materia, cfr. OCSEL-CISL, *Osservatorio sulla contrattazione di Secondo Livello*.

²⁵ Cfr. OCSE, *Extending Opportunities: How Active Social Policy can benefit us all*, Paris, 2005.

²⁶ Cfr. Z. BAUMAN, *Amore liquido*, Laterza, Bari-Roma, 2006.

²⁷ Cfr., tra gli altri, G. MARTINENGO, *Enti bilaterali: appunti per la discussione*, in LD, 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 LD, 2003, p. 211, che richiama Cass., 6 marzo 1986, n.1502.

²⁸ In tal senso U. ROMAGNOLI, *Enti bilaterali: possibili risposte*, in LD, 2003, p. 262.

²⁹ Così M. NAPOLI, *Riflessioni sul ruolo degli enti bilaterali nel decreto legislativo 10 settembre 2003*, n. 276, cit., p. 312.

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 mantengono la loro autonomia al di fuori dei vincoli assunti con la loro istituzione³⁰. Pertanto “la collaborazione (sia pure da posizioni diverse) sta, in fondo, nel Dna degli enti bilaterali...”³¹ e ne rappresenta carattere costitutivo.

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)³².

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 origine³³. Tale regola vale sia ai fini della composizione dell’ente sia per la gestione e la presa di decisioni, dovendo queste per lo più essere assunte con il consenso di entrambe le parti sociali rappresentate³⁴ (nel campo della salute e sicurezza del lavoro la pariteticità è esplicitata fin dalla denominazione; gli “*organismi paritetici*”, ex art. 2, comma 1, lett. *ee*), D.Lgs. n. 81/2008 e s.m.i., rappresentano infatti l’istanza specialistica sui temi della salute e sicurezza sul lavoro, del più ampio *genus* degli enti bilaterali, con competenza generale in materia di mercato del lavoro)³⁵.

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 ’900³⁶. La cultura della partecipazione e della solidarietà da elemento valoriale si trasforma nel tempo in progettualità ed azione politica; dalle società di mutuo soccorso i sistemi bilaterali, previsti dalla contrattazione collettiva, diventano così strumento di tutela per interessi condivisi.

Caratteristica fondamentale degli enti bilaterali, come evidenziato, è il fatto di essere istituiti e disciplinati dalla contrattazione collettiva che ne rappresenta dunque la principale fonte di regolazione e di indirizzo.

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

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

32 Cfr. S. LEONARDI, *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.

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

34 In tal senso sono le prevalenti previsioni della contrattazione collettiva.

35 Cfr. al riguardo, M. LAI, *Diritto della salute e della sicurezza sul lavoro*, Giappichelli, Torino, 2010, pp. 148 ss.

36 La nascita delle Casse edili risale al 1° aprile 1919 con un accordo stipulato tra il Collegio dei capimastri e l’Associazione mutuo miglioramento fra muratori, badilanti, manovali e garzoni di Milano, con cui fu creata la “Cassa per i sussidi di disoccupazione involontaria per gli operai edili”; cfr. in argomento L. BELLARDI, *Istituzioni bilaterali e contrattazione collettiva. Il settore edile (1945-1988)*, Airsi/F. Angeli, Milano, 1989.

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 può essere di interesse in prospettiva per l'area del cosiddetto lavoro non standard, finora scarsamente tutelata).

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^a), 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), 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)^{37/38}. 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 associazionismo³⁹, con l'accordo interconfederale 21 luglio 1988, accanto ad un articolato sistema di relazioni sindacali incentrato su una rappresentanza sindacale territoriale (il "delegato di bacino"), si è prevista 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. Il punto di svolta si ha tuttavia con l'accordo interconfederale del 20 maggio 2002, poi perfezionato dall'accordo interconfederale del 17 marzo 2004, che individua negli enti bilaterali gli organismi cardine per la gestione ed erogazione di un nuovo istituto indennitario volto a garantire un sostegno al reddito dei lavoratori non rientranti nella sfera di copertura degli ammortizzatori sociali (modello poi ripreso dal legislatore ed esteso a tutti i settori dall'art. 19, comma 1, della legge n. 2/2009). Gli accordi interconfederali, del 14 febbraio 2006 e del 21 novembre 2008, hanno ancor più raffor-

37 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.

