

# La riforma Biagi del mercato del lavoro

*Prime interpretazioni e proposte di lettura  
del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276.*

*Il diritto transitorio e i tempi della riforma*

a cura di

**Michele Tiraboschi**

Collana  
ADAPT - FONDAZIONE

**“Marco Biagi”**

n. 2

**Giuffrè Editore**

**IL RUOLO DEGLI ORGANISMI BILATERALI  
NEL DECRETO ATTUATIVO DELLA LEGGE  
14 FEBBRAIO 2003, N. 30: PROBLEMI E PROSPETTIVE**

FLAVIA PASQUINI

SOMMARIO: 1. L'incentivazione del ruolo degli organismi bilaterali nel decreto legislativo n. 276/2003. — 2. La nozione di ente bilaterale e il problema della sua onnicomprensività: le casse edili e i fondi bilaterali. — 3. La precisa individuazione delle funzioni degli enti bilaterali come strumento per garantirne l'operatività: le attività di intermediazione e di certificazione. — 3.1. Le funzioni tradizionali degli enti bilaterali alla luce delle nuove forme contrattuali. In particolare: la determinazione delle modalità di erogazione della formazione aziendale per gli apprendisti e la definizione dei piani individuali di inserimento. — 4. Considerazioni conclusive.

**1. L'incentivazione del ruolo degli organismi bilaterali nel decreto legislativo n. 276/2003.**

Come accaduto per altri istituti disciplinati dal decreto legislativo n. 276/2003, anche l'intervento del legislatore delegato in materia di enti bilaterali è stato oggetto di numerosi e significativi rilievi critici da parte della dottrina. E questo, a ben vedere, ancor prima della approvazione del decreto legislativo di attuazione della legge n. 30/2003<sup>(1)</sup>, quasi che la legge delega, pur nella molteplicità delle opzioni applicative, lasciasse intravedere lungo l'orizzonte una traiettoria prestabilita e teologicamente (se non proprio ideologicamente) orientata, in funzione di una rappresentazione para-pubblicistica della bilateralità. Decisamente più positive e costruttive sono state, invece, le valutazioni di

---

<sup>(1)</sup> Cfr. L. MARIUCCI, *Interrogativi sugli enti bilaterali*, in *LD*, 2003, n. 2, 163; G. ZILIO GRANDI, *Enti bilaterali e problemi di rappresentanza sindacale nella legge delega n. 30/2003*, in *LD*, 2003, n. 2, 185; F. TORELLI, *La promozione degli enti bilaterali sul mercato del lavoro: una iniziativa dal successo assicurato?*, in *LD*, 2003, n. 2, 243.

almeno alcune tra le parti sociali <sup>(2)</sup>, chiamate a pronunciarsi e a formulare rilievi, osservazioni e proposte sulle versioni intermedie del decreto <sup>(3)</sup>.

Ciononostante, non pare che tutti i dubbi interpretativi già evidenziati nel corso degli ultimi mesi abbiano ora trovato soluzione, tanto che alcune delle censure avanzate fin dall'emanazione della legge n. 30/2003 conservano, come si vedrà, un certo valore argomentativo.

In via introduttiva, risulta però imprescindibile tentare di individuare le finalità che il legislatore ha voluto perseguire attraverso i recenti riferimenti al sistema della bilateralità. Solo la precisa individuazione dell'ottica in cui è orientata la recente riforma renderà infatti possibile analizzare criticamente le funzioni che gli organismi bilaterali sono stati chiamati a svolgere al suo interno, e consentirà una corretta interpretazione del recente dettato normativo.

Un primo aspetto di tutta evidenza, all'interno del decreto legislativo n. 276/2003, è la volontà del legislatore di incentivare, incrementare e implementare il ruolo degli organismi bilaterali in senso ampio (*infra*, § 2), ma non solo. Infatti, nelle intenzioni del legislatore pare rinvenirsi anche la volontà di incentivare la bilateralità intesa come forma di estrinsecazione delle relazioni industriali, ossia come sviluppo del dialogo tra organizzazioni datoriali e sindacati dei lavoratori al fine di regolamentare in maniera concordata taluni aspetti del mercato del lavoro <sup>(4)</sup>. Sembra perfino che con il recente intervento normativo si sia realizzata una delle condizioni da tempo sollecitate da un'autorevole

---

<sup>(2)</sup> Cfr. gli interventi di R. BONANNI, F. CANAPA, R. GIOVANI, in questo stesso volume, rispettivamente in Parte II, Sez. (C).

