

I fondi bilaterali di sostegno al reddito

Prof. Gaetano Zilio Grandi – Università “Ca’ Foscari” Venezia

GLI ENTI BILATERALI E LA BILATERALITÀ MOLTI ANNI DOPO: QUALE RUOLO TRA LE POLITICHE PASSIVE?

di Gaetano Zilio Grandi

Premessa. Alle origini degli enti bilaterali. – 1. Le possibili “funzioni” degli enti bilaterali. – 2. Libro bianco e legge delega n. 30/2003: dalla bilateralità alla “istituzionalizzazione” del sindacato? - 3. La bilateralità dopo il Jobs Act.- 3.1.- 3.4 La fuga in avanti delle Province autonome: modello da imitare? – 4. Bilateralità territoriale e decentramento della contrattazione collettiva: tutto si tiene.

Premessa. Alle origini degli enti bilaterali.

Dopo che la legge delega n. 30/2003 aveva rivitalizzato l’istituto degli enti bilaterali, storica manifestazione “cooperativa” di datori di lavoro e lavoratori in determinati settori produttivi, sembrava che gli stessi non avessero trovato grande accoglienza. E ciò specie per quanto riguarda gli osservatori per così dire “esterni” al sistema produttivo medesimo, quali in primo luogo la dottrina.

Peraltro 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’artigianato¹.

Non molto si è scritto in argomento, e soprattutto più con riguardo, ancora una volta, a questioni contingenti ed economicamente significative, che con un’attenzione più ampia, ricostruttiva e sistematica della logica nella quale essi risultavano muoversi e, ancor oggi, vengono immaginati. Una logica di tendenziale superamento della prospettiva conflittuale all’interno della impresa e piuttosto orientata a rapporti collaborativi tra la medesima, le organizzazioni sindacali e gli stessi lavoratori/collaboratori. Ripromettendoci di tornare su questo punto in un saggio di prossima pubblicazione, è il caso di verificare qui se e quanto tale prospettiva riesca a far breccia nel nostro ordinamento lavoristico e, soprattutto, sindacale².

¹ Piace richiamare gli originali lavori di G. Martinengo, *Quad. ricerca artig.*, 1990, 70 ss.; *Enti e fondi bilaterali nell’artigianato e le nuove norme in tema di contribuzione previdenziale*, in *Quad. ricerca artig.*, 1991,

9, 5 ss.; *Vincoli e risorse normativo istituzionali per l’artigianato*, in C. Squarzon (a cura di), *Il vantaggio competitivo del Nord-est*, Milano, 1997; *Appunti per la discussione*, in LD, 2, 2003.

² Sulle questioni legate alla convenienza, specie in termini di relazioni industriali, per le imprese, di simili forme di collaborazione con i sindacati dei lavoratori, si permesso il rinvio a G. Zilio Grandi, *Enti bilaterali e problemi di rappresentanza sindacale nella legge delega n. 30/2003 e nel d.lgs. n. 276/2003*, in *Occupazione e mercato del lavoro*, a cura di A. Perulli, Giappichelli, Torino, 2004, 287 ss.; e ancora a L. Bellardi, *Istituzioni bilaterali e contrattazione*

Si trattava e si tratta, inoltre, di una questione non solo italiana, ma analizzata dai più attenti studiosi delle relazioni industriali comparate³.

In altra sede abbiamo sostenuto la utilità di tali soluzioni⁴; restando tuttavia impregiudicato il nodo fondamentale del rapporto tra tali “procedure”, *lato sensu* partecipative⁵, e la tradizionale funzione (antagonista) della contrattazione collettiva e del sindacato.

Ma accanto a queste considerazioni debbono porsi quelle attinenti al sempre più frequente riconoscimento, in accordi e protocolli di centrale rilevanza, del livello territoriale di contrattazione, evidentemente ripreso dalle accennate esperienze dei settori citati: così già il *Protocollo* del 23 luglio 1993 aveva formalizzato il ruolo e il livello della contrattazione collettiva territoriale, ruolo riconfermato ed anzi rilanciato dai successivi e ben più recenti *Accordo interconfederale* 28 giugno 2011 e *Protocollo d'intesa* 31 maggio 2013⁶.

1. Le possibili “funzioni” degli enti bilaterali.

Quali sono state storicamente le funzioni delle diverse forme di bilateralità emerse nelle nostre relazioni industriali e quali potranno essere alla luce di innegabili mutamenti di approccio da parte del legislatore più recente? E' questa la domanda che oggi pone in particolare l'intervento normativo in tema di politiche passive sul mercato del lavoro di cui al d.lgs. 14 settembre 2015, n. 148.

Quanto alle funzioni degli enti bilaterali *lato sensu*, tra le prime competenze – di volta in volta peculiari dei settori coinvolti – occorre ricordare in primo luogo quella, tipica del settore edile, di “mutualizzare” per gli operai prestazioni retributive altrimenti difficilmente maturabili e godibili, in considerazione della elevata mobilità del lavoro⁷. A tale stregua sono facilmente riconoscibili una funzione attinente a prestazioni *lato sensu* retributive, tramite accantonamenti da parte delle imprese assicurando così una continuità nel reddito e impedendo una eccessiva frammentarietà delle tutele,

collettiva, Milano, 1989; Id., *Relazioni industriali e contrattazione collettiva in Italia*, (1945-1992), Bari, 1995; e ancor prima i “classici” S. Negrelli, v. *Relazioni industriali*, DDPriv., sez. comm., Appendice, 1999, 333; e M. Pedrazzoli, *Sull'introduzione per via contrattuale dei comitati consultivi paritetici*, in RIDL, 1985, I, 217.

³ O. Kahn-Freund, *I conflitti tra i gruppi e la loro composizione*, PD, 1960, 9 ss.; A. Lai, (a cura di), *Esperienze collaborative in Francia, Germania e Italia*, Milano, Egea, 1997.

