

Gaetano Zilio Grandi

## Enti bilaterali e problemi di rappresentanza sindacale nella legge delega n. 30/2003

(doi: 10.1441/9652)

Lavoro e diritto (ISSN 1120-947X)

Fascicolo 2, primavera 2003

**Ente di afferenza:**

*Università di Bologna (unibo)*

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

### **Licenza d'uso**

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

# Enti bilaterali e problemi di rappresentanza sindacale nella legge delega n. 30/2003

di Gaetano Zilio Grandi

*Sommario:* 1. Premessa - 2. Per una storia «breve» degli enti bilaterali - 3. Libro bianco e legge delega 2003: dalla bilateralità alla «istituzionalizzazione» del sindacato? - 4. I problemi politico-sindacali... - 5. ...e quelli tecnico-giuridici

## 1. Premessa

La tematica degli enti c.d. bilaterali e le sue ripercussioni sulla più ampia questione della rappresentanza e rappresentatività sindacale trovano nuovo spunto di riflessione nella recente approvazione di una legge delega sul mercato del lavoro. Tale legge delega, in verità, affronta *funditus* plurimi e rilevanti aspetti della materia lavoristica, sino a minarne, sostanzialmente, le basi stesse, perlomeno nel significato tradizionale di disciplina di tutela del lavoratore subordinato nell'ambito del rapporto e del contratto di lavoro. Proprio qui, in effetti, sta il «salto» della innovativa politica del diritto che promana con evidenza dalle iniziative dell'attuale maggioranza governativa, e che ha trovato concretizzazione non solo nella citata legge delega e nei decreti legislativi conseguenti ma anche nella incipiente (nuova) riforma del sistema pensionistico.

La legge delega, dunque, pone particolare attenzione alle possibili competenze dei suddetti enti bilaterali; e, ciò facendo, apre almeno tre ordini di problemi ai quali si intende in questa sede dare (un tentativo di) risposta:

- se e quale rapporto sussiste tra gli organismi bilaterali immaginati dalla legge delega quali fulcro dell'innovativo e moderno mercato del lavoro in essa pure delineato con le pregresse esperienze, ben più limitate negli ambiti e nelle funzioni;

- se alcune delle nuove funzioni attribuite a tali organismi siano ancora pacificamente riconducibili all'ambito privatistico e non, piuttosto, ad un'area pubblicistica, ciò che farebbe transitare il sindacato stesso dal-

la sfera del pluralismo e della libertà sindacale a quello della sua istituzionalizzazione;

– infine, se e quali effetti possano avere tali sviluppi sul piano della rappresentanza sindacale, neppure sfiorata dalla pure ampia opera di riscrittura delle regole (!) del lavoro compiuta dal legislatore.

## 2. *Per una storia «breve» degli enti bilaterali*

La storia degli organismi bilaterali o paritetici si (con)fonde spesso con quella di alcuni specifici enti creati in peculiari settori. Tra essi, *in primis*, il settore edile e, subito dietro, l'artigianato.

Invero non molto si è scritto in argomento, e soprattutto più con riguardo, ancora una volta, a questioni contingenti e economicamente significative, che con un'attenzione più ampia, ricostruttiva e sistematica della logica nella quale essi sembrano muoversi.

Rientra senz'altro nel primo caso l'accesa discussione intorno alla natura giuridica degli accantonamenti presso le prime esperienze di bilateralismo, le casse edili. Sul punto, in effetti, è riscontrabile un certo dibattito, sia in dottrina che in giurisprudenza, comunque inserito in un contesto, come detto, sostanzialmente economico-finanziario: nel senso, evidentemente, che si è posta la questione, non irrilevante, della convenienza globale per le imprese di aderire ad un ente o fondo bilaterale.

L'adesione ad un ente bilaterale – sia esso una cassa edile o un ente bilaterale del settore artigiano o ancora e più di recente del settore terziario – comporta, come subito vedremo, una serie di conseguenze per i lavoratori ma anche per le imprese. Per quel che riguarda queste ultime, in specie, si deve sottolineare il fatto che l'adesione all'ente coincide con l'assoggettamento ad un obbligo contributivo nei confronti del medesimo e, sull'altro versante, al diritto di usufruire dei benefici connessi, quali sgravi e fiscalizzazione se, non, come addirittura previsto dall'art. 4, comma 2, l. n. 451 del 1994, ad uno speciale tipo di contratto di solidarietà.