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

39 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.

zato le relazioni sindacali ed il sistema della bilateralità^{40/41}, in materia, tra l'altro, di assistenza sanitaria integrativa, di previdenza complementare, fino alla possibilità di utilizzare la rete degli enti bilaterali per la raccolta delle deleghe sindacali. Proprio in tema di ammortizzatori sociali il settore artigiano è stato quello in cui, più di recente, è stato possibile istituire (tramite gli accordi interconfederali del 31 ottobre e del 29 novembre 2013) il primo Fondo bilaterale di solidarietà, secondo il "modello alternativo", ai sensi dell'art. 3, comma 14, della legge n. 92/2012 (c. d. "legge Fornero"), per fornire prestazioni di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro, in particolare per i lavoratori delle imprese con meno di quindici dipendenti, altrimenti privi di copertura.

Esperienze analoghe sono state realizzate nel settore del terziario, del credito e delle assicurazioni, del trasporto aereo, del trasporto ferroviario, dei monopoli di Stato, delle Poste e, da ultimo, degli studi professionali⁴², dando vita a quella che è stata definita la "previdenza contrattuale"⁴³.

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 pensionistica⁴⁴.

Ulteriore terreno di sviluppo è quello della formazione professionale, sia in relazione alla gestione dei contratti a contenuto formativo, sia alle esperienze di formazione continua, rispetto alle quali il modello degli enti bilaterali è stato valorizzato dal legislatore.

Oltre a quanto realizzato 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

⁴⁰ Di novità nell'accordo del 2006 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.

⁴¹ Cfr. a commento dell'accordo del 2006 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.

⁴² Cfr. M. LAI, *L'accordo per il sostegno al reddito nel settore degli studi professionali*, in *DRI*, 2014, pp. 494 ss.

⁴³ La possibilità in taluni settori di costituire, tramite accordo collettivo, Fondi Nazionali di Previdenza, allo scopo di sostenere il reddito in caso di crisi e/o ristrutturazione aziendale, è stata originariamente prevista dall'art. 2, comma 28, legge n. 662/1996, e s. m. i.; cfr. in particolare G. SIGILLÒ MASSARA, *Ammortizzatori sociali di fonte collettiva e fondi di solidarietà nella riforma del welfare*, Cedam, Padova, 2008, pp. 77 ss.; F. SANTONI, *Ammortizzatori sociali in deroga e canale bilaterale*, in AA. VV., *Studi in onore di Tiziano Treu*, Jovene, Napoli, 2011; M. SQUEGLIA, *Previdenza contrattuale e fondi di solidarietà bilaterali*, in *DRI*, 2012, pp. 628 ss.; cfr., più in generale, anche per riferimenti, S. SPATTINI, *Il nuovo sistema degli ammortizzatori sociali dopo la legge 28 giugno 2012*, n. 92, Giuffrè, Milano, 2012.

⁴⁴ Cfr. M. C. CIMAGLIA e A. AURILIO, *La bilateralità in agricoltura*, in L. BELLARDI, G. DE SANTIS (a cura di), *La bilateralità fra tradizione e rinnovamento*, cit. pp. 145 ss.

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 difensivi 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. Tale modello è stato ripreso dall'art. 19, del d.l. n. 185/2008, convertito con modifiche nella legge n. 2/2009, e da ultimo riproposto dall'art. 3, commi 17 e 18, della legge n. 92/2012 (c. d. "legge Fornero")⁴⁵, al fine di prevedere forme di sostegno al reddito, seppur per un periodo limitato, in caso di sospensione dell'attività produttiva per crisi aziendali o occupazionali, nei confronti di categorie di lavoratori altrimenti privi di tutela.