⁴ Cfr. M. Pedrazzoli, op. cit, 187, per il quale con il bilateralismo “consistente in primo luogo nella modalità intensa e stabile di regolazione congiunta dei rapporti collettivi” verrebbe “interiorizzato un problema di governabilità delle relazioni industriali”.

⁵ Per una rivitalizzazione della prospettiva partecipativa nel nostro paese, v. per tutti M. Biasi, *Il nodo della Partecipazione dei lavoratori in Italia. Evoluzione e prospettive nel confronto con il modello tedesco ed europeo*, Egea, Milano, 2013.

⁶ Sia permesso in proposito il richiamo a G. Zilio Grandi, *Ancora sui rapporti tra contratti collettivi di diverso livello: autarchia, legge o solo passato che non passa?*, in corso di pubblicazione in *Scritti in Onore di Raffaele De Luca Tamajo*, Milano, Giuffrè, 2015.

⁷ M. Miscione *Il “riconoscimento” reciproco delle Casse edili dopo la legge Merloni*, DRI, 1997, 39 ss.

avvicinando tali tipologie di lavori a quelli *standard*⁸; e una funzione, assegnata direttamente dalla legge, tipicamente assistenziale, distinguibile in prestazioni integrative già fornite da strutture pubbliche (indennità di disoccupazione, formazione professionale, cure termali, prestazioni sanitarie) o servizi sociali non strettamente connessi al rapporto di lavoro”⁹.

Rinviando a quanto scritto in altra sede¹⁰ circa la natura delle prestazioni degli enti (o fondi) bilaterali e la corretta configurazione dell’adesione delle imprese all’ente medesimo (obbligo od onere), va ancora affrontato il delicato tema del *significato* in termini di politica sindacale di tali istituti. L’intera problematica degli organismi bilaterali – da intendersi nel senso più ampio possibile come inedite fattispecie organizzative di derivazione contrattuale volte a predisporre forme appunto bilaterali di azione, di evidente discontinuità nel panorama italiano¹¹ - ruota anche intorno al rapporto intercorrente tra essi, il principio di libertà sindacale e i principi costituzionali in materia previdenziale di cui all’art. 38 Cost. Sul punto e, soprattutto, sulle ricadute in termini di “istituzionalizzazione” degli enti bilaterali, la dottrina è apparsa divisa soprattutto in seguito alla approvazione della l. delega 30/2003, anche se è chiaro come le considerazioni negative dipendano – a monte – dalle fonti di attribuzione¹² agli enti delle diverse funzioni di cui si è detto. E in effetti la legge ha cominciato ad occuparsi, *incidenter*, di organismi bilaterali, riconducibili di volta in volta alle fattispecie delineate dai diversi contratti collettivi di categoria o a veri e propri “prototipi” (v. ad es. l’art. 5, c. 8, l. n. 236/1993, in tema di contratti di solidarietà per le imprese artigiane; l’art. 2, c. 28, l. n. 662/1996, dedicato alla sperimentazione di politiche attive di sostegno al reddito; l’art. 3, d.l. n. 71/1993, conv. in l. n. 151/1993, relativo all’obbligo per l’impresa artigiana che intenda godere dei benefici contributivi di applicare il contratto collettivo dell’area artigiana; l’art. 5 della l. n. 196/1997 novellato dall’art. 64, c.1, lett. d, della l. n. 488/1999 - legge finanziaria per il 2000 - con riguardo al settore delle agenzie per il lavoro).

2. Libro bianco, l.d. n. 30/2003 e d.lgs. n. 276/2003: dalla bilateralità alla “istituzionalizzazione” del sindacato?

Come noto già nel Libro bianco del novembre 2001 il ruolo tradizionale del sindacato era, di fatto, sottovalutato, attraverso la affermata irrilevanza del metodo concertativo, sostituito

⁸ M. Miscione, *Il sostegno al reddito degli enti bilaterali*, 1997, 36, spec. 2579.

⁹ M. Miscione, *Il “riconoscimento” reciproco*, cit., 42-43. Ma possono essere forse enumerate ulteriori “funzioni”: formativa con specifico riguardo al valore strategico delle risorse umane e della formazione professionale (soggetti deboli sul mercato; coordinamento con enti a livello regionale; analisi dei fabbisogni formativi). Cfr. S. Leonardi, *Relazioni industriali e bilateralità: quale ruolo per il sindacato*, 2001, in www.ires.it.

¹⁰ Cfr. ancora G. Zilio Grandi, *Enti bilaterali e problemi di rappresentanza sindacale*, cit.

¹¹ L. Bellardi, *Contrattazione territoriale ed enti bilaterali: alcune osservazioni*, in LI, 1997, 1. 247.

¹² Sul punto v. per tutti l’ampia ricostruzione di P. Perulli, C.F. Sabel, *Enti bilaterali dopo l’inizio: tre approcci e una interpretazione operativa*, in DRI, 1996.

funzionalmente dal c.d. dialogo sociale¹³; ma anche attraverso il massiccio coinvolgimento del sindacato in funzioni peculiari e non tradizionali, che fecero gridare immediatamente alla sua tendenziale “istituzionalizzazione. E ancora nel c.d. *Patto per l’Italia*, siglato dalle organizzazioni sindacali delle imprese e dei lavoratori - ad esclusione della Cgil¹⁴ - si assiste ad una sorta di mutamento del modo di interpretare la funzione sindacale, più collaborativa e meno conflittuale¹⁵.

Ciò si spiega, evidentemente, alla luce della ampie deleghe contenute nella legge n. 30/2003, che coinvolgono in diverso modo gli enti bilaterali circa il regime autorizzatorio o di accreditamento degli intermediari; le sperimentazioni in materia di contenuti e modalità di attuazione dell’attività formativa in azienda; la certificazione del rapporto di lavoro e delle rinunzie e transazioni ex art. 2113 c.c.; competenze tanto rilevanti quanto nuove.