Tornando alla «storia» dei c.d. enti bilaterali, la dottrina che ne aveva maggiormente seguito le vicende (Bellardi 1989 e 1995), nel confermare lo scarso interesse per i fenomeni di c.d. istituzionalizzazione delle relazioni industriali, a fronte di un vizio «centralistico» della ricerca in Italia, ha altresì posto in luce alcuni pregi delle forme di microcorporativismo, concetto sul quale si tornerà più diffusamente nelle pagine che seguono; nel far ciò, anche in chiave comparata, la medesima dottrina analizzava la logica delle c.d. istituzioni bilaterali nella prospettiva, appunto, dinamica delle relazioni sindacali, tipica della tradizione anglosassone e

invece estranea, fondamentalmente, a quella continentale<sup>1</sup>. Un punto a favore di simili esperienze prevalentemente comparate, in tale analisi, era ravvisato nell'effetto di incentivazione della sindacalizzazione, anche all'interno di ambiti ulteriori e imprese sino a quel momento non sindacalizzate. Fenomeno, questo, al quale si somma quello della contestualità dell'agire della contrattazione collettiva, nel corso del tempo a sua volta sempre più intenta a concedere maggior spazio alla funzione di gestione e di definizione delle procedure (Negrelli 1999).

La dottrina richiamata avverte opportunamente di una conseguenza – tanto inusitata nel nostro paese quanto astrattamente foriera di positivi risultati sul clima delle relazioni industriali – dell'accoglimento del bilateralismo, consistente in primo luogo nella modalità intensa e stabile di regolazione congiunta dei rapporti collettivi. In tali organismi, si è anche detto (Pedrazzoli 1985, p. 187), «viene interiorizzato un problema di governabilità delle relazioni industriali»; o, ciò che più conta, «sul piano *micro*, fra lavoratori e aziende».

La positività di tali soluzioni, dunque, concernerebbe il dato della stabilità, a prescindere dal contesto politico ed economico, e si concreterebbe nella predisposizione, in definitiva, di un «filtro istituzionale all'esposizione di interessi». Ma il punto cruciale resta, come si vedrà, quello dei rapporti tra tali «procedure» e dunque la logica partecipativa e la tradizionale funzione della contrattazione collettiva.

Così, non è un caso che simili esperienze abbiano trovato spazio e affermazione in contesti particolari, quali il settore edile e quello artigiano, laddove in effetti si è assistito ad una forte dispersione produttiva affiancata all'oggettiva impossibilità di creare un effettivo radicamento del sindacato nei luoghi di lavoro, alla quale ha fatto da contrappeso, assolutamente idoneo, proprio la costruzione di un sistema, a livello territoriale, di organi misti.

Più precisamente nel settore dell'edilizia si è dato il caso delle casse e delle scuole edili; nell'artigianato degli enti e fondi bilaterali (v. *amplius* già Martinengo 1990 e 1991); nel settore terziario, più di recente, di enti bilaterali. E tuttavia, già nel commentare le prime fattispecie, si rilevava altresì la scarsa, se non addirittura, assente, preparazione delle organizzazioni sindacali dei lavoratori a tale tipo di approccio alle relazioni industriali; un approccio senz'altro riformistico che peraltro rischia, oggi, di essere riguardato solo nel suo aspetto deteriore, alla luce cioè del proget-

<sup>1</sup> Per tutti valga il richiamo all'opera di Kahn-Freund e già dei coniugi Webb: v. Kahn-Freund (1960); Webb (1984).

to, e soprattutto delle immediate critiche ad esso rivolte, insito nella legge delega n. 30 del 2003.

3. *Libro bianco e legge delega 2003: dalla bilateralità alla «istituzionalizzazione» del sindacato?*

Il contesto di riferimento cambia – o sembra cambiare – del tutto a cavallo della fine del 2001 e inizio 2003. Un periodo, ci rendiamo conto, piuttosto lungo, nel quale tuttavia si inseriscono diverse occasioni, legislative e non, di confronto sulle questioni del lavoro in generale, sul mercato del lavoro in particolare e altresì sul ruolo delle organizzazioni sindacali nel nuovo ambito di riferimento.

In tale prospettiva, dapprima il Libro bianco sul mercato del lavoro presentato dal Ministero del lavoro il 12 novembre 2001 ha posto, seppure molto ampiamente, alcune questioni cruciali per la materia. Non potendo in questa sede ricordarle tutte e rinviando agli altri contributi di questo volume, è il caso di menzionare quanto meno quelle di maggior interesse per il tema trattato: concertazione *vs.* dialogo sociale; abolizione del divieto di interposizione di manodopera; revisione della disciplina dei servizi pubblici e privati per l'impiego; agenzie tecniche strumentali per l'occupazione e misure per l'inserimento al lavoro; infine e soprattutto la certificazione, vera e propria novità successivamente introdotta dalla legge delega n. 30/2003 ma preannunciata da precedenti progetti di legge e suggerimenti dottrinali.

Già nel Libro bianco del novembre 2001, in effetti, il ruolo tradizionale del sindacato veniva, di fatto, sottovalutato; per un verso, attraverso la affermata irrilevanza del metodo concertativo, sostituita funzionalmente dal c.d. dialogo sociale (sia consentito il rinvio a Zilio Grandi 2002, p. 14 e spec. 17 ss.; Bellardi 2003 *passim* e ancora Zilio Grandi 2003); per un altro mediante l'accurato disinteresse, in specie sul piano legislativo, per il nodo gordiano della rappresentanza sindacale; infine, attraverso il massiccio coinvolgimento del sindacato in funzioni peculiari e non tradizionali, che hanno fatto gridare immediatamente alla sua tendenziale «istituzionalizzazione»<sup>2</sup>: e in proposito il «rilancio» degli enti bilaterali si dimostra assolutamente emblematico.