<sup>(3)</sup> Ampia documentazione di ciò si desume dalle audizioni delle parti sociali, consultabili anche in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it). Sul punto inoltre cfr., per una valutazione d'insieme, il contributo che segue di V. D'ORONZO, in Parte II, Sez. (C).

<sup>(4)</sup> A sostegno di questa tesi, dati i numerosi rinvii alla contrattazione collettiva contenuti nel decreto legislativo n. 276/2003, cfr. C. SERRA, *Il ruolo della autonomia collettiva*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi - Commentario allo schema di decreto attuativo della legge delega sul mercato del lavoro*, in *GLav*, supplemento, *Il Sole 24 Ore* Pirola, 2003, n. 4, 16; C. SERRA, *Così si trova l'intesa*, in *La riforma del lavoro, Le Guide Operative di Guida Normativa*, *Il Sole 24 Ore*, settembre 2003, 12. Più in generale, sulle istituzioni bilaterali e sui modelli dinamici di contrattazione collettiva, con ampi richiami comparati, cfr. L. BELLARDI, *Istituzioni bilaterali e contrattazione collettiva*, in *DLRI*, 1989, 2, 249 ss. Sul riverbero positivo della bilateralità anche sul piano delle relazioni industriali cfr. D. PAPARELLA, *La bilateralità nel sistema di relazioni industriali italiane*, Working Paper Cesos, 2002, consultabile al sito <http://www.cesos.org/doc/bilatera.doc>.

dottrina, secondo la quale « il mantenimento di uno stretto collegamento tra sistema contrattuale ed enti bilaterali o, addirittura, una profonda integrazione funzionale di questi ultimi nel primo » <sup>(5)</sup> sarebbe imprescindibile.

L'impulso affinché le parti sociali intervengano a disciplinare alcuni profili lasciati dal decreto alla possibilità di accordo tra le medesime risulta evidente in tutta la sua forza ove si consideri che, in più di un'occasione, all'interno del decreto legislativo n. 276/2003 viene stabilito, per il caso in cui le parti rimangano inerti, che sarà lo stesso Ministero del lavoro e delle politiche sociali a poter intervenire tramite decreto, il che dovrebbe costituire un forte stimolo ad attivarsi con urgenza e in maniera produttiva. Sul punto, però, non pare di potersi condividere la posizione di chi <sup>(6)</sup> ha affermato che i rinvii alla contrattazione collettiva contenuti nel decreto legislativo n. 276/2003 sarebbero posti sotto forma di « ricatto ». Infatti, la circostanza che un decreto del Ministro del lavoro possa sostituirsi alle parti sociali, nel caso in cui tra le medesime non venga raggiunto un accordo entro un periodo determinato (secondo un procedimento, peraltro, invalso nella prassi comunitaria <sup>(7)</sup>), non può che portare, ad avviso di chi scrive, ad un maggiore — e reale — impegno delle parti a ragionare congiuntamente nell'ottica di trovare soluzioni concordate.

È però vero che la necessità di concludere in tempi brevi trattative spesso estremamente delicate <sup>(8)</sup>, nel timore che altrimenti intervenga la regolamentazione tramite decreto ministeriale, potrebbe indurre le parti ad accordarsi su aspetti che « normalmente » non avrebbero alcuna speranza di risoluzione concertata. Il problema, quindi, va affrontato piuttosto da un'altra ottica, che consiste nel chiedersi se

---

<sup>(5)</sup> Cfr. L. BELLARDI, *Contrattazione territoriale ed enti bilaterali: alcune osservazioni*, in *LI*, 1997, n. 1, 23.

<sup>(6)</sup> Cfr. A. GENOVESI, *La legge 30 e i rinvii alla contrattazione. Tutti i trucchi nascosti*, in *Rassegna sindacale*, settembre-ottobre 2003, n. 35, 25.

<sup>(7)</sup> Delineato nei suoi tratti essenziali in F. PASQUINI, S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Occupabilità, politiche attive del lavoro e dialogo sociale in Europa: esperienze a confronto, Presentazione della ricerca e quadro di riferimento concettuale*, relazione presentata nell'ambito del Progetto ERGON 2003, su *Convergenza, coesione e sviluppo nelle politiche attive del lavoro in Europa* (Roma, 17-18-19 marzo 2003);

<sup>(8)</sup> Si pensi ai casi in cui, nell'ambito della somministrazione di lavoro, alle parti sociali è attribuita la facoltà di determinare gli interventi e le misure per promuovere, tra l'altro, interventi formativi o di integrazione del reddito per i lavoratori. Su questa ed altre attribuzioni assegnate alla contrattazione collettiva cfr. C. SERRA, *Il ruolo della autonomia collettiva*, cit., 16 ss.; C. SERRA, *Così si trova l'intesa*, cit., 12 ss.