Per quanto riguarda il profilo sindacale, i problemi sorgono nel momento in cui la “bilateralità” supera i limiti della gestione comune di singoli e particolari istituti prevalentemente di tipo mutualistico, assumendo funzioni pubbliche e gestendo finanziamenti pubblici, snaturando, o almeno condizionando, il proprio ruolo.

Questione alla quale il sindacato poteva forse rispondere. Ed è ciò che in parte è avvenuto, - superando alcuni *tabù*, quali appunto quello di una visione partecipativa e macroeconomica dell’impresa. In una parola accettando prospettive neo-corporative¹⁶, conosciute e praticate nel nostro ordinamento.

Se questo è vero, in linea di principio alla domanda sopra posta (contrattazione o partecipazione? quale funzione per il sindacato del nuovo millennio?) occorre rispondere valutando quanto concretamente previsto nella legge delega per quel che è effettivamente, senza pregiudizi ideologici. Sinteticamente la legge individua “revisione dei servizi pubblici e privati per l’impiego e di intermediazione e interposizione privata nella somministrazione della manodopera”, “riordino dei contratti a contenuto formativo”, “sperimentazione di orientamenti, linee-guida e codici di comportamento”, “certificazione”: ciò che risalta è che il sindacatosi fa così portatore di interessi diversi da quelli “classici” e, in una parola, istituzione. E’ infatti l’interesse

¹³ Sia consentito il rinvio a G. Zilio Grandi, *Concertazione e dialogo sociale*, in F. Carinci, M. Miscione (a cura di), *Il diritto del lavoro dal Libro bianco al Disegno di legge delega*, Milano. 2002, 12 ss. e spec. 17 ss.

¹⁴ Che comunque precisava di lì a poco l’intenzione di non uscire dagli esistenti enti bilaterali né di tenersi fuori dai nuovi: cfr. C. Cantone, *Intervento al Seminario su Concertazione e contrattazione collettiva*, Cnel, Roma il 22 gennaio 2003.

¹⁵ Va ricordato anche il *Patto per il lavoro* del settembre 1996, ove vengono ipotizzate come oggetto di bilateralità prestazioni integrative di Welfare, controlli sulla applicazione della disciplina in tema di ambiente di lavoro e sicurezza, fornitura alle imprese di informazioni strategiche per lo sviluppo del settore di appartenenza; e ancora funzioni di gestione del collocamento, dei servizi di mobilità e del lavoro temporaneo, magari attraverso una razionalizzazione degli enti bilaterali e delle prestazioni conseguenti; conservando tuttavia “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.

¹⁶ E’ bene precisare che con il termine neocorporativo si intende qui 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, ovvero una eterogenea pratica concertativa sviluppatasi sulle ceneri di quella che, troppo frettolosamente, venne individuata come la fine del neo-corporatismo all’italiana: cfr. G. Zilio Grandi, *Spunti sui modelli relazionali tra Sindacato, Stati nazionali e Unione europea*, in *Studi in onore di Mario Grandi*, Milano, Giuffrè, 2004.

sotteso che devia la funzione dell'attività sindacale, l'interesse più ampio di un collaborativo sistema di relazioni sindacali e di un inclusivo mercato del lavoro: occupabilità, impiegabilità e adattabilità vs. diritto del lavoro e del diritto sindacale, sì come fino ad oggi intesi.

Le affermazioni del *bilateralismo* del decennio duemila, specie nel settore terziario¹⁷, confermano a loro volta quanto sopra accennato (v. *infra*, 4)¹⁸.

Per altro verso, la stessa legge delega tentava di sciogliere un nodo cruciale relativo all'obbligatorietà dell'iscrizione agli enti bilaterali chiarendo che, per godere dei benefici ad essi accordati, occorre l'integrale "rispetto degli accordi e contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni (...) comparativamente più rappresentative sul piano nazionale"; che la vincolatività si estende alle imprese artigiane a quelle commerciali e turistiche dalla data di entrata in vigore della legge stessa; che la previsione riguarda "qualsiasi beneficio normativo e contributivo".¹⁹

Così facendo il decreto pone sul tavolo una questione di non facile soluzione che può essere qui solo accennata ma che tornerà in gioco nel paragrafo finale: ovvero il rapporto tra previsioni di tal fatta e i principi costituzionali di cui agli artt. 38 e soprattutto 39 Cost.

La disposizione della legge delega impone infatti alle imprese – anche a quelle commerciali e turistiche – un obbligo normalmente proveniente da fonti contrattuali collettive.

Senonché, una previsione di legge limitativa, in tal modo, della libertà sindacale di cui all'art. 39 Cost. pone evidentemente alcune questioni già affrontate da una serie di circolari Inps degli anni '90²⁰, laddove si era chiarito che "l'inosservanza delle clausole contrattuali che impongono di contribuire al Fondo per il sostegno del reddito e a quello per la rappresentanza sindacale, costituiti in seno all'Ente bilaterale paritetico, comporta per le imprese artigiane, rientranti nella sfera di applicazione dei contratti collettivi nazionali dell'artigianato, comprese quelle *non iscritte alle associazioni firmatarie* (c.n.), l'esclusione dalle agevolazioni per fiscalizzazione e/o sgravi degli

¹⁷ 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, conseguenti 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. **COMPLETA**

¹⁸ Non a caso bilateralità e decentramento del sistema contrattuale sembrano essere connessi: per T. Treu, *Compiti e strumenti delle relazioni industriali nel mercato globale*, in LD, 1999, 2, 191 ss. e in specie 202 ss. 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.

¹⁹ Un successivo intervento del Ministero, con la circolare n. 4/2004, del 22 gennaio 2004, ha chiarito che l'integrale applicazione del contratto collettivo va riferita esclusivamente alla sola parte economica e normativa dello stesso, altrimenti ponendosi "in contrasto con i principi costituzionali di libertà sindacale oltre che con i principi di diritto comunitario della concorrenza": cfr. G. Zilio Grandi, *Enti bilaterali e problemi di rappresentanza sindacale nella legge delega n. 30/2003 e nel d.lgs. n. 276/2003*, in *Occupazione e mercato del lavoro*, a cura di Adalberto Perulli, Giappichelli, Torino, 2004.