Altro richiamo del legislatore al ruolo della bilateralità è stato in materia di sicurezza del lavoro. L'art. 20, D.Lgs. n. 626/1994, sostituito dall'art. 51, del D.Lgs. n. 81/2008, così come integrato e corretto dal D.Lgs. n. 106/2009, affida(va) 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". Peraltro il decreto correttivo n. 106/2009 valorizza ulteriormente il ruolo degli organismi paritetici sia per quanto riguarda lo svolgimento e la promozione di attività formative, comprese quelle per dirigenti e preposti, sia con riguardo ai servizi di supporto tecnico-organizzativo al sistema delle imprese, rilasciando su richiesta apposita attestazione, tra cui l'"asseverazione" dell'adozione e dell'efficace attuazione di modelli di organizzazione e gestione della sicurezza, della quale gli organi di vigilanza possono tener conto ai fini della programmazione delle proprie attività⁴⁶. Le modalità di costituzione e le funzioni di tali organismi sono stati specificati dalle intese collettive⁴⁷, che di norma ne hanno previsto un'articolazione a livello nazionale, regionale e provinciale.

⁴⁵ La Corte Cost., con sentenza n. 108, del 22 maggio 2013, ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, lett. c), d.l. n. 185/2008, convertito nella legge n. 2/2009, sollevata dal Trib. di Lucca.

⁴⁶ Cfr. art. 51, comma 3 bis; cfr. M. LAI, *Gli organismi paritetici*, in M. TIRABOSCHI-L. FANTINI (a cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (D.Lgs. n. 106/2009)*, Milano, Giuffrè, 2009.

⁴⁷ Cfr., tra le altre, l'accordo interconfederale 13 settembre 2011, per il settore artigiano, punto 3; e l'accordo Confindustria 22 giugno 1995, Parte II; l'accordo 18 novembre 1996, per il commercio, terziario e turismo, Parte II.

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, modificato dall'art. 48, della legge n. 289/2002, 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 condivise⁴⁸. È in ogni caso da sottolineare che presupposto necessario per l'operatività della procedura resta l'adesione del datore di lavoro al Fondo^{49/50}.

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 professionale nonché misure di carattere previdenziale e di sostegno al reddito (la previsione è ora traspunta nell'art. 12, D.Lgs. n. 276/2003 e s. m. i. e l'entità del contributo è stata confermata al 4% dalla "legge di stabilità 2014" - legge 27 dicembre 2013, n. 147).

5. La definizione di "enti bilaterali" e gli ambiti di intervento (cenni)

Oltre alle esperienze realizzate per via contrattuale, e agli sporadici richiami legislativi sopra menzionati, un esplicito riconoscimento di carattere generale del ruolo della bilateralità si è avuto in particolare con la c.d. "legge Biagi" (legge n. 30/2003 e relative norme di attuazione). Le attribuzioni degli "enti bilaterali" sono elencate nella stessa definizione posta dall'art. 2, comma 1, lett. h),

⁴⁸ 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 *DRI*, 2005, p. 822 ss.

⁴⁹ 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 *ADL*, 2006, pp. 470 ss.

⁵⁰ La legge 17 dicembre 2012, n. 221, di conversione del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, intervenendo sul comma 14, dell'art. 3, della legge n. 92/2012 (c. d. "legge Fornero"), attribuisce ai predetti fondi interprofessionali anche il compito di garantire una tutela reddituale in caso di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa, stabilendo al contempo che, laddove la contrattazione di settore realizzi la confluenza del fondo interprofessionale dell'ente bilaterale in un unico organismo, le risorse contributive di competenza del fondo interprofessionale siano destinate al finanziamento di programmi formativi di riconversione o riqualificazione professionale.

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”.

È 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 territoriale⁵¹.

