

Diritto delle Relazioni Industriali

Rivista trimestrale già diretta da
MARCO BIAGI

In questo numero

RICERCHE

*Il rinnovamento delle relazioni industriali
tra proposte di riforma e bilateralismo*

RICERCHE

Il mobbing nella esperienza comparata

INTERVENTI

*L'iniziativa legislativa sul mercato del lavoro (1991-2001)
Tre anni di Legge Biagi: bilancio e prospettive*

RELAZIONI INDUSTRIALI

La crisi delle relazioni industriali tra prassi e teoria

GIURISPRUDENZA ITALIANA

*Condotta antisindacale e violazione di accordo collettivo
Dimissioni del lavoratore e tutela dell'investimento formativo della impresa
Trattenute sindacali tra cessione del credito e delegazione di pagamento
Immutabilità della contestazione disciplinare
e idoneità dei nuovi addebiti a ledere il diritto di difesa del lavoratore*

LEGISLAZIONE, PRASSI AMMINISTRATIVE E CONTRATTAZIONE COLLETTIVA

*Apprendistato professionalizzante nel settore del credito
Contratti di inserimento e disoccupazione femminile
Buone prassi negli strumenti di formazione continua
Modifiche al processo del lavoro e dati sulla litigiosità nazionale*

GIURISPRUDENZA E POLITICHE COMUNITARIE DEL LAVORO

*L'azione delle parti sociali europee verso gli obiettivi di Lisbona
Trasferimento di impresa e contratto collettivo applicabile
Trasferimento d'impresa e trasferimento dei mezzi di produzione*

OSSERVATORIO INTERNAZIONALE E COMPARATO

*Brasile - Il diritto di sciopero nei servizi pubblici
Germania - Recenti orientamenti della
giurisprudenza del Bundesarbeitsgericht
Regno Unito - Lavori occasionali e continuità dell'impiego
Regno Unito - Problemi qualificatori del lavoro tramite agenzia*

Giuffrè Editore

N. 4/XVI - 2006

Rivista di

ADAPT - FONDAZIONE

"MARCO BIAGI"



Publicazione Trimestrale - Poste Italiane s.p.a. - Spedizione
in abbonamento postale - D.L. 353/2003 (convertito in
L. 27/02/2004 n° 46) articolo 1, comma 1, DCB (VARESE)

Gli enti bilaterali nella riforma del mercato del lavoro: un primo bilancio

Angelo Reginelli

Sommario: **1.** Il coinvolgimento degli enti bilaterali nella riforma del mercato del lavoro. – **2.** L'intervento del legislatore sulle competenze degli enti bilaterali: *a)* la gestione del mercato del lavoro. – **3.** *Segue: b)* la certificazione dei contratti di lavoro. – **4.** *Segue: c)* la formazione professionale. – **5.** Sulla presunta "istituzionalizzazione" degli enti bilaterali. – **6.** È superabile il modello di ente bilaterale costituito con accordi unitari?

1. Senza per anni incontrare grande considerazione nella letteratura giuslavoristica ⁽¹⁾, gli enti bilaterali sono stati significativamente coinvolti nella riforma del mercato del lavoro ad opera della legge 14 febbraio 2003, n. 30, e del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, tanto che l'argomento sta attirando una certa attenzione e si presenta di notevole interesse.

Gli enti bilaterali sono stati istituiti prevalentemente a far data dagli anni Ottanta, anche se ne costituiscono un antecedente le casse edili sorte intorno ai primi del Novecento ⁽²⁾. Si sono affermati, in particolare, nei settori dell'agricoltura, dell'artigianato, del commercio e del turismo quali "sedi stabili e specializzate di confronto, volte a favorire tanto una comunicazione più collaborativa fra le parti sociali quanto l'effettività della tutela dei lavoratori attraverso l'erogazione diretta di prestazioni sia contrattuali che integrative di *welfare*, un miglior funzionamento del mercato del lavoro, un consolidamento della sindacalizzazione e del finanziamento delle organizzazioni rappresentative che le compongono" ⁽³⁾. Si tratta di realtà produttive nelle quali alcuni fattori (la polverizzazione del

* Angelo Reginelli è dottorando di ricerca in Diritto del lavoro e delle relazioni industriali presso l'Università degli Studi di Bologna.

⁽¹⁾ Al recente volume a cura di S. LEONARDI, *Bilateralità e servizi. Quale ruolo per il sindacato?*, Ediesse, Roma, 2005, (che raccoglie per lo più precedenti scritti dell'autore) si deve aggiungere L. BELLARDI, *Istituzioni bilaterali e contrattazione collettiva. Il settore edile (1945-1988)*, Aisri/F. Angeli, Milano, 1989, che è la trattazione *ex professo* sul tema.

⁽²⁾ Cfr. L. BELLARDI, *Contrattazione territoriale ed enti bilaterali: alcune osservazioni*, in *LI*, 1997, 22; M. MISCIONE, *Il riconoscimento reciproco delle Casse edili dopo la legge Merloni*, in *q. Rivista*, 1997, 39 ss.

⁽³⁾ Così S. LEONARDI, *Relazioni industriali e bilateralità: quale ruolo per il sindacato?*, in *QRS*, 2002, 201 ss., e ID., *Gli enti bilaterali tra autonomia e sostegno normativo*, in *DLRI*, 2004, 445, esplicitamente sulla scia di L. BELLARDI, *Contrattazione territoriale ed enti bilaterali: alcune osservazioni*, cit., 22 ss. Più in dettaglio l'attività degli enti bilaterali riguarda: la mutualizzazione dei trattamenti retributivi e

tessuto imprenditoriale, l'instabilità dell'impiego, la consistente diffusione di lavoro "atipico" o "irregolare") hanno sostanzialmente reso impossibile l'affermazione di un modello di presenza e organizzazione sindacale come quello della grande e media impresa. Per cui si comprende come in questi settori "appariva necessario creare ed istituzionalizzare per via contrattuale un articolato assetto di relazioni industriali territoriali, capace di surrogare efficacemente istituti e procedure della negoziazione collettiva altrimenti impraticabili o agibili soltanto a condizioni di elevata incertezza dei diritti e di conflittualità sociale permanente" ⁽⁴⁾. La natura giuridica è quella di associazioni non riconosciute anche se non mancano soluzioni diverse come la costituzione sotto forma di società a responsabilità limitata o di consorzio. Oltre ad avere un presidente che li rappresenta legalmente, sono dotati di organi deliberativi, amministrativi e di controllo composti in via paritetica da esponenti delle associazioni datoriali e di quelle dei lavoratori, e generalmente la durata delle cariche è triennale e rinnovabile ⁽⁵⁾. Le decisioni vengono assunte in base al criterio dell'unanimità al fine di evitare sia una spaccatura in seno alla componente sindacale sia la messa in minoranza della componente datoriale ⁽⁶⁾. Si tratta inoltre di organismi autonomi sul piano finanziario, in quanto dispongono di risorse proprie che affluiscono dalle quote di iscrizione versate periodicamente dagli aderenti nonché sotto forma di incentivi e sgravi di natura fiscale ⁽⁷⁾.

Se ne ricerchiamo un inquadramento più ampio di relazioni industriali, adottando schemi invalsi in ambiente anglosassone, gli enti bilaterali sono riconducibili al modello "dinamico" di contrattazione collettiva, in contrapposizione al modello "statico" ⁽⁸⁾. I soggetti stipulanti predeterminano "una cornice fissa di istituti e di

previdenziali previsti dai contratti collettivi, attraverso la quale l'ente si sostituisce al datore di lavoro nell'erogazione di prestazioni che potrebbero non venire o essere solo in parte corrisposte in settori, come l'edilizia, con una elevata mobilità dell'impiego (ferie, tredicesima, festività, anzianità professionale, indennità integrative di disoccupazione, malattia e infortunio); le prestazioni a sostegno del reddito dei lavoratori disoccupati o il cui rapporto sia stato sospeso, nonché quelle che soddisfino i loro bisogni e quelli delle loro famiglie (assistenza sanitaria integrativa, abbigliamento di lavoro, soggiorni turistici, borse di studio, cure termali ecc.); un ruolo ad ampio raggio nella realizzazione di politiche formative (su cui v. *infra* § 4); le prestazioni rese sul piano dei rapporti collettivi, sia attraverso strumenti che garantiscano un'adeguata e stabile rappresentanza dei lavoratori, quali gli osservatori congiunti e, nel settore artigiano, la nomina di rappresentanti sindacali di bacino; sia attraverso attività concernenti il finanziamento sindacale (la riscossione cioè, oltre alle quote di adesione ordinaria, di contributi extra-associativi).

⁽⁴⁾ S. LEONARDI, *op. ult. cit.*, 445.

⁽⁵⁾ Cfr. CESOS, *La bilateralità*, in *Le relazioni sindacali in Italia. Rapporto 1997-1998*, Documenti Cnel, Roma, 2000, 641 ss.

⁽⁶⁾ S. LEONARDI, *Relazioni industriali e bilateralità: quale ruolo per il sindacato?*, cit., 203. La composizione paritetica dell'ente bilaterale e le deliberazioni all'unanimità, benché funzionali al raggiungimento del massimo consenso fra i membri che lo compongono, si prestano al verificarsi di *impasse* nel circuito decisionale, con il rischio di compromettere il buon funzionamento dell'organismo: per una critica sulla tendenza a stabilire composizioni paritarie di organi bilaterali, v. M. PEDRAZZOLI, voce *Democrazia industriale*, in *DDPriv*, 1989, vol. IV, 246, per il quale così facendo si finisce per "attentare" alla loro dote di fornire con certezza regole codeterminate.

⁽⁷⁾ S. LEONARDI, *Gli enti bilaterali tra autonomia e sostegno normativo*, cit., 466 ss.

⁽⁸⁾ La rappresentazione del sistema anglosassone di relazioni industriali, innestata sulla distinzione tra *static collective bargaining* e *dynamic collective bargaining*, è notoriamente riferibile a O. KHAN-FREUND, *I conflitti tra i gruppi e la loro composizione*, in *PS*, 1960, 20 ss., ma vedi già l'analisi dei co-

procedure, nell'ambito delle quali gli *standards* esistenti possano essere continuamente adattati alle mutevoli condizioni, dandosi così al processo di creazione di norme collettive un carattere permanente"; per cui il modello "statico" di contrattazione, cioè "la negoziazione *ad hoc* degli accordi, basata su un contatto meramente sporadico tra i due gruppi avversari, cede il passo alla creazione di corpi permanenti paritetici, nell'ambito dei quali le relazioni tra i gruppi prendono la forma di decisioni formulate in collaborazione dalle due parti" ⁽⁹⁾.