<sup>2</sup> In verità le voci levatesi sono state numerose, specie in ambito sindacale: per tutti v. Megale, Leonardi (2002, p. 8); qualche cenno tra gli intervenuti al Seminario tenutosi a Roma il 21 novembre 2001, in *RGL*, 2002, p. 143 ss.; Mariucci (2003).

Con la legge delega n. 30 del 2003, infine, il percorso è completato, se si eccettua quanto sarà specificato nei decreti legislativi, con l'espressa previsione di competenze nuove e significative per gli enti bilaterali. Da questo punto di vista un primo interrogativo è se la legge si rivolga o meno agli enti bilaterali tuttora esistenti e prefigurati contrattualmente, ai quali certo alcuni provvedimenti normativi, sopra richiamati, hanno concesso spazi di manovra ulteriori ma che comunque rimangono riconducibili al *genus* originario: origine contrattuale, settori limitati e specifici, contesti locali, inserimento in un clima di relazioni industriali tranquillo<sup>3</sup>.

A ciò si aggiunga, non irrilevante, il passaggio ulteriore costituito dal c.d. Patto per l'Italia – siglato dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori, con la eclatante esclusione della Cgil – con le associazioni imprenditoriali; nel quale sembra assistersi ad una sorta di scambio tra un diverso modo di interpretare la funzione sindacale, più collaborativa e meno conflittuale, da un lato; lo stanziamento di risorse, peraltro all'epoca solo ipotetiche in quanto poi contenute nella successiva Finanziaria, a favore dei c.d. ammortizzatori sociali, di base o «privilegiati», dall'altro; il cedimento alla già ipotizzata sperimentazione di deroghe alla tutela reale di cui all'art. 18 St. lav. ed altre ancora, spesso incomprensibili<sup>4</sup>. Si potrà dire che il Patto per l'Italia – nonostante l'astensione e la contrarietà del maggiore sindacato dei lavoratori – costituisce comunque una nuova e produttiva occasione di scambio politico e di concertazione; e tuttavia, pur non potendo qui soffermarci *ex professo* sul tema, ci pare che gli immediati sviluppi successivi dello stesso non possano convalidare tale impressione, non fosse altro che per i «distruittivi» effetti che esso ha avuto sul piano dell'unità sindacale, in un momento nel quale, al contrario, essa dovrebbe manifestarsi massimamente anche, ma non solo, con riguardo alle «nuove» regole del *moderno* mercato del lavoro<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Su questo punto insisteva già Biagi (1999, p. 52), a proposito del nuovo contratto collettivo nazionale di lavoro del settore terziario.

<sup>4</sup> O forse del tutto chiare in termini di politica del diritto e di scelte economiche. È il caso della nuova disciplina del trasferimento d'azienda, su cui sia permesso rinviare al mio contributo, in questo stesso volume.

<sup>5</sup> È evidente come proprio il tema degli enti bilaterali e del loro coinvolgimento nella gestione attiva del mercato del lavoro (e degli stessi rapporti di lavoro, ad es. con la certificazione) presupponga una discreta unità d'azione e d'intenti delle diverse organizzazioni sindacali. In un primo momento, peraltro, si era diffusa la sensazione, specie in ambiente sindacale, che i nuovi enti bilaterali fossero stati costruiti proprio al fine di escludere la Cgil da una «amministrazione» non condivisa del mercato del lavoro; sensazione prontamente svanita nel momento in cui autorevoli esponenti della stessa confederazione hanno precisato che non vi era alcuna intenzione di uscire dai preesistenti enti bilaterali né, tantomeno, di chiamarsi fuori dai nuovi, ferme restando le critiche metodologiche e di contenuti alle funzioni ed ai compiti ad essi oggi attribuite. Cfr. Cantone (2003).

Sebbene, dunque, gli organismi bilaterali abbiano trovato, di recente, nuove occasioni di sviluppo, soprattutto come appena visto nel settore del commercio e con riguardo ad aspetti cruciali, quale la previdenza integrativa – e dunque già nell'alveo di un binario legislativo –, appare difficile che il legislatore delegante abbia pensato ai medesimi enti bilaterali, se non «complicandone» di molto, *lubmanianamente*, il significato ed il ruolo. In particolare complicando il discorso sul piano delle relazioni sindacali e del rapporto con le istituzioni dello Stato, siano esse a livello centrale che locale.