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 intervento degli enti bilaterali è dunque il mercato del lavoro. La definizione legislativa non fa venir meno, in ogni caso, il ruolo del sindacato che, al contrario, si amplia di ulteriori funzioni⁵².

Le aree di intervento sono molteplici: mercato del lavoro e formazione professionale e continua; regolarità contributiva, certificazione dei contratti di lavoro, salute e sicurezza; sostegno al reddito ed assistenza e previdenza integrativa.

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 (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).

Si tratta dunque di ulteriori ambiti di azione sindacale, che trovano nella discipli-

51 Cfr. S. SCARPONI, *Gli Enti bilaterali nel disegno di riforma e nuove questioni circa la funzione dei “sindacati comparativamente più rappresentativi”*, in *LD*, 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 *DRI*, 2005, p. 93, nota n. 89. 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.

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

na contrattuale, alla quale peraltro il legislatore rinvia, la base per il loro operare. Al riguardo è opportuno 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. Specialmente in quest'ultimo caso pare del tutto legittimo l'esercizio di un potere di controllo da parte del sistema pubblico, secondo parametri e criteri predefiniti⁵³.

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 ad esempio quelle di carattere ispettivo e di controllo, 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. Le questioni aperte

Tra le problematiche emerse sulla normativa italiana concernente gli enti bilaterali particolare rilievo assume la questione relativa alla obbligatorietà o meno del versamento contributivo da parte dell'impresa agli enti bilaterali.

Secondo l'indirizzo prevalente, che riconduce le clausole istitutive degli enti bilaterali alla c. d. "parte obbligatoria" del contratto collettivo, in quanto destinate a regolare i rapporti tra le parti stipulanti, e non invece alla c.d. "parte economico/normativa", quella cioè diretta a prestabilire i contenuti dei contratti individuali di lavoro, l'iscrizione, e la relativa contribuzione, all'ente bilaterale non sarebbe vincolante per l'impresa. Ciò in coerenza con i principi Costituzionali in materia di libertà associativa, e segnatamente di libertà sindacale negativa, *ex art. 39, comma 1, Cost.* (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) nonché con i principi e le regole del diritto comunitario della concorrenza. In tal senso si è più volte pronunciato il Ministero del lavoro, a partire dalla circolare n. 4/2004⁵⁴, di interpretazione dell'art. 10, della c.d. "legge Biagi"

⁵³ Cfr. al riguardo il parere del Consiglio di Stato n. 2957, del 30 giugno 2004, che ha esaminato la tematica della natura dei fondi interprofessionali per la formazione continua.

⁵⁴ Cfr. altresì le circolari del Ministero del lavoro nn. 40 del 2004 e 30 del 2005 nonché la risposta ad interpellato 21 dicembre 2006 (prot. n. 25/segr/0007573), avanzato dall'ordine dei consulenti del lavoro di Treviso in relazione alle clausole contrattuali istitutive dei Fondi di assistenza sanitaria integrativa per i lavoratori del settore turismo e terziario; cfr. anche INPS, circolare n. 74, del 7 giugno 2005; più di recente cfr. Ministero del lavoro, risposta ad interpellato 3 marzo 2011, n. 7.

(l. n. 30/2003)⁵⁵ e da ultimo con circolare n. 43/2010, così come la Corte di Cass. nell'isolata pronuncia 10 maggio 2001, n. 6530⁵⁶.

Assai discutibile pare tuttavia la rigida ed artificiosa distinzione operata dalla dottrina tra "parte obbligatoria" e "parte normativa" del contratto collettivo, che finisce per disarticolare l'unitarietà strutturale e funzionale della stessa disciplina collettiva, non potendosi escludere in specifici casi "una qualificazione diversa o mista"⁵⁷.

Al riguardo si può richiamare anche il criterio di *inscindibilità* delle clausole contrattuali, previsto in genere nelle disposizioni finali della contrattazione collettiva, al fine della loro corretta interpretazione.