In sostanza gli enti bilaterali sono attori sociali che operano secondo una logica d'azione partecipativa e non conflittuale, in modo autonomo ma nel rispetto delle politiche impresse dai soggetti fondatori in sede contrattuale. Ecco perché la Relazione di accompagnamento al decreto legislativo n. 276/2003 parla di sedi negoziali "privilegiate" per coniugare esigenze di giustizia sociale ed esigenze di competitività delle imprese, la cui valorizzazione può contribuire a rendere le relazioni industriali più collaborative e perciò più utili nel promuovere un'occupazione regolare e di qualità ⁽¹⁰⁾.

Nello specifico, l'articolo 2, comma 1, lettera *h*), del decreto legislativo n. 276/2003, li definisce "organismi costituiti ad 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".

2. Gli enti bilaterali sono inclusi fra i soggetti pubblici e privati che possono esercitare intermediazione di manodopera in base ai regimi autorizzatori "particolari" disciplinati dall'articolo 6 del decreto legislativo n. 276/2003 ⁽¹¹⁾, cioè modulati in base alle caratteristiche di ciascuno di essi e comunque con un

niugi Webb (S. WEBB, B. WEBB, *La democrazia industriale, Biblioteca dell'economista*, Unione Tipografico-Editrice Torinese, Torino, 1912).

⁽⁹⁾ O. KHAN-FREUND, *op. cit.*, 21.

⁽¹⁰⁾ Cfr. la Relazione di accompagnamento al d.lgs. n. 276/2003.

⁽¹¹⁾ Si tratta delle università e delle fondazioni universitarie, dei Comuni e delle camere di commercio, degli istituti di scuola secondaria di secondo grado, delle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative e firmatarie dei contratti collettivi nazionali, di enti ed associazioni che operano istituzionalmente per la tutela e l'assistenza delle imprese, del lavoro o delle disabilità, di fondazioni o altri soggetti con personalità giuridica costituiti nell'ambito del Consiglio nazionale dei consulenti del lavoro. L'art. 2, comma 3, del d.lgs. 6 ottobre 2004, n. 251, ha aggiunto all'art. 6 il comma 8-*bis*, secondo cui i soggetti autorizzati non possono in ogni caso svolgere l'attività di intermediazione nella forma del consorzio.

alleggerimento dei requisiti richiesti alle agenzie per il lavoro ⁽¹²⁾. Gli enti bilaterali possono inoltre esercitare anche ricerca e selezione del personale e supporto alla ricollocazione professionale in forza dell'articolo 4, comma 6, del decreto legislativo n. 276, che abilita automaticamente le agenzie di intermediazione autorizzate a svolgere le predette attività ⁽¹³⁾.

Una parte della dottrina ha guardato con preoccupazione l'apertura del legislatore in favore di questi organismi, temendone l'acquisizione di una posizione dominante nella gestione del mercato del lavoro. Si è sostenuto che potessero assumere "una funzione monopolistica o quanto meno fortemente oligopolistica" in ragione della loro composizione, funzionale a rappresentare entrambi gli interessi in gioco ⁽¹⁴⁾. Anche chi non si è espresso in questi termini ha però fatto notare il vantaggio competitivo per gli enti bilaterali ai quali – per ragioni invero poco comprensibili – la norma non impone il divieto di svolgere la relativa attività senza finalità di lucro, al contrario degli altri intermediari speciali di natura pubblica ⁽¹⁵⁾.

I primi dati di cui si dispone sulla presenza degli operatori nel mercato del lavoro in seguito alla riforma dimostrano però che queste preoccupazioni erano ecces-

⁽¹²⁾ Nello specifico, il comma 3 dell'art. 6 stabilisce che gli enti bilaterali rispettino i requisiti di cui alle lett. c), d), f), g), dell'art. 5, comma 1, vale a dire la disponibilità di uffici idonei allo svolgimento dell'attività in questione, di personale dotato di adeguate competenze professionali e l'assenza in capo ai loro dirigenti con poteri di rappresentanza di condanne penali per una serie di delitti, compresi quelli in materia di infortuni o comunque in materia di lavoro o previdenza sociale, e della sottoposizione a misure di prevenzione. Si richiede, inoltre, l'interconnessione con la borsa continua nazionale del lavoro di cui al successivo art. 15 ed il rispetto delle disposizioni di cui all'art. 8 del decreto sulla tutela dei dati personali del lavoratore che si rivolge ai soggetti autorizzati o accreditati a svolgere le attività di promozione dell'occupazione.

⁽¹³⁾ Il tenore letterale dell'art. 6, comma 3 ("Sono altresì autorizzate allo svolgimento delle attività di intermediazione"), parrebbe alludere ad un'autorizzazione concessa *ope legis*, senza la necessità cioè di uno specifico provvedimento per l'iscrizione all'Albo unico nazionale delle agenzie per il lavoro. La disposizione ha la stessa formulazione del precedente comma 1, che abilita alla intermediazione le università e le fondazioni universitarie, su cui si è pronunciato l'art. 12, comma 1, dm 23 dicembre 2003, chiarendo che trattasi proprio di un'autorizzazione *ope legis* e che tale autorizzazione, non comportando l'iscrizione all'Albo delle agenzie di lavoro, non si estende alle attività di ricerca e selezione e di ricollocazione professionale. A rigor di logica il medesimo ragionamento dovrebbe valere per gli enti bilaterali, se non fosse che il comma 3 dell'art. 6 del d.lgs. 276 deve leggersi alla luce del nuovo comma 8, sostituito dall'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 251/2004: "in attesa delle normative regionali [...] i soggetti autorizzati ai sensi della disciplina previgente allo svolgimento di attività di intermediazione, nonché i soggetti di cui al comma 3, che non intendono richiedere l'autorizzazione a livello nazionale possono continuare a svolgere, in via provvisoria e previa comunicazione al Ministero del lavoro e delle politiche sociali dell'ambito regionale, le attività oggetto di autorizzazione con esclusivo riferimento ad una singola regione". Da ciò si desume che se gli enti bilaterali vogliono esercitare intermediazione di manodopera devono richiedere ed ottenere la relativa autorizzazione, concessa la quale vengono iscritti nell'Albo delle agenzie per il lavoro e, in forza dell'automatismo dell'art. 4, comma 6, sono abilitati a svolgere ricerca e selezione del personale e supporto alla ricollocazione professionale.

⁽¹⁴⁾ L. MARIUCCI, *Interrogativi sugli enti bilaterali*, in LD, 2003, 165 ss., 172 ss., e ID., *Commento all'art. 2, lett. h*, in E. GRAGNOLI, A. PERULLI (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro e i nuovi modelli contrattuali. Commentario al decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276*, Cedam, Padova, 2004, 69.

⁽¹⁵⁾ Cfr. V. ANGIOLINI, *Le agenzie per il lavoro tra pubblico e privato*, in G. GHEZZI (a cura di), *Il lavoro tra progresso e mercificazione. Commento critico al decreto legislativo n. 276/2003*, Ediesse, Roma, 2004, 32.

sive, dato che nessun ente bilaterale ha formalmente chiesto ed ottenuto l'abilitazione ad esercitare intermediazione di manodopera⁽¹⁶⁾. Al contrario lo scenario risulta dominato dalle agenzie di somministrazione c.d. generaliste, cioè quelle autorizzate a svolgere somministrazione di manodopera tanto a tempo determinato quanto a tempo indeterminato, e dalle agenzie di ricerca e selezione del personale⁽¹⁷⁾. Particolarmente significativo è il dato relativo a queste ultime, notevolmente cresciute rispetto alle agenzie di ricerca e selezione del personale autorizzate *ex* articolo 10-*bis* del decreto legislativo n. 23 dicembre 1997, n. 469, che sono passate da 389 alle attuali 584 unità⁽¹⁸⁾.

Sebbene gli enti bilaterali possano diversificare la propria attività svolgendo anche ricerca e selezione del personale, sarebbe però difficile competere con un numero di operatori già piuttosto elevato in questa porzione di mercato. Peraltro si tratterebbe di competere con soggetti che, per quanto di piccole dimensioni, sono pur sempre delle imprese⁽¹⁹⁾, e quindi sono in grado di fornire i medesimi servizi su più vasta scala e di disporre di maggiori risorse finanziarie. D'altra parte, svolgendo in via esclusiva intermediazione di manodopera e non anche ricerca e selezione del personale, che è attività rivolta prevalentemente a soddisfare le esigenze di lavoratori con elevati profili professionali, gli enti bilaterali finirebbero per occuparsi in pratica delle sole fasce di lavoratori deboli o a bassa professionalità, come i vecchi uffici di collocamento.

È più opportuno allora che la loro azione si ispiri non alla "competizione" con gli altri operatori pubblici e privati bensì alla "cooperazione" con il sistema di gestione ed erogazione dei servizi pubblici all'impiego⁽²⁰⁾. L'instaurazione di un

⁽¹⁶⁾ Si veda peraltro il Ccnl dei dirigenti, 24 novembre 2004, in cui le parti sociali hanno convenuto sulla possibilità di avviare nell'ente bilaterale Fondirigenti l'attività di promozione dell'incontro fra domanda ed offerta di lavoro in favore dei dirigenti in stato di disoccupazione o dipendenti da aziende in liquidazione.

⁽¹⁷⁾ Cfr. l'indagine Isfol compiuta nel mese di marzo 2005 da G. DI DOMENICO, M. MAROCCO (a cura di), *Il nuovo mercato delle Agenzie per il Lavoro in Italia. Prime evidenze empiriche*, in ISFOL, *Monografie sul Mercato del lavoro e le politiche per l'impiego*, 2005, n. 10, in www.isfol.it. Degli stessi Autori si veda inoltre *Nuovi attori sul mercato del lavoro e canali di ricerca pubblici e privati. Evidenze dalle indagini Isfol*, in www.csmb.unimo.it/seminari/evidenzeISFOL.pdf, in cui possono leggersi le prime anticipazioni relative alla seconda *tranche* dell'indagine – in corso di svolgimento – aggiornata al dicembre 2005.