Per capire ciò basta soffermarsi appena sulle numerose norme e dunque deleghe contenute nella legge n. 30 del 2003, che coinvolgono in diversi modi gli enti bilaterali: art. 1, comma 2, lett. *i*) (regime autorizzatorio o di accreditamento degli intermediari); art. 2, lett. *b*) e *i*) (sperimentazioni in materia di contenuti e modalità di attuazione dell'attività formativa in azienda); art. 5, lett. *b*) e *g*) (certificazione del rapporto di lavoro e delle rinunzie e transazioni *ex* art. 2113 c.c.); art. 9 (soci di cooperative). Si tratta, come è possibile vedere *prima facie*, di competenze tanto rilevanti quanto innovative. E collocate in un contesto di generale destrutturazione del mercato del lavoro e dello stesso contratto di lavoro, sempre più ripartito in più fattispecie legali di dubbia sistemazione dogmatica.

Esse pongono però non solo problemi che potremmo indicare come politico-sindacali, riferibili cioè al futuro ruolo e alle ipotizzate funzioni del sindacato, ma anche complesse questioni tecnico-giuridiche.

#### 4. *I problemi politico-sindacali...*

Per quanto riguarda il primo profilo, è evidente che, come già messo in luce dalla dottrina (Roccella 2002, p. 63), i problemi sorgono nel momento in cui la «bilateralità» supera i limiti della gestione comune di singoli e particolari istituti prevalentemente di tipo mutualistico; ad esempio assumendo funzioni pubbliche e soprattutto finanziamenti pubblici, con l'evidente rischio di snaturare, condizionandolo, il proprio ruolo. A maggior ragione la natura pubblica o, come oggi si usa dire, parapubblica delle funzioni svolte non apporterebbe agli enti bilaterali né una presunzione di «qualità superiore» né, tantomeno, una legittimazione istituzionale, posto che comunque, altresì nello schema delineato dalla legge n. 30 del 2003, gli enti sono posti in una logica concorrenziale e non monopolistica.

La risposta del sindacato, a questo punto, può essere di due ordini:

di netta chiusura e rigorosa contrapposizione nei confronti di simili operazioni di coinvolgimento istituzionale in funzioni non contrattuali, con il che si pone in piena evidenza il cruciale rapporto tra attività partecipativa (siffatta) e attività contrattuale; ovvero di seria analisi delle concrete fattispecie delineate dal quadro legislativo.

È inoltre chiaro che una risposta alla questione particolare ne presuppone un'altra al problema generale, racchiuso nella già richiamata alternativa concertazione/dialogo sociale o ancora partecipazione/contrattazione.

Un vero e proprio dilemma, sul quale la nostra impressione – difficilmente riassumibile in poche battute e qui dunque solo accennata<sup>6</sup> – è che a tutt'oggi il sindacato debba impegnarsi più e meglio del passato nel superamento di alcuni tabù, quali appunto quello partecipativo e macroeconomico. D'altronde solo sganciandosi da una logica meramente conflittuale e sposando più lungimiranti prospettive neo-corporative<sup>7</sup> si è potuto, nel recente passato superare ostacoli inizialmente considerati insormontabili, come l'ingresso in Europa, la riduzione del tasso d'inflazione e la c.d. contrattualizzazione del pubblico impiego.

Senonché la difficoltà appare a questo punto tracciare una esatta linea scavalcata la quale si possa parlare con fondatezza di una «snaturante cogestione neocorporativa» come forma di devianza di un sistema di «stampo genuinamente mutualistico» (Leonardi 2001, p. 8). Il criterio, non a caso già richiamato, potrebbe essere quello della gestione diretta di un finanziamento statale; eppure esso mal si concilia con la preesistenza di simili situazioni di coinvolgimento istituzionale e finanziario – diretto o indiretto – del sindacato: Caaf e patronati, anzitutto, ma anche alcuni organismi bilaterali, sopra ricordati, nei settori dell'edilizia e dell'agricoltura. E neppure sembra coordinarsi appieno con la funzione essenziale rivendicata, storicamente, dal sindacato confederale: quella del collocamento pubblico, appunto<sup>8</sup>.

E allora ha ragione chi, ad oggi, contestualizza tali aspetti ritenendo essenziale e dirimente rispetto al problema posto (contrattazione o parte-

<sup>6</sup> Per più ampie considerazioni rinviamo a Zilio Grandi (2003).

<sup>7</sup> Sul reale significato dei termini utilizzati v. per tutti Bellardi (1999). In questo caso, tuttavia, è bene precisare che con il termine neocorporativo si intende indicare il sistema di rapporti tra le parti sociali e lo Stato praticato a cominciare dagli accordi sulla politica dei redditi del 1992 e in specie del 23 luglio 1993, cioè la eterogenea pratica concertativa sviluppata proprio sulle ceneri di quella che era stata troppo frettolosamente individuata come la fine del neo-corporatismo all'italiana.