Rifacendosi d'altro lato alla menzionata origine contrattuale degli enti bilaterali si può configurare il finanziamento dell'ente bilaterale come "prestazione accessoria dell'obbligo contrattuale", nel senso che l'impresa che applica il contratto collettivo (che sia o no iscritta alle associazioni firmatarie) si impegna di conseguenza ad adempiere a tutti gli obblighi derivanti da esso, inclusi quelli correlati alla costituzione dell'ente bilaterale⁵⁸.

A prescindere dalla natura retributiva o previdenziale e assistenziale delle prestazioni erogate dalla bilateralità⁵⁹ non si può ritenere che esse siano estranee alla sfera giuridica individuale di ciascun lavoratore⁶⁰. La questione si pone in modo

⁵⁵ Ai sensi dell'art. 10 della "legge Biagi" (n. 30/2003), modificativo dell'art. 3, d.l. n. 71/1993, che non ha poi trovato ulteriore sviluppo nelle norme di attuazione, "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".

⁵⁶ In *GI*, 2002, pp. 490 ss., con commento di D. GAROFALO. Cfr., tra la giurisprudenza di merito, Pret. Verona, 10 settembre 1997, in *RIDL*, 1998, II, pp. 468 ss., con nota di A. BELLAVISTA.

⁵⁷ Secondo l'insegnamento di G. GIUGNI "...In non pochi casi emergerà un combinato effetto obbligatorio-normativo: l'esempio tipico è dato dalle clausole di arbitrato, le quali sono obbligatorie nella parte strumentale, ma normative nel risultato finale da esse posto in essere, che conforma il contenuto del rapporto individuale. In alcuni casi infine - soprattutto nel settore assistenziale e previdenziale - il contratto o la clausola potranno porre in essere un rapporto di tipo associativo in quanto valgano come contratto costitutivo di un ente munito di una propria soggettività", G. GIUGNI, *La funzione giuridica del contratto collettivo di lavoro*, in *AIDLASS*, *Atti del terzo congresso nazionale di diritto del lavoro sul tema "Il contratto collettivo di lavoro"*, (Pescara - Teramo, 1-4 giugno 1967), Giuffrè, Milano, 1968, p. 36. In tal senso, di recente, v. BAVARO, *Gli enti bilaterali nella legislazione italiana*, cit., p. 40; ID. *Accordi separati ed enti bilaterali*, in *RGL*, 2010, I, pp. 109 ss.

⁵⁸ In tal senso v. BAVARO, *Gli enti bilaterali nella legislazione italiana*, cit., p. 37. Si è evidenziato come non vi sia alcuna lesione del principio di libertà sindacale negativa, in quanto le somme dovute agli enti bilaterali non assumono natura di quota associativa ma di quota contrattuale di servizio compensativa dell'attività degli enti bilaterali; in tal senso F. LISO, *Appunti su alcuni profili giuridici della bilateralità*, in F. LISO (a cura di), *Indagine sulla bilateralità in Italia*, vol. 3°, *Gli enti bilaterali*, UIL Naz. Servizio Artigianato-Pmi, Roma, 2006, p. 20; cfr. anche M. TIRABOSCHI, *La contribuzione alla bilateralità. Il modello del settore artigiano*, in *Guida lav.*, n. 37, 2010, p. 52.

⁵⁹ Per il regime contributivo e fiscale relativo alle somme versate a Casse di assistenza sanitarie aventi esclusivamente fine assistenziale, cfr. Ministero del lavoro, risposta ad interpellato 8 marzo 2011, n. 14.

⁶⁰ In tal senso in particolare A. BELLAVISTA, *Benefici contributivi ed enti bilaterali artigiani*, nota a Pret. Verona 10 settembre 1997, in *RIDL*, 1998, II, p. 476; cfr. anche P. ICHINO, *Estensione dell'obbligo di adesione ai Fondi di sostegno al reddito*, in *DPL*, 1994, pp. 3421 ss.; *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.