²⁰ Circolari n. 97 del 24 aprile 1993, 131 del 1 maggio 1994, e 37 del 20 maggio 1993, di interpretazione (sic!) dell'art. 3 d.l. 22 marzo 1993, n. 71.

oneri sociali ai sensi dell'art. 6, commi 9 e 10 e dell'art. 7, comma 1 della legge 7.12.1989, n. 389"; ciò comportava l'ampliamento dell'ambito delle imprese obbligate al versamento del contributo.

La questione è stata in parte risolta da un accordo tra le parti sociali interessate da una sanatoria concernente il periodo precedente il 31 dicembre 1997; ma è stata riaperta da una nota decisione del Pretore di Verona²¹, successivamente confermata in Cassazione e incentrata sulla riconduzione delle clausole *de quibus* alla parte obbligatoria e non normativa del contratto collettivo, che rimetteva nel limbo dell'incertezza la materia.

La legge delega n. 30/2003, all'art. 10, tentava dunque di sciogliere il nodo chiarendo tre aspetti: in essa si parla di "integrale rispetto degli accordi e contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni ... comparativamente più rappresentative sul piano nazionale"; si estende la vincolatività dalle imprese artigiane a quelle commerciali e turistiche, a far data dalla entrata in vigore della legge delega n. 30/2003; infine si riferisce non più solo a sgravi e fiscalizzazione ma a "*qualsiasi beneficio normativo e contributivo*". Difficile in proposito è dare un senso all'indicazione di benefici "normativi" e soprattutto se in essi vadano ricompresi quelli fiscali, anche su un successivo intervento del Ministero²², che ha cercato di porre rimedio allo "stallo", precisando, nell'ambito delle proprie competenze e effetti, che l'integrale applicazione del contratto collettivo di cui si discuteva è riferibile esclusivamente alla sola parte economica e normativa dello stesso appunto per ovviare a un possibile contrasto con i principi costituzionali di libertà sindacale, oltre che con i principi comunitari della concorrenza; è nella parte obbligatoria, in effetti, che trovano spazio le disposizioni relative all'obbligo di adesione agli enti. Analogamente, la circolare "rilegge" il rinvio ai contratti collettivi di diverso livello nel senso più ampio e rispondente ai principi di libertà e pluralismo sindacale costituzionalmente affermati, senza restrizioni.

3. La bilateralità dopo la legge n. 92/2012 e dopo il Jobs Act: il d.lgs. n. 148/2015 alla prova del fuoco.

Last but not least, la bilateralità sembra riproposta anche nella recente, ed ennesima, riforma della materia. Ad una prima lettura, pure tentata con grande coraggio da parte della dottrina²³, si

²¹ Pret. Verona 10 settembre 1997, est. Matano, in DPL, 1997, 42, 3041.

²² Circolare n. 4/2004, del 22 gennaio 2004.

²³ V. M. Faioli, *Il sostegno al reddito attuato mediante fondi bilaterali di solidarietà*, in G. Zilio Grandi, M. Biasi (a cura di), *Commentario breve alle riforme Jobs Act*, Cedam, Padova, 2015; e sulla l. n. 92/2012 ampiamente M. Squeglia, *Previdenza contrattuale e fondi di solidarietà bilaterale*, in DRI, 3/2012, 629 ss; ma già, chiarissimo, P. Sandulli, *La tutela del reddito in costanza di rapporto*, in G. Ferraro, a cura di, *Redditi e occupazione nelle crisi di impresa*, Torino, Giappichelli, 2014. Già vigente la legge n. 92/2012 si erano distinti fondi puri e spuri: così F. Liso, *I fondi bilaterali alternativi*, in M. Cinelli, G. Ferraro, O. Mazzotta (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, Torino, Giappichelli, 2013, 521 ss.; in proposito v. anche D. Garofalo, *Il finanziamento delle misure di sostegno al reddito dopo la riforma Fornero*, in Riv. Giur. Lav., I, 2014, spec. 317 ss.; V.

ricava una situazione normativa a dir poco caotica. Le disposizioni del recentissimo decreto, in una con quelle precedenti della legge n. 92/2012²⁴, lasciano spazio in effetti a ricostruzioni di difficile comprensione anche a chi della materia si occupa da tempo. Se è vero che è possibile ripartire i fondi di solidarietà su quattro schemi (Fsb “inpsizzato”; Fsba, alternativo; Fsbr, già rispondenti alle nuove regole; Fsb preesistenti)²⁵, ciò non toglie che l’insieme delle regole, pur con significative aperture ad esigenze conclamate (si pensi alla prospettiva della previdenza privata sostitutiva e esonerativa del decreto rispetto alla legge del 2012, invece tipicamente integrativa; ma anche alla conseguente rilevanza dei diversi livelli della contrattazione collettiva e altresì della intersettorialità o intercategorialità)²⁶, contenute nel d.lgs. n. 148/2015 forse pongono più problemi di quanti ne risolvono, confermando la tendenza del legislatore a stratificare senza mai semplificare procedure e norme.

La medesima dottrina ritiene di poter distinguere tra una bilateralità a-teleologica ed una teleologica, a sua volta ripartita in ulteriori modelli, a dire il vero già ampiamente conosciuti²⁷. Mentre si ritiene, riteniamo correttamente, abbandonato il precedente sistema “eccezionale” di convivenza tra pubblico e privato.

Ma ancora più in generale occorre segnalare come confuso risulti il perseguimento delle oramai mitizzate politiche attive del lavoro, rimandate ad un organismo di nuova e ambigua configurazione (Agenzia nazionale per l’occupazione, su cui *infra*....), posto che occorrerà coordinare non solo queste ultime ma anche il rinnovato quadro degli ammortizzatori sociali²⁸.