<sup>8</sup> Per tutti Ichino (1982) e in una diversa e più ampia prospettiva Craveri (1977, p. 242 ss).



cipazione? Quale funzione per il sindacato del nuovo millennio?) lo scioglimento di tale rapporto in una logica di reciproca autonomia e sistematicità. In altre parole e al di là di astratte partizioni in tipologie di contrattazione collettiva, occorrerà valutare le esperienze più recenti di ricorso a gestioni bilaterali di svariate discipline e istituti per quel che sono: un'integrazione, un sostegno alla diversa ontologicamente (e necessariamente) attività contrattuale (Bellardi 1997, p. 22). E qui, inoltre, si guarderà alle funzioni e ai pregi ad esse tradizionalmente riconducibili: stabilizzazione dei rapporti collettivi, maggiore sindacalizzazione, erogazione diretta di prestazioni contrattuali, gestione del mercato del lavoro. Ma si considereranno altresì, specie nel periodo più recente, funzioni più propriamente di servizio a favore di imprese, sindacati e lavoratori.

Si scopre così che quanto introdotto dalla legge delega di quest'anno non fa che confermare una tendenza già emersa in sede collettiva, e in particolare nel Patto per il lavoro del settembre 1996. È a tal proposito che possono ricordarsi prestazioni integrative di Welfare, controllo sulla applicazione della disciplina in tema di ambiente di lavoro e sicurezza, fornitura alle imprese – ma non solo – di informazioni strategiche per lo sviluppo del settore di appartenenza; ed immaginare altresì nuovamente funzioni di gestione del collocamento, dei servizi di mobilità e del lavoro temporaneo. Il tutto, certo, supplendo alle accennate e possibili discrasie del sistema, ad esempio attraverso l'unificazione degli enti bilaterali, sulla quale la giurisprudenza, come visto, ha già avuto modo di intervenire (v. *supra*); e in particolare il mantenimento di «uno stretto collegamento tra sistema contrattuale ed enti bilaterali» al fine di evitare, appunto, un «salto» logico e politico tra il primo e i secondi<sup>9</sup>.

Analogamente – e venendo dunque a trattare partitamente le fattispecie ed i principi delineati nella recente legislazione, riservandoci successivamente un'analisi dei decreti attuativi – la legge delega n. 30/2003 attribuisce agli «enti o organismi bilaterali costituiti da associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative a livello nazionale o territoriale» determinate funzioni sulle quali è il caso di soffermarci, proprio al fine di collegarvi le osservazioni sopra svolte.

La prima funzione è quella, vieppiù strategica, collocata nell'ambito della «revisione dei servizi pubblici e privati per l'impiego e di interme-

<sup>9</sup> Bellardi (1997); paradossalmente, ma solo terminologicamente, l'A. parla della necessità di una «integrazione funzionale» degli enti bilaterali nel sistema contrattuale. Il che non fa che confermare la difficoltà a trasporre su base legislativa una relazione nata in ambito collettivo ed in questa positivamente affermatasi.

diazione e interposizione privata nella somministrazione della manodopera», previo superamento – mediante abrogazione – del divieto fissato nella legge n. 1369 del 1960, sul cui dettaglio si rimanda ad altro contributo di questo stesso volume. Essa è contemplata dall'art. 1, comma 1, lett. c).

La seconda, relativa al «riordino dei contratti a contenuto formativo e di tirocinio», attiene al ruolo degli enti bilaterali nella sperimentazione di orientamenti, linee-guida e codici di comportamento o «i contenuti dell'attività legislativa». Tale alternativa consegue all'ambiguità letterale, ma anche sostanziale, della norma in oggetto (art. 2, comma 1, lett. b)), che non sembra in effetti chiara su quale delle due distinte e diverse attività spetti all'ente bilaterale. Forse tale contraddittorietà risponde ai dubbi ancora presenti nel legislatore, nel senso che qui si colloca il *discrimen* tra funzione contrattuale e funzione partecipativa/istituzionale.

Che i contenuti e le modalità dell'attività formativa siano prerogativa anche degli enti bilaterali è d'altronde confermato dalla lettera immediatamente successiva dell'art. 2, che appunto espressamente «traghetta» una competenza tipicamente collettiva agli organismi bilaterali (e come tale riconosciuta appena una riga sopra), in chiave, par di capire, integrativa e/o sostitutiva. Il fatto che gli enti bilaterali si possano occupare anche della «determinazione delle modalità di attuazione dell'attività formativa in azienda» effettivamente consolida il dubbio che l'attribuzione di nuove funzioni ponga un problema di commistione tra attività contrattuale e attività istituzionali.

La terza ipotesi attiene, infine, all'istituto forse più controverso della legge delega, insieme alla moltiplicazione delle tipologie contrattuali. Rinviano alla trattazione specifica del tema (v. *infra*), è tuttavia il caso di sottolineare come si tratti di una competenza non solo nuova ma oltremodo problematica, specie se si considera che la certificazione è stata estesa nel cammino parlamentare della legge dalla «certificazione del rapporto di lavoro» e del programma negoziale concordato dalle parti, alla certificazione delle «rinunzie e transazioni di cui all'articolo 2113 del codice civile» (v. art. 5, comma 1, lett. b) e g)).