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 integrativi⁶¹. La mancata adesione ed in particolare il mancato versamento dei contributi all'ente bilaterale si traduce infatti in minori prestazioni, e dunque, se non altrimenti garantite, in uno svantaggio economico per il lavoratore. L'impresa potrebbe pertanto essere chiamata a rispondere della perdita delle relative prestazioni e degli eventuali danni subiti dal lavoratore per mancata contribuzione. Le prestazioni in esame, seppur condizionate al verificarsi di determinate situazioni pregiudizievoli (ad es. crisi aziendali, malattia, ecc.. - non così tuttavia per "buoni mensa", "contributi spese trasporto", "borse di studio per figli in età scolare" -) non diventano per ciò stesso "eventuali", nel senso di facoltative⁶². Eventuale è il fatto che le origina ma non il diritto a ricevere il trattamento conseguente.

Sul punto è necessario distinguere tra "oggetto" delle prestazioni, che sono dovute sulla base del contratto collettivo a tutti i lavoratori, e "soggetti" erogatori (che possono anche non essere gli enti bilaterali).

A ben vedere dunque le clausole contrattuali che stabiliscono prestazioni aggiuntive o integrative previste dalla bilateralità si configurano come obbligatorie per tutti i datori di lavoro che applicano il contratto collettivo, e d'altro costituiscono un diritto per i lavoratori, a prescindere dal fatto che vengano assicurate per il tramite degli enti bilaterali, o attraverso qualunque altra forma di erogazione diretta da parte del datore di lavoro (anche se "la modalità della bilateralità" pare fortemente incentivata).

In tal senso è l'intervento chiarificatore operato da alcuni recenti CCNL (commercio, studi professionali; per l'edilizia, in merito agli accantonamenti ed alle contribuzioni alle Casse edili, cfr. già l'art. 29, comma 3, d.l. n. 244/1995, convertito in l. n. 341/1995), a partire dall'accordo interconfederale applicativo dell'intesa 21 novembre 2008 per l'artigianato, del 23 luglio 2009, in base al quale "le prestazioni presenti nei sistemi di bilateralità nazionale e regionale rappresentano.. un diritto contrattuale di ogni singolo lavoratore, che pertanto matura, nei confronti delle imprese non aderenti al sistema bilaterale, il diritto all'erogazione diretta delle prestazioni da parte dell'impresa datrice di lavoro" (elemento retributivo aggiuntivo pari a 25 euro lordi, per ciascuna mensilità, a far data dal 1°luglio 2010). Tali prestazioni si configurano dunque come parte integrante del trattamento economico e normativo del lavoratore previsto all'interno dei contratti collettivi di categoria⁶³.

⁶¹ Cfr. al riguardo, tra gli altri, 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*, in *LD*, 2003, pp. 194 ss.

⁶² Cfr. in tal senso M. MISCIONE, *Le prestazioni degli enti bilaterali quale onere per sgravi e fiscalizzazioni*, in *DPL*, 1997, p. 3347.

⁶³ Sempre per il settore artigiano con l'accordo del 30 giugno 2010 (*Atto di indirizzo sulla bilateralità*) si è definito un compiuto meccanismo di contribuzione alla bilateralità; cfr. M. TIRABOSCHI, *La contribuzione alla bilateralità. Il modello del settore artigiano*, cit., pp. 50 ss.

L'impostazione è peraltro fatta propria dal Min. lavoro, nella menzionata circolare n. 43/2010, che si esprime per l'obbligatorietà del riconoscimento a favore del lavoratore di prestazioni integrative o aggiuntive di welfare negoziale (assistenza sanitaria, forme di sostegno al reddito in caso di disoccupazione, ecc.), qualificando le stesse come "un diritto contrattuale del singolo lavoratore", e l'iscrizione all'ente bilaterale "nient'altro che una modalità per adempiere al conseguente obbligo", dovendo il datore di lavoro che non aderisca al sistema bilaterale di riferimento assicurare analoghe forme di tutela, anche attraverso una loro quantificazione in termini economici.