Venendo tuttavia alle nuove (o rinnovare) previsioni di cui agli artt. 26 ss del d.lgs. n. 148/2015, occorre avvisare che le stesse possono essere riguardate sotto due diversi angoli di visuale.

Il primo è quello, seguito dalla dottrina già menzionata, di una analisi pedissequa delle norme in comparazione con quelle di cui alla legge n. 92/2012, e ciò al fine di cogliere una linea di concreta

Ferrante, Dal governo “dei tecnici” a quello “delle larghe intese”: come cambia il sistema previdenziale, in *Riv. Giur. Lav.*, I, 2014, spec. 211 ss.

²⁴ Su cui anche M. Squeglia, *Previdenza contrattuale e fondi di solidarietà bilaterale*, in DRI, 3/2012, 629 ss. e ivi ulteriori riferimenti.

²⁵ Op. ult. cit., par. 1.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Previdenza complementare, assistenza sanitaria integrativa, fondi interprofessionali fondi per il sostegno al reddito; sul punto v. già l’individuazione di posizioni tipiche della bilateralità in relazione ad altri soggetti, in G. Zilio Grandi, op. ult. cit.: ovvero *concorrenziale*; di *brokeraggio informativo* od *gestione ed erogazione di servizi*.

tecnico-consultivo ovvero *decisionale*, rispetto al processo negoziale

²⁸ In tal senso già S. Giubboni, *I fondi bilaterali di solidarietà nel prisma della riforma degli ammortizzatori sociali*, in DLRI, 2014, 144, 4, 718-719, che non può poi che ricordare l’eterno dilemma tra esigenze di un sistema di politiche attive paragonabile agli *standard* europei assenza o insufficienza di risorse, non solo economiche, disponibili e così pure il vizio del legislatore in materia di guardare all’indietro, come avvenuto con la “riforma”. Sulla perdurante incertezza in materia, v. sin d’ora S. Spattini, M. Tiraboschi, *Fondi di solidarietà: ancora molte incertezze*, in bollettinoadapt.it, 20 aprile 2015. Sugli ammortizzatori sociali “riformati” v. D. Garofalo, *NASPI, ASDI e DIS-COLL*, e V. Filì, *L’assegno di ricollocazione*, in G. Zilio Grandi, M. Biasi (a cura di), *Commentario breve alle riforme Jobs Act*, Cedam, Padova, 2015.

continuità tra gli istituti, in effetti consolidati nelle previsioni più recenti. Sono invero facilmente riconoscibili i fondi di solidarietà bilaterali *tout court*, ovvero il *futuro* secondo il legislatore del 2015, che possono a loro volta assumere la forma c.d. *inpsizzata*²⁹ o *libera*; quelli alternativi ma, in una parola, preindividuati, in quanto riferibili a settori specifici (artigianato, somministrazione), di cui all'art. 27; il fondo di solidarietà residuale, che si chiamerà nel 2016 il fondo di integrazione salariale (art. 29).

Si tratta, come è facile comprendere di una strada utile, di chiarimento del dato normativo, o meglio di tentativo di chiarire agli operatori, sindacali e professionali, i confini di una materia piuttosto ostica.

Ma in questa sede ci pare invece essenziale seguire, per quanto riferito nella prima parte di questo scritto, una diversa logica, incentrata sul “senso” di simili previsioni, o ancor più sulla rispondenza di una legislazione sui fondi bilaterali rispetto ai problemi effettivi del sostegno al reddito dei lavoratori dei settori non coperti dalla tutela obbligatoria rinvenibile costituzionalmente nell'art. 38 Cost.³⁰

Proprio qui sta, a nostro avviso, il punto fondamentale di una discussione che non può essere esclusivamente “burocratico-amministrativa”, ma, necessariamente deve restituire un senso più ampio alle recenti previsioni.

E' evidente che la *ratio* di questi interventi insiste sulla verificata incapacità di un sistema di *welfare* in smobilitazione di rispondere alle esigenze sottese e altresì a precedenti esperienze di bilateralità in materia. Ma si tratta di un passaggio ulteriore rispetto a quanto avvenuto e ricordato nelle pagine precedenti con riguardo a specifici settori e categorie. Mentre lì, come detto, la bilateralità e gli strumenti di sostegno al reddito trovavano linfa e regole nelle stesse (e nelle sole) previsioni contrattuali collettive, qui è lo stesso legislatore a spingere, per così dire a convogliare verso alcuni modelli predeterminati e non solo privatistici, la medesima bilateralità.

In una parola non interessano qui le singole previsioni legislative, sulle quali, lo si ripete, finiremo comunque per arenarci, se già non è avvenuto³¹, ma comprendere se e quanto un nuovo sistema di sostegno al reddito diverso da quello tradizionale, sia esso integrativo o, ciò che rileva maggiormente, sostitutivo possa concretamente affermarsi, nell'ambito dei vigenti principi costituzionali e delle effettive scelte di politica del diritto. Tanto più se si pensa, e ci soffermiamo anche noi su un “dettaglio” tecnico operativo, così facendo si ridurrebbe il principio di automatismo delle prestazioni previdenziali a una mera eventualità³² e potremmo altresì accantonare le pure

²⁹ V. *supra* M. Faioli, op. loc. cit.

³⁰ Sul punto v. già M. Faioli, op. loc. ult. cit.

³¹ V. invero la dottrina citata alle note precedenti.

³² C.d. quasi automatismo: così M. Faioli, op. loc. ult. cit.

affermate proposte di “universalizzazione” degli strumenti di tutela del reddito in costanza di rapporto³³.