⁽¹⁸⁾ Fra di esse sono probabilmente comprese anche quelle agenzie di mediazione autorizzate in base all'art. 10 del d.lgs. n. 469 – scese da 27 alle attuali 11 – che si sono riconvertite perché non in grado di soddisfare l'oneroso requisito della diffusione territoriale in almeno 4 Regioni al fine di esercitare attività di intermediazione (art. 5, comma 4, lett. b), d.lgs. n. 276/2003); requisito non previsto invece per le agenzie di ricerca e selezione del personale: cfr. P. TULLINI, *Tra stato e regioni: organizzazioni e governo del mercato del lavoro*, in L. MARIUCCI (a cura di), *Dopo la flessibilità cosa? Le nuove politiche del lavoro*, Il Mulino, Bologna, 2006, 41 ss.

⁽¹⁹⁾ Circa il 90% delle agenzie di ricerca e selezione del personale presenta, infatti, un numero di dipendenti compreso tra 1 e 4 unità.

⁽²⁰⁾ In senso analogo F. TORELLI, *La promozione degli enti bilaterali sul mercato del lavoro: una iniziativa dal successo assicurato?*, in *LD*, 2003, 256 ss., seppure nell'opposta convinzione che la competizione degli enti bilaterali possa danneggiare gli altri operatori privati. In generale, sui possibili modelli di coesistenza tra soggetti pubblici e privati nella gestione del mercato del lavoro cfr. *Il ruolo delle agenzie private per l'impiego nel funzionamento dei mercati del lavoro*, rapporto presentato a Ginevra nel giugno del 1994 dal Bureau International du Travail all'81° sessione della Conferenza Internazionale

rapporto di collaborazione con i centri per l'impiego consentirebbe di partecipare alla gestione del mercato del lavoro senza rischiare di rimanerne ai margini. Peraltro, i centri per l'impiego si gioverebbero di un prezioso *trait d'union* tra le imprese ed i lavoratori, in grado di intercettare le richieste ed i bisogni di entrambi e quindi contribuire a rendere i servizi al lavoro più efficaci ed efficienti.

Questa cooperazione può essere realizzata con l'elaborazione, da parte delle Regioni, di circuiti per l'accreditamento di operatori pubblici e privati allo svolgimento dei servizi al lavoro, secondo i principi e criteri stabiliti dall'articolo 7 del decreto legislativo n. 276/2003. In realtà sono già state emanate alcune leggi regionali che individuano tali soggetti, i requisiti e criteri necessari per l'ottenimento, il mantenimento e la revoca dell'accreditamento, i servizi al lavoro accreditabili e quelli, invece, esclusi ⁽²¹⁾. Fra di esse, la legge della Regione Sardegna include proprio gli enti bilaterali nel novero dei soggetti invitati ad accreditarsi per esercitare le attività oggetto dei servizi al lavoro ⁽²²⁾.

Peraltro la collaborazione con i servizi pubblici all'impiego è già stata individuata in alcune delle legislazioni regionali che hanno dato attuazione dell'articolo 4 del decreto legislativo n. 469/1997. Al riguardo si è prevista la stipulazione di convenzioni tra le Province e soggetti idonei ed in possesso di esperienza nella gestione e nell'erogazione dei servizi per l'impiego, tra cui appunto gli enti bilaterali ⁽²³⁾. Non è che una sorta di meccanismo di accreditamento *ante litteram* che il legislatore statale ha inteso confermare e potenziare con il decreto legislativo n. 276, incentivando la realizzazione di un sistema stabile e generalizzato ai diversi contesti regionali ⁽²⁴⁾.

del Lavoro, in P. ICHINO (a cura di), *Lavoro interinale e servizi per l'impiego. Il nuovo quadro di riferimento*, Giuffrè, Milano, 1995, 115 ss., spec. 123 ss.

⁽²¹⁾ Cfr. artt. 12 e 13, l.r. Marche 25 gennaio 2005, n. 2; art. 5, l.r. Toscana 1° febbraio 2005, n. 20, nonché il relativo regolamento di attuazione del 2 febbraio 2005, n. 22/R; artt. 33, 34, 35, 36, l.r. Emilia Romagna 1° agosto 2005, n. 17; artt. 24 e 25, l.r. Friuli Venezia Giulia 9 agosto 2005, n. 18; artt. 4 e 5, l.r. Sardegna 5 dicembre 2005, n. 20.

⁽²²⁾ E cioè scuole, università, enti di formazione, organismi privati, quelli del c.d. terzo settore, organismi istituzionali diversi dalle Province e dai Comuni, che favoriscono la crescita della persona, del lavoro e dell'imprenditorialità: cfr. art. 5, l.r. Sardegna 5 dicembre 2005, n. 20.

⁽²³⁾ Cfr. art. 13, comma 4, l.r. Basilicata 8 settembre 1998, n. 29; art. 17, comma 2, l.r. Liguria 20 agosto 1998, n. 27; art. 6, comma 4, l.r. Puglia 5 maggio 1999, n. 19; art. 11, comma 5, l.r. Toscana 6 agosto 1998, n. 52; art. 8, comma 6, l.r. Umbria 25 novembre 1998, n. 41. Qualcosa di simile era stato immaginato già in precedenza, e prima del d.lgs. n. 469/1997, con il d.l. 14 giugno 1995, n. 232, il cui art. 2, comma 15, prevedeva che "in attesa della riforma dei servizi all'impiego, gli uffici regionali del lavoro e della massima occupazione e gli uffici provinciali del lavoro e della massima occupazione, anche con il supporto delle agenzie per l'impiego, sperimentano, mediante convenzione con enti pubblici, organismi a partecipazione pubblica ed enti bilaterali, nuovi servizi per il monitoraggio del mercato del lavoro, l'orientamento scolastico e professionale, la preselezione, l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro" (v. il commento favorevole, specialmente riguardo al coinvolgimento degli enti bilaterali, di P. ICHINO, *Il lavoro e il mercato. Per un diritto del lavoro maggiorenne*, Mondadori, Milano, 1996, 39 e nota 12). Sulla convenzione come strumento che esprime in senso collaborativo la relazione tra pubblico e privato nella gestione del mercato del lavoro, cfr. G. CANAVESI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nei sistemi regionali dei servizi per l'impiego*, in P. OLIVELLI (a cura di), *Il "collocamento tra pubblico e privato"*, Giuffrè, Milano, 2003, 261 ss.

⁽²⁴⁾ Cfr. P. TULLINI, *Accreditamenti*, in M. PEDRAZZOLI (coordinato da), *Il nuovo mercato del lavoro. Commentario al d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, Zanichelli, Bologna, 2004, 121 ss.

3. L'articolo 76 del decreto legislativo n. 276/2003 affida le attività di certificazione dei contratti di lavoro disciplinate nel Titolo VIII del decreto alle commissioni costituite presso gli enti bilaterali e agli altri soggetti individuati dalla norma: direzioni provinciali del lavoro, Province, università pubbliche e private, comprese le fondazioni universitarie e, da ultimo, anche la Direzione generale della tutela delle condizioni di lavoro del Ministero del lavoro nonché i consigli provinciali dei consulenti del lavoro⁽²⁵⁾.

Finalità della certificazione, che è una novità assoluta anche se deriva da progetti di regolazione sviluppati in passato⁽²⁶⁾, è di ridurre il contenzioso in materia di qualificazione dei contratti di lavoro (articolo 75). All'esito di un procedimento esperibile su "istanza scritta comune delle parti del contratto di lavoro" (articolo 78, comma 1), le suddette commissioni emanano un atto amministrativo munito di certezza legale sulla qualificazione del contratto, i cui effetti permangono "fino al momento in cui sia stato accolto con sentenza di merito, uno dei ricorsi giurisdizionali esperibili ai sensi dell'art. 80" (articolo 79)⁽²⁷⁾.

La scelta del legislatore di assegnare un simile compito agli enti bilaterali ha suscitato in dottrina reazioni opposte in ragione del diverso approccio seguito in tema di qualificazione dei contratti di lavoro⁽²⁸⁾. Chi segue i modelli e le prassi di *common law* e predilige il metodo c.d. tipologico di qualificazione dei contratti di lavoro, ritiene che gli enti bilaterali, per caratteristiche e vicinanza ai luoghi di lavoro, siano i più idonei a registrare l'affermarsi di nuove figure nella realtà socio-economica ed a definire i casi dubbi sulla qualificazione del contratto⁽²⁹⁾. Chi ragiona invece secondo i termini tradizionali del sillogismo sussuntivo replica che questi organismi non possono realizzare nessuna "attività creativa", ma "debbono svolgere la tradizionale attività di sussunzione di un caso concreto in una fattispecie astratta, nei limiti, quindi, delle definizioni adottate dal legislatore

⁽²⁵⁾ V. l'art. 1, comma 256, della l. 23 dicembre 2005, n. 266 (Legge Finanziaria per il 2006) che al riguardo ha aggiunto al comma 1 dell'art. 76 le lett. c)-bis e c)-ter.

⁽²⁶⁾ Comparsa per la prima volta in uno scritto dei primi anni Novanta (A. VALLEBONA, *Norme inderogabili e certezza del diritto: prospettive per la volontà assistita*, in *DL*, 1992, I, 479 ss.), l'idea della certificazione viene ripresa e sviluppata nell'ambito del Progetto di legge per uno "Statuto dei lavori" – elaborato dal prof. Marco Biagi nel 1998 per l'allora Ministro del lavoro Treu ma mai tradotto in legge – e poi in altre iniziative legislative fino alla definitiva formalizzazione nel d.lgs. n. 276/2003: sul "percorso" della certificazione v. più in dettaglio L. NOGLER, *Certificazione dei contratti di lavoro*, in M. PEDRAZZOLI (coordinato da), *Il nuovo mercato del lavoro*, cit., 869 ss.

⁽²⁷⁾ Alla medesima finalità possono dirsi preordinate anche la certificazione della "tipologia dei rapporti di lavoro" instaurabili nelle società cooperative alla stregua del relativo regolamento interno (art. 83), nonché quella richiesta "ai fini della distinzione concreta tra somministrazione e appalto" (art. 84): cfr. A. TURSI, *La certificazione dei contratti lavoro*, in M. MAGNANI, P.A. VARESI (a cura di), *Organizzazione del mercato del lavoro e tipologie contrattuali. Commentario ai decreti legislativi n. 276/2003 e n. 251/2004*, Giappichelli, Torino, 2005, 598, 606, nota 43.