Si sposta dunque l'accento dalla vincolatività per le imprese al riconoscimento di diritti "di natura retributiva- alla stregua di una retribuzione aggiuntiva o integrativa -"⁶⁴ per i tutti i lavoratori ai quali si applica il contratto collettivo al fine di evitare discriminazioni. La soluzione pare operare in un ambito di legittimità costituzionale, dal momento che il datore di lavoro che non intenda versare la quota contributiva all'ente resterà libero di farlo, ma d'altro lato, per non ledere l'altrui diritto del lavoratore, non potrà sottrarsi all'obbligo di erogarne direttamente il corrispettivo⁶⁵.

Peraltro la legittimità della legislazione che riconosce benefici normativi e contributivi a favore delle imprese a condizione che applichino "integralmente" (quindi anche le disposizioni concernenti gli enti bilaterali) i trattamenti economici e normativi previsti dai contratti collettivi può essere affermata configurando il rispetto della disciplina collettiva 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)⁶⁶, 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 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*"⁶⁷. 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'onere⁶⁸.

Altra tematica di rilievo è quella della selezione degli enti bilaterali legittimati

⁶⁴ Cfr. sempre circolare Min. lavoro n. 43/2010.

⁶⁵ Cfr. M. TIRABOSCHI, da ultimo cit., p. 51.

⁶⁶ In *Foro it.*, 1988, I, c. 1064.

⁶⁷ In tal senso P. RESCIGNO, *Manuale del diritto privato italiano*, Jovene, Napoli, 1994, p. 273.

⁶⁸ Cfr. F. CARINCI, *Il casus belli degli enti bilaterali*, cit., p. 206.

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 e nell'edilizia, 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 sedi bilaterali, la legge n. 30/2003, e le relative norme di attuazione, riconosce, come si è visto, 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) (cfr. in tal senso Ministero del lavoro, risposta a quesito 29 luglio 2005, prot. n. 15/0015614), espressione già utilizzata dal legislatore a partire dalla metà degli anni '90⁶⁹, anche se riferita alle associazioni e non ai contratti collettivi⁷⁰. Pur se nel decreto n. 276/2003 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 delega, nonché il terreno elettivo di intervento degli enti bilaterali, fa ritenere che tale ambito debba essere individuato principalmente a livello nazionale o territoriale.

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 gestionale⁷¹. 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.

La legittimazione dei soli organismi paritetici/enti bilaterali che siano espressione di associazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative, in quanto firmatarie del CCNL applicato in azienda, è espressamente affermata, al fine di limitare il diffondersi di soggetti scarsamente rappresentativi, dal Min. lavoro con circolare n. 20/2011, in merito alle attività di formazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro, da svolgere in collaborazione con i predetti orga-

⁶⁹ 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. M. MAGNANI, *Diritto sindacale*, Giappichelli, Torino, 2013, pp. 41 ss.

⁷⁰ Cfr. M. NAPOLI, *Riflessioni sul ruolo degli enti bilaterali*, cit. p. 315.

⁷¹ 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.

nismi⁷². Tale indirizzo è stato ribadito nelle Linee guida, del 26 giugno 2012, applicative dell'Accordo per la formazione dei lavoratori, sottoscritto in sede di Conferenza Stato-Regioni, il 21 dicembre 2011⁷³.

Un'ulteriore serie di questioni riguarda le condizioni di efficacia dell'azione degli enti bilaterali.

Si pone in particolare 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 istituiti anche sulla base di accordi separati. Al riguardo si è osservato come nessuna parte sociale, a partire dalle imprese, abbia probabilmente interesse ad attivare e finanziare enti bilaterali senza avere una adeguata garanzia della loro efficacia, ed anzi correndo il rischio di alimentare nuovi conflitti⁷⁴. 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 schieramento.