D’altro canto non siamo convinti, nonostante opinioni contrarie³⁴, che i fondi di cui si discute debbano essere considerati all’interno della previsione costituzionale di cui all’art. 38 Cost.; ciò che, inoltre, coinvolgerebbe evidentemente il rapporto tra tale norma e il principio di cui all’art. 39 Cost., di libertà sindacale.

L’art. 38, come ci ha ricordato Franco Liso più volte³⁵, non pre-sceglie tra intervento pubblico e privato, e in questo senso dunque devono essere riguardate le disposizioni della legge n. 92/2012 e quelle di conferma di tale impostazione del d.lgs. 148/2015. E seguendo parzialmente altra parte della dottrina³⁶, non si può che ritenere tali norme promozionali o al limite sperimentali³⁷ più che obbligatorie,

Allo stesso modo, peraltro, deve essere affrontata la questione, pure rilevante, relativa alla conformità di sistemi di sostegno al reddito non pubblici ma in qualche misura resi “obbligatorî”, e dunque in spregio al principio di libertà sindacale di cui all’ar. 39, c. 1, Cost. In realtà, così riferita, la domanda appare mal posta perchè, come da molti osservato, l’art. 3 della legge n. 92/2012 non impone la costituzione di fondi di solidarietà ma semplicemente ne regola l’adattamento al nuovo contesto normativo. E ciò avviene tanto nel 2012 quanto, seppure con risvolti forse più problematici in termini applicativi, nel 2015 (v. *supra*).

3.1. La bilateralità come metodo o come strumento di sostegno al reddito?

Alla luce di quanto anticipato, appare chiaro come nelle ipotesi legislative prese in considerazione lo stesso termine, bilateralità o bilateralismo³⁸, possa essere inteso sotto un duplice profilo: appunto metodo (seppure parziale) proprio delle relazioni sindacali, ovvero strumento utile a supplire, in una sorta di sussidiarietà orizzontale alle lacune o alle incapacità finanziarie del sistema pubblico previdenziale.

In entrambi i casi la materia risulta particolarmente sensibile. Nella prima ipotesi, perché è necessario coordinare lo sviluppo di un sistema bilaterale con il coesistente e parallelo sistema contrattuale, evitando contrapposizioni e sovrapposizioni, come ampiamente richiesto da buona parte della dottrina. E’ noto come l’insistenza del legislatore degli ultimi 20 anni sul tema della

³³ V. S. Giubboni, op. ult. cit., 725, che intravede nella generalizzazioni di tali strumenti il solo modo di superare le ambiguità e perplessità sui fondi bilaterali di cui si discute.

³⁴ Cfr. A. Di Stasi, *Ammortizzatori sociali e solidarietà post industriale*, Torino, Giappichelli, 2013.

³⁵ F. Liso, *Gli ammortizzatori sociali*, op. cit., 530.

³⁶ S. Giubboni, op. cit., 724.

³⁷ C. Cost. 108/2013, con riguardo ad una “supplenza” dell’indennità ordinaria di disoccupazione in caso di settore sprovvisto di fondo di sostegno. Decisione che ha buon gioco a chiamare in causa, visti i tempi, la disciplina degli ammortizzatori sociali “in deroga” e che, dunque, lascia aperta la sola via di una generalizzazione dell’ambito applicativo degli strumenti di tutela al reddito in costanza di rapporto: così, criticamente S. Giubboni, op. cit., 725.

³⁸ M. Lai, *Bilateralità e lavoro*, in www.centrostudi.cisl.it/approfondimenti, e ivi alcuni opportuni riferimenti.

bilateralità, e soprattutto il suo collegamento con una gestione meno conflittuale ed anzi partecipata di un mercato del lavoro più flessibile³⁹.

Tale ultimo aspetto coinvolge anche quello, forse ancor più problematico giuridicamente, degli spazi attribuiti agli Enti bilaterali quali istituzioni “parapubbliche”, sul quale la dottrina ha avuto subito modo di tuonare⁴⁰. In effetti, ci si è interrogati su come un organismo tipicamente contrattuale, nato dal contratto (collettivo) potesse svolgere funzioni pubbliche o parapubbliche, come ad esempio la certificazione dei contratti, da un lato, ma anche altre funzioni non certo privatistiche; sebbene, poi, si potesse facilmente obiettare come tali servizi siano già abbondantemente svolti dalle organizzazioni sindacali⁴¹. Ma tutto sommato riteniamo queste argomentazioni superabili, non essendo la prima volta che il nostro ordinamento giuridico consente che un entità privatistica svolga funzioni, invece, pubblicistiche⁴².

Ma è la seconda questione che, a quanto consta, preme ora, e maggiormente, al legislatore. Nell’ambito di una vera e propria crisi del welfare nei paesi dell’Europa occidentale, la strada, invero tracciata già una ventina di anni orsono, è infatti quella di riconoscere, ed anzi favorire, lo sviluppo di forme private di sostegno al reddito, sia nel caso di cessazione definitiva del rapporto di lavoro, *sub specie* di forme di previdenza integrativa privata; sia e forse a maggior ragione durante lo svolgimento del rapporto di lavoro, laddove cioè il legislatore non estende la propria capacità di tutela, neppure in deroga rispetto alle regole sempre più limitative a partire dal decennio ’90.

In questo senso la bilateralità trasmuta da fenomeno eventuale e meramente contrattuale-collettivo a istituto pianamente normato, sin troppo potremmo dire, fondamentalmente con obiettivi economici, e dante luogo a interpretazioni talmente complesse e progressive da rendere ardua la sua implementazione e infine il raggiungimento delle esigenze di tutela sottese.

Si è accennato sopra al reticolato normativo che consente di testimoniare l’esistenza di diversi modelli di fondi bilaterali di solidarietà o di sostegno al reddito. Si tratta ora, per quel che risulta possibile, di valutare gli spazi reali di intervento degli stessi, l’ambito di applicazione, i settori interessati e i margini di “copertura” dei bisogni dei lavoratori, secondo il principio di cui all’art. 38 Cost. Partendo da una considerazione non di secondo piano, attinente al fatto che dal 1992 in poi si parla di Fondi e non di Enti. Ciò che pare confermare quanto appena riferito rispetto ai due corni del dilemma individuati, e al diverso modo di coniugare la *bilateralità* o *bilateralismo*.