esiste la concreta possibilità che le reciproche concessioni che le parti potrebbero sentirsi spinte ad effettuare possano essere non del tutto equilibrate. Nel senso che una delle due parti si possa trovare a dover « temere » maggiormente l'ipotesi di una regolamentazione per decreto, arrivando così a concedere molto di più rispetto all'altra. A ben vedere, è forse questo l'unico profilo problematico che potrebbe porsi. Se infatti il punto di incontro delle parti dovesse essere squilibrato in favore di una di esse semplicemente per un reale atteggiarsi dei rapporti di forza, non vi sarebbe nulla che potrebbe far pensare ad un sovvertimento delle consuete regole non scritte della contrattazione collettiva.

Tornando, più specificamente, al tema della bilateralità, si deve riconoscere come l'obiettivo perseguito dal legislatore con il decreto legislativo n. 276/2003 risulti quanto meno ambizioso, in quanto incentivare tale sistema significa sposare un nuovo modello di relazioni industriali, il che potrebbe anche comportare tempi di « adattamento » molto lunghi <sup>(9)</sup>. Tale volontà di incentivare, attraverso strumenti diversificati, la bilateralità e i suoi strumenti peculiari <sup>(10)</sup>, come anticipato anche in altra sede <sup>(11)</sup>, era naturalmente riscontrabile già all'interno della legge n. 30/2003, dove il ruolo svolto in passato dagli enti bilaterali risultava assai valorizzato, da un lato attraverso l'esaltazione di alcune delle funzioni « classiche » da essi esercitate, e dall'altro attraverso l'incentivazione di nuove competenze e funzioni. Tale valorizzazione si sviluppava, poi, in particolare, per mezzo della individuazione di tre aree investite dalla bilateralità, inerenti, rispettivamente, la regolazione del mercato del lavoro (e anche, in prospettiva, la gestione di prestazioni integrative o sostitutive rispetto al sistema generale obbligatorio di sostegno al reddito <sup>(12)</sup>), il tema del riordino dei

---

<sup>(9)</sup> Nonostante vi sia chi ha ritenuto che tale « modello di gestione « cooperativa » delle relazioni sindacali » si ponga in realtà « in sostanziale continuità con tendenze di lungo periodo del sistema sindacale e dello stesso ordinamento legislativo »: cfr. R. DEL PUNTA, *Enti Bilaterali e modelli di regolazione sindacale*, in *LD*, 2003, n. 2, 219.

<sup>(10)</sup> Cfr. il contributo che segue di M. TIRABOSCHI, *Il sostegno alla contrattazione collettiva e alla bilateralità nella riforma Biagi: alcune osservazioni critiche sull'art. 10 della legge 14 febbraio 2003, n. 30*, in *Parte II*, Sez. (B), n. 16.

<sup>(11)</sup> Sia consentito rinviare a F. PASQUINI, C. SERRA, *Il ruolo degli enti bilaterali dopo la riforma*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi - Commentario allo schema di decreto attuativo della legge delega sul mercato del lavoro*, cit., 21.

<sup>(12)</sup> Cfr., in particolare, le disposizioni contenute nel disegno di legge n. 848 bis,

contratti a contenuto formativo e, infine, la certificazione dei rapporti di lavoro, delle rinunzie e transazioni e dei contratti di appalto, con l'attribuzione agli organismi bilaterali di una posizione di rilievo.

In linea coerente con tale impostazione, anche all'interno del decreto legislativo n. 276/2003 rimangono numerosi e significativi i riferimenti agli enti bilaterali. Ed è interessante notare come il tratto comune che caratterizza le disposizioni in oggetto sia rimasto immutato nel tempo, sebbene alcune norme siano state modificate prima che il provvedimento giungesse all'approvazione definitiva. Ciò, in uno spirito coerente con la linea che già si era potuta intravedere fin dalla pubblicazione, nell'ottobre del 2001, del *Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia* <sup>(13)</sup>, il quale proponeva un modello di relazioni industriali di tipo collaborativo, e perciò diverso dal sistema fino ad oggi invalso nel nostro ordinamento <sup>(14)</sup>, tanto da essere stato, probabilmente anche per tale ragione, oggetto di significative critiche <sup>(15)</sup>.

La prospettiva con la quale il legislatore si è posto nei confronti degli enti bilaterali risulta poi ancor più chiara ove si analizzi la Relazione di accompagnamento al decreto legislativo n. 276/2003 <sup>(16)</sup>.