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

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

72 Ai sensi infatti dell'art. 37, comma 12, del D.Lgs. n. 81/2008 e s. m. i. la formazione dei lavoratori (e quella dei loro rappresentanti) "deve avvenire in collaborazione con gli organismi paritetici, ove presenti nel settore e nel territorio in cui si svolge l'attività del datore di lavoro...". In base alla circolare del Min. lavoro n. 20/2011, "il datore di lavoro è tenuto a chiedere tale collaborazione unicamente agli organismi, costituiti da una o più associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative firmatarie del Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro applicato dall'azienda, in possesso dei requisiti di legge appena richiamati, sempre che sussistano gli ulteriori elementi - che devono essere entrambi presenti - individuati *ex lege* (art. 37, comma 12, del D.Lgs. n. 81/2008), vale a dire che l'organismo operi nel settore di riferimento (es.: edilizia) e non in diverso settore e che sia presente nel territorio di riferimento e non in diverso contesto geografico". Per la nozione di organismi paritetici nel settore edile, quali soggetti legittimati all'attività formativa in materia di salute e sicurezza del lavoro, cfr. circ. Min. lavoro 5 giugno 2012, n. 13.

73 Cfr. al riguardo M. LAI, *La formazione per la sicurezza negli accordi Stato-Regioni: adempimenti o opportunità?*, in *RIMP*, 2012, pp. 15 ss.

74 Cfr. in tal senso L. MARIUCCI, *Interrogativi sugli enti bilaterali*, cit., p. 169.

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 negoziali. Il che presuppone tra l'altro la disponibilità (e la formazione se non già esistenti) di specifiche competenze tecniche per i diversi ambiti considerati, indispensabili per la qualità e l'efficacia degli interventi.

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 bilateralità⁷⁵. In tale ottica significativa è la rete territoriale dei servizi di assistenza individuale (previdenziale, sanitaria, fiscale, legale), ivi compresi quelli assicurati dagli enti bilaterali.

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.

RIASSUNTO

Il sistema della bilateralità rappresenta un'esperienza consolidata delle relazioni sindacali in Italia. L'Autore evidenzia come gli enti bilaterali, il cui ruolo è riconosciuto dal legislatore, traggano la loro origine dalla contrattazione collettiva, che ne rappresenta la fonte primaria di regolazione e di indirizzo. La bilateralità si configura peraltro come importante strumento di partecipazione sociale, concorrendo a realizzare quella società democratica, fondata sull'apporto delle formazioni sociali espressione della società civile, riconosciuta dalla Carta costituzionale. Altri snodi cruciali, ancora in buona parte da esplorare, sono quelli del rapporto tra bilateralità, fonti del diritto (legge/contrattazione collettiva) e sistema di rappresentanza (per i lavoratori non standard), nonché tra bilateralità e istituzioni (bilateralità e trilateralità).

SUMMARY

The bilateral system is a consolidated feature of industrial relations in Italy. The author shows how bilateral institutions, whose role is recognized in law, originated from collective bargaining, which is the primary source of regulation and gui-

⁷⁵ Cfr. G. PROIA, *Gli enti bilaterali*, in L. MARIUCCI (a cura di), *Dopo la flessibilità cosa?*, Bologna, 2006, pp. 31 ss.; cfr. anche L. BELLARDI, *La rappresentanza sindacale dei lavoratori atipici e il ruolo degli enti bilaterali*, in D. GAROFALO, M. RICCI (a cura di), *Percorsi di diritto del lavoro*, Cacucci, Bari, 2006.

dance. Bilateralism can, however, be configured, as an important tool for social participation, and helps to engender the constitutionally-recognised- democratic society based on the contribution of social bodies which are the expression of civil society. Other crucial standpoints still largely to be explored are the ones concerning the relationship between bilateralism, the sources of law (law/collective bargaining) and the system of representation (for non-standard workers), as well as between bilateralism and institutions (bilateralism and trilateralism).