⁽²⁸⁾ A. TURSI, *op. cit.*, 669 ss.

⁽²⁹⁾ M. TIRABOSCHI, *Nuove tutele sul mercato: le procedure di certificazione*, in ID. (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2004, 243 ss., e, in termini consimili, F. PASQUINI, *Il ruolo degli organismi bilaterali nel decreto attuativo della legge 14 febbraio 2003, n. 30: problemi e prospettive*, *ivi*, 668.

e con una classica metodologia giuridica”⁽³⁰⁾; tra l’altro, si sostiene, non ne avrebbero neanche le competenze tecniche necessarie⁽³¹⁾.

Al momento, comunque, nessun ente bilaterale esercita i compiti di certificazione assegnati dal decreto legislativo n. 276/2003 anche se una qualche apertura viene dai contratti collettivi del settore edile, in cui si è prevista l’istituzione di “una Commissione paritetica tecnica finalizzata allo studio e approfondimento di requisiti, regole, modalità operative degli enti bilaterali di settore ai fini dell’affidamento dei compiti di certificazione dell’appalto genuino”⁽³²⁾. Peraltro le cifre di cui si dispone sui soggetti effettivamente operativi mostrano un bilancio deludente che sembra confermare i giudizi sulla modestia o scarsa utilità dell’istituto, espressi sin dall’approvazione della legge n. 30/2003⁽³³⁾. Se si considerano infatti i dati relativi alle commissioni di certificazione costituite presso le direzioni provinciali del lavoro⁽³⁴⁾, risulta che al maggio 2005 erano state presentate appena 370 istanze di certificazione⁽³⁵⁾.

Accanto a quella “qualificatoria”, si rinvergono altre ipotesi di certificazione che hanno piuttosto una funzione di assistenza delle parti nella formazione della volontà negoziale⁽³⁶⁾: quella prevista dall’articolo 68, di cui è escluso però che costituisca una forma di “derogabilità assistita” dei diritti del lavoratore a progetto dopo le modifiche del decreto legislativo 6 ottobre 2004, n. 251⁽³⁷⁾, e

⁽³⁰⁾ V. SPEZIALE, *Certificazione dei rapporti di lavoro*, in V. SPEZIALE, F. LUNARDON, P. BELLOCCHI (a cura di), *Tipologie contrattuali a progetto e occasionali. Certificazione dei rapporti di lavoro*, in F. CARINCI (coordinato da), *Commentario al D. Lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, Ipsoa, Milano, 2004, vol. IV, 164.

⁽³¹⁾ L. NOGLER, *op. cit.*, 896 ss.; G. DONDI, *Sull’istituto della certificazione*, in *Scritti in memoria di Salvatore Hernandez*, in *DL*, 2004, 2-3, 1076.

⁽³²⁾ Cfr. gli allegati da 26 a 29 del Ccnl 20 maggio 2004 per i lavoratori dipendenti delle imprese industriali edili ed affini e gli allegati 33 e 34 del Ccnl 24 maggio 2004 per i lavoratori delle cooperative di produzione e lavoro dell’edilizia ed attività affini.

⁽³³⁾ Cfr., in particolare, V. SPEZIALE, *La certificazione dei rapporti di lavoro nella legge delega sul mercato del lavoro*, in *RGL*, 2003, I, 271 ss.

⁽³⁴⁾ Per quanto consta, non si dispone invece di dati certi e significativi per le altre sedi di certificazione effettivamente operative, cioè per le università e fondazioni universitarie e per le Province.

⁽³⁵⁾ Cfr. la rilevazione della Direzione generale della tutela delle condizioni di lavoro del Ministero del lavoro in P. PENNESI, *La certificazione dei contratti di lavoro presso le Dpl e le Province*, in G. PELLACANI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *La certificazione dei contratti di lavoro. Prime esperienze applicative: problemi, soluzioni, prospettive*, in *GLav*, settembre 2005, 59.

⁽³⁶⁾ A. TURSI, *op. cit.*

⁽³⁷⁾ Nella sua formulazione originaria l’art. 68 prevedeva che “i diritti derivanti dalle disposizioni del presente capo [cioè il capo I su lavoro a progetto e lavoro occasionale, contenuto nel titolo VII del decreto] possono essere oggetto di rinunzie e transazioni tra le parti in sede di certificazione del rapporto di lavoro [...]”. Per una parte della dottrina, la norma consentiva al lavoratore di disporre dei diritti di cui avrebbe goduto in futuro, secondo una delle funzioni rivestite dalla certificazione sin dalle origini (cfr. fra gli altri L. NOGLER, *Rinunzie e transazioni*, in M. PEDRAZZOLI (coordinato da), *op. cit.*, 835 ss.; F. LUNARDON, *Rinunzie e transazioni*, in V. SPEZIALE, F. LUNARDON, P. BELLOCCHI (a cura di), *op. cit.*, 69 ss.; A. TURSI, *La “volontà assistita” nel d.lgs. 276/2003*, in *q. Rivista*, 2004, 247 ss.); secondo la dottrina maggioritaria, invece, la norma consentiva esclusivamente atti di dismissione dei diritti già entrati a far parte del patrimonio del lavoratore, secondo la funzione tradizionale dell’art. 2113 c.c. (cfr., fra gli altri, M.G. GAROFALO, *La certificazione dei rapporti di lavoro*, in P. CURZIO (a cura di), *Lavoro e diritti dopo il decreto legislativo 276/2003*, Cacucci, Bari, 2004, 427; V. SPEZIALE, *Le commissioni di certificazione e le rinunzie e transazioni*, in V. SPEZIALE, F. LUNARDON, P. BELLOCCHI (a cura di), *op. cit.*, 230 ss.; A. BELLAVISTA, *Sub art. 68*, in E. GRAGNOLI, A. PERULLI (a cura di), *op. cit.*, 779 ss.; E.

quella prevista dall'articolo 82, la cui competenza è rimessa in via esclusiva proprio agli enti bilaterali.

Secondo tale norma essi possono certificare “le rinunzie e transazioni di cui all'articolo 2113 c.c. a conferma della volontà abdicativa o transattiva delle parti stesse”. Al riguardo non sembrano tanto porsi delle questioni di idoneità tecnica, dato che la convalida degli atti di dismissione dei diritti del lavoratore è una delle funzioni tradizionali del sindacato, quanto delle questioni di interpretazione della norma e quindi degli effetti che discendono dalle rinunzie e transazioni certificate.

Per una parte della dottrina, se è in funzione della “conferma” della volontà abdicativa o transattiva delle parti la certificazione serve semplicemente ad accertare che il lavoratore effettua non una dichiarazione di scienza ma una dismissione di diritti. Pertanto non vale a rendere le rinunzie e transazioni inoppugnabili, come quelle effettuate innanzi alle commissioni di conciliazione stragiudiziale ex articoli 2113, comma 4, c.c. e 410 e ss. c.p.c. ⁽³⁸⁾. Per altra dottrina la norma va intesa proprio in questo senso a pena di inutilità, considerato che nessun datore di lavoro possa realisticamente essere interessato al mero accertamento dell'atto di dismissione, comunque revocabile, quando può ottenerne l'inoppugnabilità rivolgendosi alle commissioni di conciliazione ⁽³⁹⁾.

Tuttavia, secondo quanto affermato dalla Cassazione, l'interprete non può correggere la norma nel significato tecnico giuridico proprio delle espressioni che la compongono, nell'ipotesi in cui ritenga che l'effetto giuridico che ne deriva sia solo inadatto rispetto alla finalità pratica cui la norma è intesa ⁽⁴⁰⁾. Considerato che la norma pare proprio attribuire agli enti bilaterali il compito di verificare che la manifestazione di volontà del lavoratore sia effettivamente una rinunzia o una transazione, deve escludersene un'interpretazione adeguatrice ⁽⁴¹⁾. Può comunque condividersi la soluzione avanzata in dottrina per superare l'inutilità della norma senza torsioni interpretative ⁽⁴²⁾, e cioè che siano gli accordi istitutivi degli enti

GRAGNOLI, *Sub art. 82*, ivi, 864). Il d.lgs. n. 251/2004 ha modificato l'art. 68, accogliendo quest'ultima interpretazione in quanto ora l'art. 68 prevede che “possono essere oggetto di rinunzie e transazioni tra le parti in sede di certificazione [...] secondo lo schema dell'art. 2113 del codice civile” i soli diritti derivanti da un rapporto di lavoro a progetto “già in essere”.

⁽³⁸⁾ Cfr. V. SPEZIALE, *Le commissioni di certificazione e le rinunzie e transazioni*, cit., 234; V. ANGIOLINI, L. FASSINA, *Sulle procedure di certificazione*, in G. GHEZZI (a cura di), *op. cit.*, 376.

⁽³⁹⁾ Cfr. L. NOGLER, *Altre ipotesi di certificazione*, in M. PEDRAZZOLI (coordinato da), *op. cit.*, 917, la cui interpretazione rovescia quanto precedentemente sostenuto, commentando la l. n. 30/2003 (cfr. ID., *Il nuovo istituto della “certificazione” dei contratti di lavoro*, in *MGL*, 2003, 123); A. TURSI, *La certificazione dei contratti lavoro*, cit., 607 ss.; E. GRAGNOLI, *op. cit.*, 858 ss.

⁽⁴⁰⁾ Così Cass. 13 aprile 1996 n. 3495, in *MFI*, 1996; sul punto si vedano le considerazioni di V. SPEZIALE, *Le commissioni di certificazione e le rinunzie e transazioni*, in AA.VV., *Il correttivo alla legge di riforma del mercato del lavoro. D.lgs. 276/2003 come modificato dal D. lgs. 251/2004*, in F. CARINCI (coordinato da), *Commentario al D. lgs. 10 settembre 2003*, n. 276, Ipsoa, Milano, 2004, V, 155 ss.