Come è facile intuire si tratta di competenze che da un lato, e solo parzialmente, ripropongono all'attenzione del sindacato compiti storici (il collocamento), dall'altro estendono funzioni in precedenza tipicamente riservate ad istanze pubbliche o privatizzate nella logica già delineata del d.lgs. n. 469 del 1997. Per quanto attiene ai contratti formativi si potrà invece, ed a ragione, dire che le funzioni attribuite agli enti bilaterali discendono in verità da precedenti esperienze contrattuali. E tuttavia diversa è la fonte di determinazione di tali compiti, legislativa, con ovvia ricaduta sul piano del rapporto legge/contrattazione collettiva e Stato/sindacato.

Inoltre, ed è la novità maggiore, agli organismi bilaterali viene affidata una funzione amministrativa se non paragiurisdizionale (De Angelis 2003), che finisce per incidere anche su ormai consolidate interpretazioni della norma di cui all'art. 2113 c.c. Su questo punto esplode in tutta la sua evidenza quel conflitto di attribuzioni da più parti segnalato: il sindacato, certo nella sua veste formale e bilaterale, si fa portatore di interessi diversi da quelli «classici» e antagonisti e si fa, in una parola, istituzione. È l'interesse sotteso che devia la funzione dell'attività sindacale nelle fat-tispecie in esame, posto che esso non risulta più quello degli iscritti ma del sistema di relazioni sindacali e del mercato del lavoro globalmente considerati. In altre parole qui avviene il sorpasso dei pilastri dell'occupabilità, impiegabilità e adattabilità<sup>10</sup> sul disegno storico del diritto del lavoro e del diritto sindacale, sì come fino ad oggi inteso.

##### 5. ...e quelli tecnico-giuridici

Si diceva sopra che l'attribuzione di simili funzioni ad istanze bilaterali delle associazioni rappresentative di interessi pone altresì questioni strettamente tecnico-giuridiche.

Una di queste è già stata rilevata con riguardo al complesso rapporto tra legislazione promozionale dell'applicazione dei minimi normativi e retributivi del contratto collettivo e contestualmente attributiva di sgravi contributivi o fiscalizzazione degli oneri sociali e i profili di efficacia del contratto collettivo medesimo. In quei casi, in effetti, la rara giurisprudenza occupatasi della materia specifica ha provveduto a collegare, in via quasi sinallagmatica, la possibilità del riconoscimento di detti benefici (nella specie previsti dall'art. 3, l. n. 151 del 1993) all'integrale rispetto degli istituti economici e normativi di cui alla contrattazione collettiva di categoria. Ciò facendo, tuttavia, si è ritenuto di escludere dall'ambito della parte economica e normativa del contratto l'obbligo di iscriversi agli enti ed ai fondi bilaterali e di versare i relativi contributi<sup>11</sup>.

D'altro canto – e qui sta il punto – un'interpretazione diversa, nel senso dell'interpretazione della norma di legge estensivamente al rispetto della parte c.d. obbligatoria del contratto collettivo, quale quella relativa all'istituzione degli enti e al finanziamento dei fondi, avrebbe posto evidenti dubbi di legittimità costituzionale sotto il profilo della libertà asso-

<sup>10</sup> Criticamente in tema Barbera (2000).

<sup>11</sup> Così Pret. Verona 10 settembre 1997, cit.; ma da ultimo anche Cass. 10 maggio 2001, n. 6530, Rep. Fi.

ciativa (sindacale o meno)<sup>12</sup>, comportando a sua volta la necessaria<sup>13</sup> iscrizione alle associazioni datoriali.

Diversa e altrettanto problematica appare la questione della corretta configurazione dell'obbligo contributivo a carico del datore di lavoro: in dottrina dalla risposta a tale quesito vengono fatte discendere alcune rilevanti conseguenze. Se le somme versate agli enti bilaterali, e dunque le relative prestazioni (economiche) a favore dei lavoratori così finanziate, sono riconducibili al trattamento retributivo di cui ai contratti collettivi *ex art. 1, d.l. n. 338 del 1989*, infatti, l'assenza di tali contributi comporterà il mancato adempimento delle condizioni necessarie al godimento dei richiamati benefici contributivi ai sensi della l. n. 151 del 1993<sup>14</sup>.

Ora, senza addentrarci in specifiche disquisizioni tecniche e tutto sommato relative ad un quadro normativo in continua evoluzione<sup>15</sup>, appare invece necessario mettere in luce la ricaduta sistemica sul piano delle relazioni sindacali di tali complessi meccanismi, in primo luogo in punto di obbligo di iscrizione all'ente bilaterale medesimo<sup>16</sup>.

Minore ambiguità – su un punto analogo – ha invece dimostrato il legislatore con riguardo alle casse edili, altro macro settore di intervento degli organismi bilaterali, per i quali la l. 341 del 1995, di conversione del d.l. n. 244 del 1995, all'art. 29, comma 3, ha sancito l'esclusione di sgravi e fiscalizzazione «per i lavoratori non denunciati alle casse edili» e, conseguentemente, la riconduzione, *ex art. 6, comma 10, l. n. 389 del 1989*, di accantonamenti e contribuzioni ad elemento retributivo.