³⁹ Esemplificativa appare la previsione degli Enti bilaterali quali soggetti pianamente partecipi di quanto delineato sin dalla legge n. 30/2003 come la Riforma del mercato del lavoro, in chiara derivazione del Libro bianco dell’anno precedente. V. G. Zilio Grandi, *Concertazione e dialogo sociale* in F. Carinci, M. Miscione, *Il diritto del lavoro dal Libro Bianco alla legge delega n. 30/2003*, MILANO, Ipsoa, pp. 17-22; e Id., *Enti bilaterali e problemi di rappresentanza sindacale nella legge delega n. 30/2003* in *Lav. Dir.*, 2003.

⁴⁰ Cfr. tra gli altri L. Mariucci, *Interrogativi sugli enti bilaterali*, in *Lav. dir.*, 2003, 163 ss.

⁴¹ *Amplius*,

⁴² Cfr. G. Zilio Grandi, *Enti bilaterali*, cit.

Così interesserà maggiormente la valenza intercategoriale o di categoria. Gli ambiti o servizi/prestazioni di intervento, ai quali già sopra si è accennato: formazione; monitoraggio, informazione e osservazione del mercato del lavoro; supporto della intermediazione, regolazione e garanzia del mercato del lavoro; salute e sicurezza sul lavoro; sostegno alle politiche del lavoro⁴³; mutuo soccorso⁴⁴. Mentre i settori sono quelli sui quali, storicamente, è cresciuta la bilateralità come reazione alla fenomenologia aziendale che comportava l'assenza di tutele legali: costruzioni, artigianato, agricoltura, ma anche industria, sebbene con configurazioni giuridiche differenziate⁴⁵.

3.2 La fuga in avanti delle Province autonome: modello da imitare?

Come spesso accade alcune forme di sperimentazione, svolte su base locale, permettono forse di immaginare un futuro meno plumbeo rispetto a quanto emerso nelle pagine precedenti. Si è infatti constatato come, al di là degli sforzi compiuti dalle parti sociali negli scorsi anni, è forse l'intervento del legislatore a introdurre, come capita, ostacoli al buon funzionamento degli istituti considerati. Verrebbe quasi da dire che ci muoviamo nell'ambito dell'ennesima materia nella quale l'astensione del legislatore potrebbe essere utile, come accaduto laddove si discute di autonomia collettiva (bilaterale, nel senso di entrambe le parti) e sue funzioni.

E tuttavia è proprio il legislatore, con il d.lgs. n. 148/2015 in esame a fornire una possibile chiave di volta, prevedendo per le Province autonome di Trento e Bolzano (ma solo per esse; art. 40), la possibilità di istituire un fondo di solidarietà territoriale intersettoriale, peraltro assoggettato alla disciplina di cui ai fondi di solidarietà bilaterali di cui all'art. 26. E qui casca l'asino: perché la Provincia di Bolzano, come immediatamente segnalato dalla dottrina più attenta su tali istituti⁴⁶, approfitta subito dell'occasione per stimolare le parti sociali a definire il fondo con l'immediata conseguenza che i contributi versati saranno gestiti a livello territoriale e non nazionale. Il fondo sarà territoriale ma intersettoriale e assorbirà contributi e coprirà le esigenze di settori, tipologie e classi dimensionali esclusi dal campo di applicazione dei tradizionali ammortizzatori, che non abbiano ovviamente costituito fondi ex art. 26 e che occupino almeno il 75% dei dipendenti in unità produttive ubicate sul territorio.

Al di là di ulteriori aspetti di dettaglio, pare a noi che si tratti di un evidente esempio di decentramento "spinto" del welfare integrativo o pluriaziendale. Che questo possa costituire un modello è forse difficile, trattandosi di Enti a statuto speciale; ma che riconosca una possibile strada alternativa in questa materia sembra invece chiaro.

⁴³ In questo ambito sembrano poter rientrare pienamente i Fondi di cui all'art. 3 l. n. 92/2012, pure richiamati dal d.lgs. 148/2015.

⁴⁴ Per questa elencazione v. anche Italia Lavoro s.p.s., Pon enti bilaterali 2012-14, che pure propone una prima quantificazione degli stessi, stimati in 29 nazionali e 386 territoriali, e così via, ad aprile 2013.

⁴⁵ V. ancora Italia Lavoro s.p.a., cit. Potrebbero essere qui richiamati anche i fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua.

⁴⁶ S. Spattini, J. Tscholl, *Il nuovo fondo di solidarietà territoriale per Trento e Bolzano*, in www.bollettinoadapt.it.

4. Prove di conclusioni. Bilateralità territoriale e decentramento della contrattazione collettiva: tutto si tiene!

A quanto appena riferito, per concludere, è evidente, e ne è testimonianza la pressochè unanime dottrina, uno spostamento delle relazioni sindacali verso l'impresa o, comunque, il territorio. Se così è, ci pare che anche quanto emerso sopra confermi questa tendenza anche per quanto attiene alla sempre più necessaria previsione di legge di ammortizzatori sociali non tradizionali. Essi, lo si è detto, non trovano più, o non hanno mai trovato spazio e economie a livello statale, e si sono dunque sviluppate, parallelamente, in ambito territoriale e/o settoriale.

A sua volta lo strumento della contrattazione collettiva, come emerge anche solo da uno sguardo distratto agli ultimi 25 anni di accordi interconfederali e da ultimo anche da taluni provvedimenti di legge (*in primis* la l. n. 148/2011 e ora l'intero assetto contenuto nel Jobs Act), tende a "decentrarsi" e a "concentrarsi". Ne sono esempio i sistemi contrattuali delle imprese multinazionali ma, sul versante esattamente opposto, i tentativi di welfare aziendale su base distrettuale/territoriale.