⁽⁴¹⁾ Tra l'altro, costituirebbe un elemento sistematico a sostegno dell'interpretazione della norma nel senso indicato il fatto che “quando il legislatore ha voluto dire che era possibile effettuare rinunzie e transazioni valide in coerenza con l'art. 2113 c.c. lo ha espresso in modo assai più chiaro, come dimostra la riforma dell'art. 68 [...]. Pertanto, aver modificato l'art. 68 e non aver innovato il contenuto dell'art. 82 dimostra a maggior ragione, che si è voluta differenziare la funzione delle due norme”: V. SPEZIALE, *op. ult. cit.*, 156.

⁽⁴²⁾ E. GRAGNOLI, *op. cit.*, 859 ss.

bilaterali a riconoscere alle commissioni di certificazione quei poteri di cui dispongono gli organi di conciliazione, istituiti da accordi e contratti collettivi, in base agli articoli 2113, comma 4, c.c. e 410 e ss. c.p.c.

4. In materia di formazione professionale gli enti bilaterali rivestono da tempo una posizione di primo piano per le competenze riconosciute nel tempo dalla contrattazione collettiva e dalla legislazione sia statale che regionale.

Con gli accordi interconfederali del periodo 1989-1995 gli enti bilaterali vengono individuati come “snodo operativo” del sistema formativo e viene affidata loro una pluralità di compiti: dall’indirizzo e verifica dei contratti di apprendistato e di formazione e lavoro, alla progettazione ed erogazione di modelli e percorsi legati a varie esigenze di qualificazione e riqualificazione dei lavoratori, alla promozione di interventi finalizzati alla prevenzione antinfortunistica e alla sicurezza nell’ambiente di lavoro ⁽⁴³⁾.

Anche il legislatore guarda con crescente attenzione alla bilateralità, in particolare prevedendo incentivi finanziari per la realizzazione di interventi formativi promossi e/o progettati ad iniziativa o con la partecipazione di enti bilaterali ⁽⁴⁴⁾; promuovendo la collaborazione tra questi e le Regioni per lo svolgimento di attività di monitoraggio e di analisi delle situazioni occupazionali e dei fabbisogni formativi locali ⁽⁴⁵⁾; favorendo la istituzione di fondi bilaterali per la formazione continua destinati a finanziare piani formativi attraverso l’impiego di risorse pubbliche ⁽⁴⁶⁾.

In tale quadro la riforma del mercato del lavoro del 2003 si è mossa sostanzialmente lungo tre direzioni.

La prima concerne la definizione da parte degli enti bilaterali delle *guidelines* sui contratti a contenuto formativo. Nell’apprendistato per l’espletamento del diritto-dovere di formazione e nell’apprendistato professionalizzante è rimessa ai contratti collettivi di livello nazionale o decentrato, sottoscritti dai sindacati comparativamente più rappresentativi, la determinazione delle modalità di erogazione

⁽⁴³⁾ Cfr. G. ROMA, *Gli enti bilaterali*, in CESOS, *Le relazioni sindacali in Italia. Rapporto 1994-1995*, Edizioni Lavoro, Roma, 1998, 409 ss.

⁽⁴⁴⁾ Cfr. artt. 2, comma 2, 4, comma 2, 5, comma 2, 9, comma 2, 10, comma 2, lett. b), l.r. Emilia Romagna 25 novembre 1996, n. 45; art. 5, comma 2, 7, comma 2, l.r. Marche 20 maggio 1997, n. 31; art. 3, comma 2, l.r. Molise 21 marzo 2001, n. 6.

⁽⁴⁵⁾ Cfr. art. 9 della l. 19 luglio 1993, n. 236 e, a livello regionale, art. 43, comma 1, l.r. Abruzzo 12 agosto 1998, n. 72; art. 31, comma 1, e 42, comma 2, l.r. Emilia Romagna 30 giugno 2003, n. 12; art. 12, comma 3, lett. f), l.r. Marche 20 maggio 1997, n. 31.

⁽⁴⁶⁾ L’art. 118, l. 23 dicembre 2000, n. 338, prevede che le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale possono istituire, per ciascuno dei settori dell’industria, dell’agricoltura, del terziario e dell’artigianato, fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua con cui finanziare piani formativi aziendali, territoriali, settoriali e ora anche individuali (cfr. art. 48, l. 27 dicembre 2002, n. 289); ai fondi affluiscono le risorse derivanti dal gettito del contributo integrativo di cui all’art. 25, comma 4, della l. 21 dicembre 1978, n. 845 e successive modifiche, che il datore di lavoro è tenuto in ogni caso a versare all’Inps (per una panoramica dei fondi interprofessionali già costituiti v. S. LEONARDI, *Gli enti bilaterali tra autonomia e sostegno normativo*, cit., 455 ss.). Si tratta comunque di organismi che dal punto di vista giuridico vanno tenuti distinti dagli enti bilaterali: v. S. LEONARDI, *op. ult. cit.*, 455, e più diffusamente G. ZAMPINI, *I fondi bilaterali nel lavoro interinale. Natura e regolamentazione*, in *LG*, 2000, 1122.

della formazione nonché della sua articolazione (ma questa nel solo apprendistato professionalizzante) “anche all’interno degli enti bilaterali” – cfr. articoli 48, comma 4, lettera *c*), e 49, comma 5, lettera *b*). In modo analogo, nel contratto di inserimento possono essere determinate le modalità di definizione dei piani individuali di inserimento, nonché le modalità di definizione e sperimentazione di orientamenti, linee guida e codici di comportamento, rimesse in prima battuta ai contratti collettivi nazionali o territoriali sottoscritti dai sindacati comparativamente più rappresentativi, e ai contratti collettivi aziendali sottoscritti dalle RSA o dalle RSU (cfr. articolo 55, comma 2).

Se si guarda però ai contratti ed accordi collettivi nazionali successivi alla riforma del mercato del lavoro, solo in alcuni settori le organizzazioni sindacali hanno deciso di trasferire agli enti bilaterali le competenze decisorie⁽⁴⁷⁾. Si tratta comunque di un’opzione che vuole tenere bene distinti ruoli dall’assetto consolidato, secondo il quale al contratto spetta l’indirizzo e la programmazione strategica mentre l’ente provvede al recepimento degli indirizzi ed alla relativa attuazione⁽⁴⁸⁾. Non muta peraltro un tale assetto il riconoscimento agli enti bilaterali della competenza a rilasciare un parere di conformità del contratto di apprendistato alle previsioni del contratto collettivo come condizione per la relativa stipulazione, in quanto eserciteranno in questo caso una verifica sull’osservanza di regole predefinite. Si tratta di una attribuzione che la contrattazione collettiva può riconoscere e di fatto ha tradizionalmente riconosciuto agli enti bilaterali⁽⁴⁹⁾, per cui non stupiscono previsioni del genere nei rinnovi dei contratti collettivi successivi alla riforma del mercato del lavoro⁽⁵⁰⁾.

⁽⁴⁷⁾ Cfr. Ccnl per le aziende farmaceutiche speciali, 12 marzo 2004; Ccnl per il settore tessile, abbigliamento e moda della grande impresa, 24 aprile 2004; Ccnl per il settore tessile, abbigliamento e moda delle piccole e medie imprese, 4 maggio 2004; accordo per l’attuazione delle deleghe legislative in materia di mercato e orario di lavoro nel settore chimico, 28 maggio 2004; Ccnl per il settore penne, matite e spazzole, 8 giugno 2004; Ccnl settore attività industriali della filiera ittica e dei retifici, 15 giugno 2004; Ccnl per il settore manifatture ombrelli e ombrelloni, 2 luglio 2004; accordo sul mercato del lavoro per il settore plastica e gomma, 16 settembre 2005; Ccnl per il settore sport, fitness e benessere, 24 febbraio 2006.

⁽⁴⁸⁾ Cfr. G. ZILIO GRANDI, *Enti bilaterali e problemi di rappresentanza sindacale nella legge delega n. 30/2003*, in *LD*, 2003, 193; ID., *Enti bilaterali e problemi di rappresentanza sindacale nella legge delega n. 30/2003, e nel d. lgs. n. 276/2003*, in A. PERULLI (a cura di), *Impiego flessibile e mercato del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2004, 319.

⁽⁴⁹⁾ V. G. ROMA, *op. cit.*, spec. 417 ss.

⁽⁵⁰⁾ Cfr. Ccnl per il settore del commercio e del terziario, 2 luglio 2004; protocollo d’intesa per la disciplina dell’apprendistato professionalizzante nel Ccnl per gli addetti alla revisione contabile, 1° dicembre 2005; Ccnl per gli istituti di vigilanza privata, 2 maggio 2006, che richiedono il parere di conformità per la stipulazione del contratto di apprendistato professionalizzante. Il Ministero del lavoro con le circ. n. 40/2004 e n. 30/2005, ha affermato che solo le leggi regionali possono attribuire agli enti bilaterali poteri autorizzatori, in attuazione dell’art. 2, comma 1, lett. *b*), l. n. 30/2003 (dello stesso avviso M. TIRABOSCHI, *La messa a regime del nuovo apprendistato tra chiarimenti ministeriali e regolamentazioni regionali*, in *q. Rivista*, 2005, 1, 229). Non può contestarsi però la validità di una simile clausola, sia perché al legislatore regionale spetta la disciplina dei profili formativi e non anche imporre alle parti individuali autorizzazioni o pareri di conformità come condizione per la stipulazione del contratto, ed infatti la disposizione cui si fa riferimento nelle circolari riguarda il solo legislatore nazionale; sia perché le parti collettive sono libere di introdurre disposizioni migliorative della disciplina legale, come quella che garantisce l’interesse formativo del lavoratore attraverso la previsione del

La seconda linea di intervento si rinviene nell'articolo 2, comma 1, lettera *h*), che affida agli enti bilaterali "la gestione mutualistica di fondi per la formazione e l'integrazione del reddito".

Si allude al successivo articolo 12, il quale abroga e sostituisce quanto previsto in precedenza dall'articolo 5 della legge 24 giugno 1997, n. 196, riproducendone in buona parte il contenuto seppure con alcuni elementi di novità⁽⁵¹⁾. Esso concerne la disciplina di un fondo bilaterale che può essere costituito come associazione non riconosciuta o come persona giuridica ad iniziativa delle parti stipulanti il contratto collettivo nazionale delle imprese di somministrazione. Le risorse del fondo sono destinate a finanziare interventi diversificati per i lavoratori somministrati assunti a tempo determinato (articolo 12, comma 1) e per quelli assunti a tempo indeterminato (articolo 12, comma 2). Nel complesso si tratta di interventi finalizzati a scopi di natura previdenziale, in particolare di integrazione del reddito, alla emersione del lavoro irregolare e ad attività formative di vario genere.