Essa infatti sottolinea, in primo luogo, che l'affermazione di un maggiore ruolo delle organizzazioni di tutela e di rappresentanza, con particolare attenzione alle forme bilaterali, in funzione della gestione di attività utili alle politiche per l'occupazione, deve essere incentivata in quanto costituisce uno tra gli strumenti per modernizzare il mercato del lavoro del nostro Paese, in maniera coerente, tra l'altro, con le indicazioni delineate a livello comunitario nell'ambito della Strategia Europea per l'occupazione. È proprio in questo senso, per raggiungere gli obiettivi individuati dai quattro pilastri della occupabilità, imprendito-

---

su cui M. TIRABOSCHI, *Le prestazioni di disoccupazione in Europa. Spunti di riflessione per il caso italiano*, 2003, studio realizzato per il CNEL e pubblicato anche all'indirizzo internet [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it). Cfr. poi M. TIRABOSCHI, *Il sistema degli ammortizzatori sociali: spunti progettuali per un progetto di riforma*, che precede in Parte III, Sez. (B), n. 8.

<sup>(13)</sup> In [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it).

<sup>(14)</sup> Per una disamina storico-critica del tema cfr. L. Bellardi, *Istituzioni bilaterali e contrattazione collettiva*, cit., 231.

<sup>(15)</sup> Per un'ampia illustrazione del dibattito e delle diverse posizioni sul tema cfr. gli interventi di G. CASADIO, G. GHEZZI, V. ANGIOLINI, L. MARIUCCI, P.G. ALLEVA, C. SMURAGLIA, M. BIAGI, A. GARILLI, G. ARRIGO, F. SCARPELLI, G. EPIFANI, tenuti il 21 novembre 2001 a Roma nell'ambito del Seminario *Il « Libro bianco » del Ministero del Lavoro*, e pubblicati in *RGL*, 2002, n. 1, 141-221.

<sup>(16)</sup> In [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it).

rialità, adattabilità e pari opportunità (peraltro ora modificati <sup>(17)</sup>), che il legislatore ha voluto prevedere un ampio e « convinto » coinvolgimento degli attori sociali a tutti i livelli opportuni <sup>(18)</sup>, in alcuni casi prevedendo, ed è qui l'aspetto che più interessa in questa sede, che tale coinvolgimento possa avvenire anche all'interno degli enti bilaterali. Esempi in questo senso si rinvencono, tra gli altri, nell'ambito della regolamentazione del nuovo apprendistato e dei contratti di inserimento (*infra*, § 3.1.).

Per il momento, è sufficiente ribadire la consapevolezza del legislatore delegato che i rinvii alla contrattazione collettiva, se da un lato presuppongono un nuovo quadro di relazioni industriali, allo stesso tempo rappresentano anche lo strumento attraverso il quale implementare tale nuovo quadro, all'interno di organismi in cui partecipino le parti sociali a livello paritario. Gli enti bilaterali, infatti, proprio in un'ottica di questo tipo sono stati individuati quali sedi negoziali privilegiate per coniugare esigenze di giustizia sociale ed esigenze di competitività delle imprese, anche se, su questo punto, le parti sociali hanno espresso pareri diametralmente opposti <sup>(19)</sup>. Inoltre, secondo il legislatore, numerosi aspetti caratteristici del nostro sistema di relazioni industriali, che sono rinvenibili proprio all'interno di organismi bilaterali, possono essere colti e valorizzati per contribuire a modernizzare, stabilizzandolo, il sistema delle relazioni industriali, al fine di promuovere un'occupazione regolare

---

(17) Cfr. la Decisione del Consiglio dell'Unione Europea del 22 luglio 2003, contenente gli orientamenti per le politiche degli Stati Membri a favore dell'occupazione. Essa indica ora tre obiettivi complessivi (« piena occupazione », « migliorare la qualità e la produttività sul posto di lavoro » e « rafforzare la coesione e l'integrazione sociale »), e dieci orientamenti specifici: « misure attive e preventive per le persone disoccupate e inattive », « creazione di posti di lavoro e imprenditorialità », « affrontare il cambiamento e promuovere l'adattabilità e la mobilità nel mercato del lavoro », « promuovere lo sviluppo del capitale umano e l'apprendimento lungo l'arco della vita », « aumentare la disponibilità di manodopera e promuovere l'invecchiamento attivo », « parità uomo-donna », « promuovere l'integrazione delle persone svantaggiate sul mercato del lavoro e combattere la discriminazione nei loro confronti », « far sì che il lavoro paghi attraverso incentivi finanziari per aumentare l'attrattiva del lavoro », « trasformare il lavoro nero in occupazione regolare », « affrontare le disparità regionali in materia di occupazione ».