Ne rimane un dilemma centrale, già più volte segnalato: quali rapporti tra libertà sindacale, criteri di rappresentanza e rappresentatività, e costituzione più o meno forzosa di enti bilaterali?

Le più recenti affermazioni del *bilateralismo*, in specie nel settore del terziario<sup>17</sup>, confermano quanto sopra riferito, riassumibile nei seguenti punti:

<sup>12</sup> *Contra*, invece, Bellavista (1998, p. 479), che riprende in tema la configurazione di un onere a carico del datore di lavoro che voglia godere dei benefici. È evidente che tali ragionamenti possano altresì allargarsi al versante delle rappresentanze dei lavoratori.

<sup>13</sup> Su tale criterio Ichino (1994) invita peraltro ad un'analisi caso per caso.

<sup>14</sup> Bellavista (1998, p. 481). L'A. evidenzia altresì come la questione sia stata ulteriormente complicata dalle modifiche all'art. 12, l. n. 153 del 1969 di cui al d.lgs. n. 314 del 1997, circa l'assoggettamento dei versamenti agli enti bilaterali al contributo di solidarietà del 10% previsto nella l. n. 166 del 1991.

<sup>15</sup> V. ad esempio il d.l. n. 465 del 1993 che ha eliminato ogni richiamo all'art. 3, l. 151/1993, ma anche le recenti leggi finanziarie.

<sup>16</sup> Risponde positivamente Stolfi (1997, p. 3039); *contra* Ichino (1994, p. 3424); a mezza via invece Miscione (1997, p. 3347). Parla in proposito di *impasse* ermeneutica Bellavista (1998, p. 484).

<sup>17</sup> V. ad es. le strutture paritetiche create nella struttura di Lecco, nel turismo e nel commercio e servizi; gli enti bilaterali per il commercio e il turismo della Toscana, conse-

– tendenziale istituzionalizzazione degli enti bilaterali, nel senso di attribuzione di funzioni meno contrattuali nel rapporto e più gestionali nel mercato del lavoro; non più solo formazione e sostegno al reddito ma gestione di quote finanziarie, dirette e indirette, pubbliche, di funzioni amministrative, quali il collocamento e la certificazione dei rapporti di lavoro;

– persistente, peraltro, sindacalizzazione degli enti bilaterali medesimi, il cui nesso con le organizzazioni sindacali «esterne» non può evidentemente prescindere;

– permanenza dei consueti vincoli costituzionali, con particolare riguardo alla questione della vincolatività dell'obbligo di adesione ai fondi bilaterali, con conseguenti problemi in termini di efficacia degli accordi collettivi costitutivi e rappresentanza dei lavoratori.

Da quest'ultimo punto di vista, peraltro, l'approvazione di una legge sull'efficacia soggettiva dei contratti collettivi servirebbe a ridurre l'ambiguità del tema, soprattutto laddove esso sia approcciato, come avvenuto di recente, su base legislativa. In questo modo, a tacer d'altro, riprenderebbe infatti vigore e preminenza l'aspetto contrattuale della bilateralità in luogo di quello istituzionale. Invece la legge delega n. 30 del 2003, ed il Libro bianco governativo del 2001 che l'ha parzialmente ispirata, si disinteressano della problematica sindacale, il che non ha certo contribuito a far emergere una risposta positiva al nuovo ruolo degli organismi bilaterali. Come correttamente detto, invero, la globalizzazione dell'economia non solo non ha eliminato i sistemi di regolazione del mercato del lavoro e degli attori collettivi, ma ha vieppiù confermato il rilievo della contrattazione collettiva quale fattore di progresso e di sviluppo di «un maturo e stabile sistema di relazioni industriali»<sup>18</sup>.

### *Riferimenti bibliografici*

Bano F. (1998), *Prestazione di lavoro temporaneo e formazione professionale*, in *Il lavoro temporaneo* (1998), p. 260.

guenti ad un accordo Confesercenti regionale, Cgil, Cisl, Uil; l'ente bilaterale artigiano lombardo – Elba. Con rilevanti ed emblematiche competenze e settori di intervento; ma anche il protocollo d'intesa tra Regione siciliana, ente bilaterale regionale turismo, ente bilaterale artigianato siciliano ed ente bilaterale regionale industria in materia formativa e di riqualificazione professionale.

<sup>18</sup> Treu (1999, p. 191 e p. 202 ss.); ivi si afferma anche che sul decentramento verso l'impresa, e in parte verso il territorio – dunque un «decentramento coordinato» – si basa il *revival* diffuso delle forme neocorporative e la loro capacità di controllare le spinte verso il liberismo.