Il fondo descritto dalla norma è sorto in attuazione della normativa previgente: si tratta di "Forma.Temp", costituito nel 2000 come associazione non riconosciuta dai sindacati del settore all'interno dell'ente bilaterale "E.BI.Temp" con la finalità di finanziare diversi modelli formativi⁽⁵²⁾. Nel febbraio del 2005 le parti sociali hanno raggiunto un accordo per adeguarne il funzionamento alla nuova disciplina, assegnando a Forma.Temp la competenza ad erogare le prestazioni per i lavoratori in somministrazione a tempo determinato, considerato che l'oggetto dell'attività svolta coincide in sostanza con quanto previsto dall'articolo 12, comma 1, del decreto legislativo n. 276. Inoltre si è convenuto di creare un apposito fondo per il finanziamento delle iniziative per i lavoratori in somministrazione a tempo indeterminato, effettivamente costituito il 31 luglio 2005 con il nome di "Ebiref". In questo caso non si capisce però perché le parti sociali abbiano voluto una duplicazione di strutture, pur senza essere a ciò tenute dal decreto 276⁽⁵³⁾, mentre ragioni di economia organizzativa e di funzionalità

suddetto parere di conformità: cfr. A. VALLEBONA, E. DE FUSCO, *Apprendistato professionalizzante e parere di conformità degli enti bilaterali*, in *GLav*, 2005, 41, 12 ss.

⁽⁵¹⁾ Per una disamina dell'art. 12 del d.lgs. n. 276 e della disciplina previgente sui fondi per la formazione dei lavoratori temporanei, v. M. PEDRAZZOLI, *Fondi per la formazione e l'integrazione del reddito*, in ID. (coordinato da), *op. cit.*, 157 ss., del quale si veda anche il commento alle modifiche apportate alla norma da parte dell'art. 3 del d.lgs. n. 251/2004, in ID. (coordinato da), *Inserto sulla correzione della c.d. riforma Biagi*, Zanichelli, Bologna, 2004, 9 ss.

⁽⁵²⁾ Sulla costituzione e sul funzionamento di Forma.Temp. v., più in dettaglio, M. PEDRAZZOLI, *Fondi per la formazione e l'integrazione del reddito*, cit., 163 ss. L'ente bilaterale E.BI.Temp., però, non ne gestisce le consistenze patrimoniali, secondo quanto ha immaginato il legislatore delegato. E.BI.Temp. e Forma.Temp rappresentano, infatti, due autonomi e distinti centri di imputazione di rapporti giuridici, ciascuno con una propria organizzazione ed una propria regolamentazione, ed è Forma.Temp che svolge, sulla base di propri organi amministrativi, le attività di gestione e di allocazione delle risorse nella selezione delle richieste di finanziamento dei progetti formativi.

⁽⁵³⁾ Come si è sostenuto (M. PEDRAZZOLI, *op. ult. cit.*, 167), per quanto l'art. 12 rinvii da dentro "ai fondi di cui al comma 4" e possa far quindi pensare che il legislatore abbia voluto la creazione di fondi differenziati per le due categorie di lavoratori somministrati, in realtà il comma 4 dell'art. 12 si esprime al singolare, alludendo al "fondo" bilaterale costituibile come associazione non riconosciuta o come persona giuridica.

dell'azione avrebbero consigliato di realizzare distinte divisioni contabili all'interno di Forma.Temp, già costituito ed operativo ⁽⁵⁴⁾.

La terza direzione d'intervento lungo la quale si è mosso il decreto legislativo n. 276/2003 incide sulle competenze degli enti bilaterali in senso non additivo ma che in qualche modo ne restringe lo spazio di manovra.

L'articolo 2, comma 1, lettera *b*), include nella nozione di intermediazione di manodopera le attività di "orientamento professionale" e di "progettazione ed erogazione di attività formative finalizzate all'inserimento lavorativo", di cui non si faceva menzione invece nel precedente articolo 10, comma 1-*quater*, del decreto legislativo n. 469/1997. Ciò impone, però, la regolarizzazione dei soggetti che hanno comunque svolto attività formative connesse con l'incontro fra domanda e offerta di lavoro al di fuori del controllo pubblico, sia anteriormente che successivamente al decreto legislativo n. 469/1997. Per cui gli enti bilaterali sono chiamati a decidere se continuare nella progettazione ed erogazione delle attività formative volte all'inserimento lavorativo, e quindi chiedere e ottenere l'abilitazione all'intermediazione di manodopera, oppure ridefinire le proprie competenze senza prestare in futuro questo genere di servizi.

5. Una critica di fondo alle innovazioni apportate in tema di enti bilaterali dalla riforma del mercato del lavoro concerne l'inopportunità di assegnare ad essi i compiti di certificazione dei contratti di lavoro e di intermediazione di manodopera. Pervero, non manca chi ha giudicato complessivamente positivo l'intervento del legislatore in quanto avrebbe perseguito l'obiettivo di innalzare il livello delle tutele del lavoratore nel mercato e nel rapporto ⁽⁵⁵⁾. Tuttavia l'opinione prevalente è che la certificazione e l'intermediazione siano funzioni pubbliche o para-pubbliche che, se vengono esercitate dal sindacato, ne snaturano l'identità e ne determinano l'attrazione nel sistema politico-amministrativo dello Stato; con la conseguenza che gli enti bilaterali risulterebbero per così dire "istituzionalizzati" ⁽⁵⁶⁾.

⁽⁵⁴⁾ Cfr. ancora M. PEDRAZZOLI, *op. loc. ult. cit.*

⁽⁵⁵⁾ In dottrina v. R. DEL PUNTA, *Enti bilaterali e modelli di regolazione sindacale*, in *LD*, 2003, 219 ss.; G. PROIA, *Enti bilaterali e riforma del mercato del lavoro*, in *Scritti in memoria di Salvatore Hernandez*, in *DL*, 2003, 5, 647 ss. (ora anche in *ADL*, 2004, 49 ss.); F. PASQUINI, *op. cit.*; M. NAPOLI, *Gli enti bilaterali nella prospettiva di riforma del mercato del lavoro*, in *Jus*, 2003, 235 ss., e *ID.*, *Riflessioni sul ruolo degli enti bilaterali nel decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276*, in *Jus*, 2005, 309 ss. Fra le parti sociali v. R. BONANNI, *Il giudizio della Cisl sulla riforma Biagi e le proposte per la sua attuazione*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *op. cit.*, 827 ss., e C.F. CANAPA, *Il giudizio della Uil sulla riforma Biagi e le proposte per la sua attuazione*, *ivi*, 847 ss.

⁽⁵⁶⁾ L. MARIUCCI, *Interrogativi sugli enti bilaterali*, *cit.*, 167; *ID.*, *Commento all'art. 2, lett. h*), *cit.*, 70; G. MARTINENGO, *Enti bilaterali: appunti per la discussione*, in *LD*, 2003, 182; G. ZILIO GRANDI, *Enti bilaterali e problemi di rappresentanza sindacale nella legge delega n. 30/2003*, *cit.*, 188 ss.; *ID.*, *Enti bilaterali e problemi di rappresentanza sindacale nella legge delega n. 30/2003, e nel d. lgs. n. 276/2003*, *cit.*, 314 ss.; G. FONTANA, *Enti bilaterali e riforma del mercato del lavoro*, in R. DE LUCA TAMAJO, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *Mercato del lavoro. Riforma e vincoli di sistema*, Es, Napoli, 2004, 311 ss., parla di enti bilaterali di "seconda generazione". Molto critico è S. LEONARDI, *Relazioni industriali e bilateralità: quale ruolo per il sindacato?*, *cit.*, 213 ss., e *ID.*, *Gli enti bilaterali tra autonomia e sostegno normativo*, *cit.*, 491, secondo cui l'intento del legislatore è di annullare la dialettica sociale e minare l'autonomia e la capacità di rappresentanza del sindacato, offrendogli quote di potere in cambio di

I timori di derive neo-istituzionalistiche sono smentiti, o comunque ridimensionati, dalla circostanza che gli enti bilaterali non risultano mai abilitati a tale scopo, né hanno mai chiesto di esercitare i predetti compiti⁽⁵⁷⁾. Pervero, se si guarda all'intreccio dei rapporti tra sindacato e sistema politico-amministrativo, il coinvolgimento degli enti bilaterali nell'esercizio di attività amministrative non determina nessuno stravolgimento del ruolo e dell'identità del sindacato⁽⁵⁸⁾. Anche solo considerando la storia recente del sindacato, c'è una stretta connessione con l'organizzazione e l'attività della pubblica amministrazione, che in qualche modo trova ora conferma anche nella Costituzione, il cui articolo 118, comma 4, favorisce "l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà".

Tale connessione si realizza in modi diversi quali la designazione dei membri di uffici pubblici collegiali (la c.d. partecipazione organica dei sindacati nella pubblica amministrazione)⁽⁵⁹⁾, l'esercizio di attività amministrative, anche non connesse alla cura di interessi collettivi ma che attengono ad interessi generali⁽⁶⁰⁾, oppure la partecipazione a tali attività, quando i provvedimenti amministrativi devono essere preceduti dalla consultazione o dal parere del sindacato⁽⁶¹⁾.

un arretramento sul piano delle tutele dei propri rappresentati; *adde* L. ZOPPOLI, *Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione alla gestione delle imprese*, Relazione alle giornate di studio Aidlass, Lecce, 27-28 maggio 2005. Una posizione più attenuata è quella di C. CESTER, *Il futuro degli enti bilaterali: collaborazione e antagonismo alla prova della riforma del mercato del lavoro*, in *LD*, 2003, 212 ss., per il quale la riforma comporta una "moderata" istituzionalizzazione degli enti bilaterali. Non ritiene invece che siano state attribuite agli enti bilaterali delle funzioni pubbliche F. CARINCI, *Il casus belli degli Enti bilaterali*, in *LD*, 2003, 208, cui *adde* G. PROIA, *op. cit.*, 654. Sulle critiche dei sindacati si veda C. TREVES, *Prime considerazioni e prime indicazioni operative della Cgil sul decreto legislativo n. 276/2003*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *op. cit.*, 794 ss.