Insomma, a chi dovesse raffrontare ciò che accade nella periferia degli ammortizzatori sociali così come in quella della negoziazione collettiva, l'impero, il centro, sembrerebbe sempre più lontano.

BIBLIOGRAFIA

Bano F.

1998 *Prestazione di lavoro temporaneo e formazione professionale*, in Gentili 1998, 260 ss.

Barbera M.

2000 *I nuovi confini del diritto sociale comunitario*, Brescia.

Bellardi L.

1989 *Istituzioni bilaterali e contrattazione collettiva*, Milano.

1995 *Relazioni industriali e contrattazione collettiva in Italia, (1945-1992)*, Bari.

1997 *Contrattazione territoriale ed enti bilaterali: alcune osservazioni*, in LI, , 1.

1999 *Istituzionalizzazione e (in)stabilità della concertazione sociale*, ADL, 3, 87.

2003 *Relazione al Convegno su Concertazione e contrattazione collettiva nel settore privato*, Roma, 22 gennaio 2003, in DRI.

2011 *Le istituzioni bilaterali tra legge e contrattazione collettiva: note di sintesi e prospettive*, in L. Bellardi, G. De Santis (a cura di), *La bilateralità fra tradizione e rinnovamento*, Milano, Franco Angeli, 7 ss.

Bellavista A.

1998 *Benefici contributivi ed enti bilaterali artigiani*, RIDL, II, 470 ss.

Biagi M.

1999 *Terziario: relazioni sindacali moderne*, in *Guida al lavoro*, 38, 52 ss.

Cantone C.

2003 *Intervento al Seminario su concertazione e contrattazione collettiva*, Cnel, svoltosi a Roma il 22 gennaio 2003.

Carinci F., Miscione M.

2002 (a cura di), *Il diritto del lavoro dal Libro bianco al Disegno di legge delega 2002*, Milano.

Craveri P.

1977 *Sindacato e istituzioni nel dopoguerra*, Bologna.

De Angelis L.

2002 *La certificazione dei rapporti di lavoro*, in Carinci F., Miscione M. 2002.

Gentili A.

1998 (a cura di), *Il lavoro temporaneo*, Padova.

Giubboni S., *I fondi bilaterali di solidarietà nel prisma della riforma degli ammortizzatori sociali*, in DLRI, 2014, 144, 4

Gorretta G.

2000 *Iscrizione a diverse casse edili e riconoscimento reciproco*, LG, 5, 451 ss.

Ichino P.

1982 *Il collocamento impossibile*, Bari.

1994 *Il lavoro subordinato*, Milano, Giuffrè.

Kahn-Freund O.

1960 *I conflitti tra i gruppi e la loro composizione*, PD, 9 ss ss.

Lai A.

1997 (a cura di), *Esperienze collaborative in Francia, Germania e Italia*, Milano, Egea.

Leonardi S.

2001 *Relazioni industriali e bilateralità: quale ruolo per il sindacato*, dattiloscritto, ora in www.ires.it.

Liso F.

2013, *I fondi bilaterali alternativi*, in M. Cinelli, G. Ferraro, O. Mazzotta (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, Torino, Giappichelli, 521 ss.

Manghi B.

1999 *Sindacato e partecipazione tra cautela e pigrizia*, in LD, 1, 7 ss.

Martinengo G.

1990 *Quad. ricerca artig.*, 70 ss.

1991a *Enti e fondi bilaterali nell'artigianato e le nuove norme in tema di contribuzione previdenziale*, in *Quad. ricerca artig.*, 9, 5 ss.

1991b

1997 *Vincoli e risorse normativo istituzionali per l'artigianato*, in Squarzon C. (a cura di), *Il vantaggio competitivo del Nord-est*, Milano.

2003 *Appunti per la discussione*, in LD, 2.

Megale A.

2001, *Struttura della contrattazione e politica contrattuale*, in QRS, 2.

Megale A., Leonardi S. (a cura di)

2002, *Valutazioni sul dialogo sociale in Italia*, in www.ires.it.

Miscione M.

1997a *Il "riconoscimento" reciproco delle Casse edili dopo la legge Merloni*, DRI, 39 ss.

- 1997b *Le prestazioni degli enti bilaterali quale onere per sgravi e fiscalizzazione*, DPL, 46, 3343 ss.
- 1997c *Il sostegno al reddito degli enti bilaterali*, 36, 2577 ss.
- Negrelli S.
- 1999 v. *Relazioni industriali*, DDPriv., sez. comm., Appendice, 1999, 333.
- Pedrazzoli M.
- 1985 *Sull'introduzione per via contrattuale dei comitati consultivi paritetici*, in RIDL, I, 217.
- Perulli P., Sabel C.
- 1996 *Enti bilaterali dopo l'inizio: tre approcci e una interpretazione operativa*, in DRI.
- Roccella M.
- 2002 *Conversazione*, in *La Rivista del Manifesto*, luglio.
- Rondo A.
- 2001 *Accantonamenti presso le Casse edili: retribuzione o atti di previdenza privata?*, LG, 7, 658 ss.
- Treu T.
- 1986 *Le relazioni industriali nell'impresa: il protocollo Iri*, in RIDL, I, 4 ss.
- 1999 *Compiti e strumenti delle relazioni industriali nel mercato globale*, LD, 2, 191 ss.
- Webb S. e B.
- 1984 *La democrazia industriale*, in *Democrazia industriale. Antologia di scritti*, Ediesse.
- Zampini
- 2000
- Zilio Grandi G.
- 2002 *Concertazione e dialogo sociale*, in Carinci, Miscione 2002, 12 ss..
- 2004 *Spunti sui modelli relazionali tra Sindacato, Stati nazionali e Unione europea*, in *Studi in onore di Mario Grandi*, Milano, Giuffrè.