- Barbera M. (2000), *I nuovi confini del diritto sociale comunitario*, Brescia: Promodis.
- Bellardi L. (1989) *Istituzioni bilaterali e contrattazione collettiva*, Milano: Angeli.
- Bellardi L. (1995), *Relazioni industriali e contrattazione collettiva in Italia*, (1945-1992), Bari: Cacucci.
- Bellardi L. (1997), *Contrattazione territoriale ed enti bilaterali: alcune osservazioni*, in *LI*, p. 1.
- Bellardi L. (1999), *Istituzionalizzazione e (in)stabilità della concertazione sociale*, in *ADL*, 3, p. 87.
- Bellavista A. (1998), *Benefici contributivi ed enti bilaterali artigiani*, in *RIDL*, II, p. 470.
- Biagi M. (1999) *Terziario: relazioni sindacali moderne*, in *GL*, n. 38, p. 52.
- Cantone C. (2003), *Intervento al Seminario Concertazione e contrattazione collettiva*, Cnel, Roma, 22 gennaio 2003.
- Craveri P. (1977), *Sindacato e istituzioni nel dopoguerra*, Bologna: Il Mulino.
- De Angelis L. (2002), *La certificazione dei rapporti di lavoro*, in *Il diritto del lavoro dal Libro bianco al Disegno di legge delega 2002* (2002), p. 95.
- Gorretta G. (2000), *Iscrizione a diverse casse edili e riconoscimento reciproco*, in *LG*, n. 5, p. 451.
- Kahn-Freund O. (1960), *I conflitti tra i gruppi e la loro composizione*, in *PD*, p. 9. *Esperienze collaborative in Francia, Germania e Italia*, a cura di A. Lai, Milano: Egea.
- Ichino P. (1982), *Il collocamento impossibile*, Bari: Cacucci.
- Ichino P. (1994), *Estensione dell'obbligo di adesione ai fondi di sostegno al reddito*, in *DPL*, p. 3424.
- Il diritto del lavoro dal Libro bianco al Disegno di legge delega 2002* (2002), a cura di F. Carinci e M. Miscione, Milano: Ipsoa.
- Il lavoro temporaneo* (1998), a cura A. Gentili, Padova: Cedam.
- Il vantaggio competitivo del Nord-est* (1997), a cura di C. Squarzon, Milano: Angeli.
- Leonardi S. (2002). *Relazioni industriali e bilateralità: quale ruolo per il sindacato*, dattiloscritto, ora in [www.ires.it](http://www.ires.it).
- Manghi B. (1999) *Sindacato e partecipazione tra cautela e pigrizia*, in *LD*, p. 7.
- Mariucci L. (2003), *Interrogativi sugli enti bilaterali*, in questo numero della *Rivista*.
- Martinengo G. (1990), *La contrattazione collettiva dell'artigianato e la questione della rappresentanza sindacale: il caso veneto*, in *Quaderni di ricerca sull'artigianato*, n. 6.
- Martinengo G. (1991), *Enti e fondi bilaterali nell'artigianato e le nuove norme in tema di contribuzione previdenziale*, in *Quaderni di ricerca sull'artigianato*, n. 9, p. 5.
- Martinengo G. (1997), *Vincoli e risorse normativo istituzionali per l'artigianato*, in *Il vantaggio competitivo del Nord-est* (1997).
- Martinengo G. (2003), *Appunti per la discussione*, in questo numero della *Rivista*.
- Megale A. (2001), *Struttura della contrattazione e politica contrattuale*, in *QRS*, p. 2.
- Miscione M. (1997a), *Il «riconoscimento» reciproco delle Casse edili dopo la legge Merloni*, in *DRI*, p. 39.
- Miscione M. (1997b), *Le prestazioni degli enti bilaterali quale onere per sgravi e fiscalizzazione*, in *DPL*, n. 46, p. 3343.

- Miscione M. (1997c), *Il sostegno al reddito degli enti bilaterali*, in DPL, n. 36, p. 2577.
- Negrelli S. (1999), voce. *Relazioni industriali*, DI IV., sez. comm., Appendice, Torino: Utet, p. 333.
- Pedrazzoli M. (1995), *Democrazia industriale e subordinazione*, Milano: Giuffrè.
- Roccella M. (2002), *Conversazione*, in *La Rivista del Manifesto*, luglio.
- Rondo A. (2001), *Accantonamenti presso le Casse edili: retribuzione o atti di previdenza privata?*, in LG, p. 658.
- Treu T. (1999), *Compiti e strumenti delle relazioni industriali nel mercato globale*, in LD, p. 191.
- Stolfa F. (1997), *Enti bilaterali artigiani e benefici contributivi*, in DPL, p. 3037.
- Valutazioni sul dialogo sociale in Italia* (2002), a cura di Megale A., Leonardi S. in [www.ires.it](http://www.ires.it).
- Webb S., Webb B. (1984) *La democrazia industriale*, in *Democrazia industriale. Antologia di scritti*, Roma: Ediesse.
- Zilio Grandi G. (2002), *Concertazione e dialogo sociale*, in *Il diritto del lavoro dal Libro bianco al Disegno di legge delega 2002* (2002), p. 12.
- Zilio Grandi G. (2003), *Spunti sui modelli relazionali tra Sindacato, Stati nazionali e Unione europea*, in corso di pubblicazione.