⁽⁵⁷⁾ Cfr. G. MARTINENGO, *Gli enti bilaterali dopo il d.lgs. 276/2003*, in *LD*, 2006, 247 ss., che pure è tra quelli che avevano paventato la istituzionalizzazione degli enti bilaterali (v. nota precedente). Convinzione che pare non essere messa da parte dall'Autore quando afferma che "la latenza istituzional-corporativa è già presente nel dna di questi enti e non sembra opportuno coltivarla" (250).

⁽⁵⁸⁾ Si fa riferimento alla più ampia nozione di attività amministrativa perché non è così pacifica la distinzione al suo interno fra "funzione pubblica" e "servizio pubblico" (cfr., fra gli altri, S. CATTANEO, voce *Servizi pubblici*, in *Enc dir*, vol. XLII, 1990, 355 ss.; M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1993, 7 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Corso di Diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 1997, 47 ss.; B.G. MATTARELLA, *L'attività*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Parte generale, I*, Giuffrè, Milano, 2003, 699 ss.; G. CAIA, *I servizi pubblici*, in L. MAZZAROLI, G. PERICU, A. ROMANO, F.A. ROVERSI MONACO, F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo. II. Parte speciale e giustizia amministrativa*, Monduzzi, Bologna, 2005, 131 ss.). Pertanto non va avallato il modo disinvolto con cui la dottrina giuslavoristica parla di funzione pubblica riguardo all'intermediazione e alla certificazione, a meno di non ammettere che vi si alluda significando proprio la nozione di attività amministrativa.

⁽⁵⁹⁾ Si tratta di un fenomeno che intorno al 1980 aveva raggiunto proporzioni impressionanti che sono andate riducendosi per effetto di una serie di previsioni legislative che hanno introdotto divieti e limitazioni a partire dai primi anni Novanta: sul punto, v. B.G. MATTARELLA, *Sindacati e pubblici poteri*, Giuffrè, Milano, 2003, 75 ss.

⁽⁶⁰⁾ Si pensi, solo per fare qualche esempio, alle funzioni connesse con la tutela dell'ambiente (campagne di sensibilizzazione dell'opinione pubblica sulla raccolta differenziata dei rifiuti e di educazione e formazione professionale in materia ambientale: cfr. artt. 21, comma 1, 23, comma 1, l.r. Lazio 9 luglio 1998, n. 27; art. 1, comma 3, l.r. Basilicata 2 febbraio 2001, n. 6) o con il diritto allo studio (iniziative di

L'esercizio di attività amministrative può avvenire in via diretta, attraverso le previsioni di accordi o contratti collettivi ⁽⁶²⁾, o in via indiretta, attraverso l'azione di enti o soggetti costituiti dalle organizzazioni sindacali e che a queste sono riferibili. Ne sono un esempio gli istituti di patronato e i centri di assistenza fiscale, la cui attività presenta nel complesso i caratteri tipici delle attività amministrative: l'obbligatorietà delle prestazioni fornite, destinate alla generalità dei cittadini e non limitate agli iscritti alle organizzazioni sindacali che li hanno costituiti; la gratuità delle prestazioni medesime; il finanziamento pubblico per i servizi di assistenza prestati ⁽⁶³⁾. Essi concorrono ad individuare l'organizzazione amministrativa dello Stato ⁽⁶⁴⁾ ovvero, come si è detto, possono considerarsi "pubbliche amministrazioni di derivazione sindacale" ⁽⁶⁵⁾.

Senza voler arrivare a sostenere che siano *sic et simpliciter* assimilabili a patronati e centri di assistenza fiscale, anche gli enti bilaterali possono ricondursi alle pubbliche amministrazioni di derivazione sindacale ⁽⁶⁶⁾ considerando che le attività tradizionalmente svolte presentano anche una connotazione pubblicistica ⁽⁶⁷⁾. Ad esempio l'erogazione di misure assistenziali e di sostegno al reddito costituiscono attività amministrative rese da privati che integrano o completano le prestazioni di *welfare* erogate dalle strutture pubbliche; gli interventi in materia di formazione professionale concorrono con il sistema pubblico all'attuazione di una finalità di interesse generale in tale ambito. Sebbene non siano obbligati ad erogare le prestazioni a chiunque ne faccia richiesta, dato che

monitoraggio, informazione, orientamento e sussidio per gli studenti universitari: cfr. art. 31, comma 3, l.r. Lazio 31 ottobre 1994, n. 51).

⁽⁶¹⁾ Si considerino gli obblighi di informazione e consultazione del sindacato imposti alle amministrazioni nell'ambito dei procedimenti amministrativi, ad esempio, in materia di interventi di integrazione salariale ordinaria e straordinaria e di mobilità dei lavoratori (art. 5, l. 20 maggio 1975, n. 164; art. 21, comma 2, l. 12 agosto 1977, n. 675; artt. 1, comma 2, 4, l. 23 luglio 1991, n. 223), di lavoro minorile (art. 4, comma 2, l. 17 ottobre 1967, n. 977), di lavori usuranti (artt. 1, comma 2, 3, comma 1, d.lgs. 11 agosto 1993, n. 374), di igiene e sicurezza sul lavoro (art. 18, comma 5, d.lgs. 19 settembre 1994, n. 626), di misure per l'occupazione (art. 1, comma 13 e 14, l. 11 aprile 1986, n. 113; art. 1, comma 3, d.lgs. 21 aprile 2000, n. 181), di formazione professionale (art. 16-*bis*, l. 1° giugno 1977, n. 285; artt. 16, comma 2, 18, comma 1, lett. a), l. 24 giugno 1997, n. 196; art. 5, l. 17 maggio 1999, n. 144; art. 5, comma 1, d.P.R. 12 luglio 2000, n. 257). Ma altresì a quelle disposizioni in cui si prevede un'analoga partecipazione sindacale per la tutela degli interessi della collettività (servizi sociali, edilizia, trasporti, sanità, immigrazione, ecc.: v. più in dettaglio B.G. MATTARELLA, *op. ult. cit.*, 247 ss.).

⁽⁶²⁾ Si tratta della c.d. funzionalizzazione del contratto collettivo alla realizzazione di interessi pubblici (su cui si veda, per tutti, R. DE LUCA TAMAJO, *L'evoluzione dei contenuti e delle tipologie della contrattazione collettiva*, in *RIDL*, 1985, I, 16 ss.). Ne sono esempi l'art. 1 della l. 19 dicembre 1984, n. 863, che stabilisce la concessione dei trattamenti di integrazione salariale alle imprese che abbiano stipulato accordi di solidarietà; l'art. 2, comma 2, l. 12 giugno 1990, n. 146, che affida ai contratti e accordi collettivi o ai codici di autoregolamentazione, la disciplina delle prestazioni indispensabili nell'ambito dello sciopero nei servizi pubblici essenziali; l'art. 4, comma 11, l. 23 luglio 1991, n. 223, che riconosce agli accordi collettivi la facoltà di stabilire che i lavoratori eccedenti possano, in luogo del licenziamento, essere assegnati a mansioni inferiori o non equivalenti, in deroga all'art. 2103 c.c.

⁽⁶³⁾ B.G. MATTARELLA, *op. ult. cit.*, 173 ss.

⁽⁶⁴⁾ Cfr. C. Cost. 3 febbraio 2000, n. 42, in *RGL*, 2000, II, con nota di F. AGOSTINI, *Le attività degli istituti di patronato e la garanzia costituzionale dell'art. 38 della Costituzione*, 372 ss.

⁽⁶⁵⁾ B.G. MATTARELLA, *op. ult. cit.*

⁽⁶⁶⁾ B.G. MATTARELLA, *op. ult. cit.*

⁽⁶⁷⁾ Cfr. R. DEL PUNTA, *op. cit.*, 220, e, più di recente, G. PROIA, *Gli enti bilaterali*, in L. MARIUCCI (a cura di), *Dopo la flessibilità cosa?*, cit., 31 ss.

vengono prestate in favore degli iscritti, è anche vero che talora vengono svolte gratuitamente e nell'interesse anche dei non iscritti. Non va dimenticato, inoltre, che a definire il capitolo dei relativi finanziamenti, in prevalenza costituito dalle quote di adesione agli organismi stessi da parte di lavoratori e datori di lavoro, concorre anche il bilancio dello Stato e delle Regioni, sotto forma di agevolazioni fiscali o veri e propri incentivi finanziari ⁽⁶⁸⁾.

Gli enti bilaterali, dunque, presentano anche nelle attività tradizionali un profilo pubblicistico, benché risulti indubbiamente rafforzato dall'intervento legislativo ⁽⁶⁹⁾. Tanto basti ad escluderne l'istituzionalizzazione e lo snaturamento dell'identità e del ruolo del sindacato ⁽⁷⁰⁾, poiché altrimenti si finisce per sovrapporre l'idea su come si vorrebbe il sindacato a ciò che il sindacato appare essere nei rapporti con i pubblici poteri in base al quadro regolativo esistente ⁽⁷¹⁾.

6. La sostanziale inerzia delle parti sociali nel dare attuazione ai compiti assegnati agli enti bilaterali dal legislatore del 2003, smentisce anche un'altra critica manifestata al riguardo da parte della dottrina ⁽⁷²⁾.

Le riserve si sono appuntate su quanto previsto dall'articolo 2, comma 2, lettera *h*), del decreto legislativo n. 276/2003 per il quale la costituzione degli enti bilaterali può avvenire ad iniziativa di "una o più" associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative. Dietro questa previsione si celerebbe secondo taluni l'intento di superare i veti dei sindacati contrari alla costituzione di enti bilaterali che esercitino i nuovi compiti, perché basterebbe almeno una associazione dei datori di lavoro ed una associazione dei lavoratori – entrambe sufficientemente rappresentative – che "ci stanno" ⁽⁷³⁾. Il risultato sarebbe di favorire accordi in via separata, e non unitaria secondo la

⁽⁶⁸⁾ V. *supra* § 4.

⁽⁶⁹⁾ Cfr. B.G. MATTARELLA, *op. ult. cit.*, 208 ss., secondo il quale la riforma del mercato del lavoro opererebbe comunque un rafforzamento del profilo pubblicistico degli enti bilaterali rispetto alla componente conflittuale e rivendicativa, ed in tale ottica il ricorso agli enti bilaterali sembrerebbe ispirato "a una logica (più che di liberalizzazione) di esternalizzazione di funzioni amministrative, precedentemente svolte da uffici dell'amministrazione statale o degli enti territoriali".

⁽⁷⁰⁾ Cfr. sul punto anche quanto sostenuto da E. GHERA, *La certificazione dei contratti di lavoro*, in R. DE LUCA TAMAJO, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *op. cit.*, 280, il quale pur ritenendo che, con l'assegnazione agli enti bilaterali di funzioni pubbliche come la certificazione, sia indubbiamente forte l'istituzionalizzazione del sindacato, tuttavia giudica esagerate le preoccupazioni espresse in merito, poiché "anche se sono investiti dell'esercizio di funzioni pubbliche al servizio dell'interesse generale, gli enti bilaterali restano espressione del pluralismo sindacale e della contrattazione collettiva".

⁽⁷¹⁾ Insiste invece sul "sovraccarico di improprie funzioni pubblicistiche" per gli enti bilaterali, a seguito della l. n. 30 e del d.lgs. n. 276/2003, L. MARIUCCI, *Gli enti bilaterali in chiaro*, in *QRS*, 2006, 227 ss.

⁽⁷²⁾ V. gli Autori citati alla nota 57.

⁽⁷³⁾ A. TURSI, *La certificazione dei contratti lavoro*, cit., 630. Di diverso avviso è M.G. GAROFALO, *op. cit.*, 429, secondo cui basterebbe che una sola associazione datoriale o sindacale sia munita della prescritta rappresentatività. Ma in senso contrario a questa interpretazione v. già G. FONTANA, *op. cit.*, 316, secondo il quale "se il senso del sintagma additivo fosse questo la precisazione ('una o più associazioni') sarebbe del tutto superflua. [...] Con un vero e proprio paradosso linguistico, si finirebbe col negare il requisito maggioritario insito nella formula del sindacato comparativamente più rappresentativo, 'falsificando' i suoi scopi".

tradizione ⁽⁷⁴⁾, oppure “al ribasso”, che vedano cioè la partecipazione di più soggetti su entrambi i versanti ma includendo anche coalizioni minoritarie.

Ciò tuttavia non è avvenuto perché nessun ente bilaterale è stato appositamente costituito, ed invero è quanto meno improbabile che possa avvenire in futuro. È difficile immaginare infatti che i sindacati, al di là delle dichiarazioni di principio, siano realmente intenzionati a procedere alla stipulazione di accordi in via separata ⁽⁷⁵⁾ anche a costo che, nel medesimo settore o territorio, operino più enti bilaterali fra loro “concorrenti” ⁽⁷⁶⁾. Ciò, inoltre, potrebbe determinare la costituzione di un solo ente bilaterale nel dato settore o territorio ma senza la partecipazione del sindacato maggiormente rappresentativo, e quindi di un soggetto con un peso specifico ridotto. Come pure è stato sostenuto da chi ha paventato il ricorso ad accordi separati, né le organizzazioni sindacali né quelle datoriali avrebbero probabilmente interesse ad attivare e finanziare enti bilaterali che esercitino i nuovi compiti senza un’adeguata garanzia della loro efficacia ⁽⁷⁷⁾.

Anche per quanto riguarda gli enti bilaterali già esistenti è difficile immaginare che si giunga ad una rottura del relativo accordo istitutivo, con il recesso di una o più parti sociali, in caso di dissenso sulla opportunità di dotarli dei nuovi compiti previsti dal legislatore. Ora, si ammetta pure che il recesso non inciderebbe sull’esistenza dell’ente bilaterale perché è un soggetto autonomo rispetto all’accordo che lo istituisce e resta insensibile alle vicende che riguardano quest’ultimo; per cui, scioltosi il vincolo che lega la parte recedente all’ente bilaterale, fuoriusciranno i componenti che la rappresentano in seno all’organismo ⁽⁷⁸⁾. Tuttavia il venir meno di una delle parti aprirebbe una “crisi irrimediabile della stessa logica cogestiva-collaborativa e dell’istituzionalizzazione dei rapporti collettivi” delle quali l’ente bilaterale è espressione, in grado di impedirgli di fatto il naturale e corretto funzionamento ⁽⁷⁹⁾.

Non è escluso che in futuro possa raggiungersi fra le parti sociali un certo consenso sulle attribuzioni più controverse, come l’intermediazione di manodo-

⁽⁷⁴⁾ Rispetto alle critiche sulla predisposizione della norma nel favorire la costituzione di enti bilaterali per via separata si pone in controtendenza A. TURSÌ, *op. ult. cit.*, 631, secondo il quale “sarebbe stato eccessivo, al limite dell’irragionevole se non dell’assurdo, esigere la partecipazione necessaria all’accordo associativo di tutti i sindacati datoriali e dei lavoratori comparativamente rappresentativi: se non altro perché tali sindacati, almeno nel settore privato e finora, non costituiscono un *numerus clausus ex lege*”.

⁽⁷⁵⁾ Si vedano le affermazioni espresse da R. GIOVANI, *Il giudizio di Confartigianato sulla Riforma Biagi*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *op. cit.*, 890.

⁽⁷⁶⁾ Cfr. sul punto le preoccupazioni di C. TREVES, *op. cit.*, 794 ss.

⁽⁷⁷⁾ Cfr. L. MARIUCCI, *Interrogativi sugli enti bilaterali*, cit., 169; ID., *Commento all’art. 2, lett. h)*, cit., 72.

⁽⁷⁸⁾ Cfr. in tal senso R. SALOMONE, *Enti bilaterali e contrattazione: un nuovo modello di relazioni industriali*, in *C&CC*, 2002, n. 5, 80 ss., secondo il quale l’irrelevanza dell’uscita o del dissenso del soggetto che partecipa all’ente rispetto alla sopravvivenza di questo troverebbe conferma nella circostanza che l’accordo collettivo va considerato come contratto plurilaterale con comunione di scopo di cui all’art. 1420 c.c., per il quale vale il principio generale secondo cui il verificarsi di taluni eventi che sono in grado di estinguere il vincolo di una delle parti originarie non impedisce che il contratto continui ad essere valido ed efficace rispetto alle altre parti (cfr. artt. 1446, 1459, 1466 c.c.). Per cui, l’accordo collettivo non subirebbe modificazioni nel momento in cui uno dei sottoscrittori decidesse di recedere, consentendo in teoria all’ente bilaterale di continuare ad operare.

⁽⁷⁹⁾ R. SALOMONE, *op. cit.*, 80.

pera e certificazione dei contratti di lavoro, agli enti bilaterali. Un intervento che aspira a ridisegnare le coordinate del mercato del lavoro può essere giudicato solo nei tempi lunghi. Per riscontrare le tendenze espresse dagli attori coinvolti è dunque nel medio e lungo periodo che va valutata la risposta delle parti sociali. Qualche indicazione in proposito si trae dal già ricordato rinnovo del contratto collettivo nazionale del settore edile, in cui Cgil, Cisl e Uil si sono impegnate a costituire una commissione di certificazione la cui attività sia finalizzata alla distinzione fra somministrazione di manodopera e appalto di servizi (*supra* § 3). Si tratta di un esempio di come i soggetti rappresentativi di categoria godono di autonomia nel recepire e tradurre, in relazione alle mutevoli esigenze espresse dai rispettivi contesti produttivi, le indicazioni che provengono dai livelli superiori della organizzazione sindacale. Non è da escludere che in futuro anche in altri settori siano destinate ad attenuarsi, se non a venir meno, le distanze negli indirizzi generali di politica sindacale.

Gli enti bilaterali nella riforma del mercato del lavoro: un primo bilancio – Riassunto. *Dopo avere brevemente inquadrato la natura degli enti bilaterali ed il loro ruolo nel sistema di relazioni industriali, l’A. compie una ricognizione sullo stato di attuazione del d.lgs. n. 276/2003 rispetto alle competenze attribuite a questi organismi in materia di gestione del mercato del lavoro, di certificazione dei contratti di lavoro e di formazione professionale. Viene, inoltre, ridimensionata la critica secondo cui con la riforma del mercato del lavoro gli enti bilaterali verrebbero “istituzionalizzati” in conseguenza delle funzioni di natura pubblica ad essi attribuite, in generale, mettendo in risalto le strette connessioni che si registrano tra sistema politico-amministrativo e sindacati in base al quadro regolativo esistente; in particolare, rilevando la natura anche pubblicistica delle attività svolte dagli enti bilaterali prima dell’intervento legislativo di riforma. Infine l’A., valutando le conseguenze che si produrrebbero sul piano delle relazioni sindacali, esclude sia che si possa arrivare alla costituzione tramite accordi separati di enti bilaterali che esercitino le competenze attribuite dal d.lgs. n. 276/2003, pur essendo ciò possibile in base all’art. 2, comma 2, lett. h), del decreto; sia che si possa giungere ad una rottura dell’accordo istitutivo degli organismi già esistenti, con il recesso di una o più parti sociali, in caso di dissenso sulla opportunità di dotarli dei nuovi compiti previsti dal legislatore.*

Joint bodies in the reform of the labour market: a preliminary assessment (Article in Italian) – Summary. *This paper provides a brief overview of the nature of bilateral bodies and their role in the industrial relations system, together with a survey of the state of implementation of Legislative Decree no. 276/2003 concerning the powers assigned to these bodies in the governance of the labour market, the certification of employment contracts and vocational training. In addition, the author responds to criticism that with the reform of the labour market these joint bodies appear to have been “institutionalised” as a result of the functions of a public nature assigned to them. In this connection the author highlights the close connections between the political and administrative system and the trade unions arising from the present regulatory framework, and underlines the fact that these bodies performed public functions even before the recent legislative reform. Finally, considering the possible consequences in terms of industrial relations, the author argues against the use of separate agreements to set up bilateral bodies exercising the powers assigned by Legislative Decree no. 276/2003, in spite of the fact that this would be possible pursuant to Article 2 (2) (h) of the Decree, and argues that agreements setting up the present bodies need not be terminated, with the withdrawal of one or more social partners, in the case of a failure to reach a consensus on the implementation of the new powers provided by the legislator.*