(18) Esattamente in questi termini si esprime ancora la Relazione di accompagnamento al decreto legislativo n. 276/2003.

(19) A favore della incentivazione del ruolo degli enti bilaterali cfr. la posizione di CONFINDUSTRIA, *Nota illustrativa al decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276*, in *www.csmb.unimo.it.*, ottobre 2003. Di diverso avviso appare, invece, tra gli altri, la CGIL, in *www.csmb.unimo.it.*

e di qualità, secondo quelli che sono gli obiettivi indicati nell'articolo di apertura del decreto legislativo n. 276/2003 <sup>(20)</sup>.

In che modo — e se — ciò possa avvenire potrà essere chiarito solo da un'analisi puntuale delle norme che, all'interno del decreto legislativo n. 276/2003, fanno implicito o esplicito riferimento agli organismi bilaterali. Il timore manifestato dai più, a fronte della espressa volontà legislativa di incentivare lo sviluppo di tali organismi, è infatti quello di fare un passo indietro, piuttosto che un passo avanti verso la modernizzazione, essendo la logica della bilateralità espressione di un modello di relazioni industriali sicuramente estraneo alla logica finora prevalente nel nostro Paese.

Soprattutto la Cgil, infatti, dissente sull'idea, che peraltro fonda il ragionamento ispiratore di gran parte dell'impianto normativo, secondo la quale la bilateralità « non annulla la conflittualità né altera la funzione del sindacato, ma indica una strumentazione utile a eseguire volontà contrattuali, cioè volontà concordemente definite in sede contrattuale, nella prospettiva della valorizzazione delle persone e secondo linee di evoluzione dei rapporti di lavoro che ben si adattano ai moderni modi di lavorare e produrre » <sup>(21)</sup>.

La Cisl, al contrario, vede positivamente lo sviluppo degli organismi bilaterali <sup>(22)</sup>, in quanto ritiene che esso possa contribuire ad affermare un sistema di tutela del lavoratore nel mercato (e non più nell'impresa, secondo uno schema ormai consolidatosi nel nostro Paese), tipico di alcune realtà, come quella dell'artigianato e dell'edilizia, che ne hanno fatto con successo ampia applicazione. Si fa riferimento, in particolare, all'erogazione di quelle prestazioni di tipo « assicurativo, retributivo e sindacale » <sup>(23)</sup> di cui gli enti bilaterali da sempre si occupano (tra le quali spiccano gli interventi « supplementari » <sup>(24)</sup> di sostegno al reddito dei lavoratori coinvolti in processi di ristrutturazione e riorganizzazione che comportino la cessazione o la

<sup>(20)</sup> Cfr. la Relazione di accompagnamento al decreto legislativo n. 276/2003.

<sup>(21)</sup> Cfr. ancora la Relazione di accompagnamento al decreto legislativo n. 276/2003.

<sup>(22)</sup> Tale aspetto è sottolineato anche da S. LEONARDI, *Relazioni industriali e bilateralità: quale ruolo per il sindacato?*, dattiloscritto distribuito al Seminario Lavoro e Diritto svoltosi a Venezia l'11 aprile 2003, sul tema *Gli Enti Bilaterali: mercato del lavoro e rappresentanza sindacale*.

<sup>(23)</sup> Accanto alla posizione espressa dalla Cisl nel corso della audizione preliminare, in *www.csmb.unimo.it.*, cfr. D. PAPARELLA, *op. cit.*

<sup>(24)</sup> In quanto sostitutivi di una tutela previdenziale pubblica di fatto inesistente

sospensione del rapporto di lavoro e i servizi per favorire l'innovazione tecnologica e organizzativa dell'impresa). Incentivando l'operatività di tali funzioni, infatti, sempre più lavoratori di imprese anche di dimensioni ridotte potrebbero ottenere una tutela importante, in primo luogo sotto il profilo economico, in quei casi di crisi aziendale per le quali il sistema degli ammortizzatori sociali, peraltro in attesa di riforma, risulta assolutamente carente. Nell'artigianato, più in particolare, è stato osservato <sup>(25)</sup> che la riforma degli ammortizzatori sociali dovrebbe recepire proprio il modello utilizzato in questo settore, « riconoscendo alla contrattazione, alla bilateralità ed alla sussidiarietà verticale ed orizzontale un ruolo primario nella realizzazione dei sistemi di tutele nelle piccole imprese ». Tanto che, proprio in questo ambito, sono stati addirittura definiti, in un accordo tra le parti siglato il 20 maggio 2002, « I principi base per una riforma degli ammortizzatori sociali ».

Un'ultima notazione si impone. Si è sostenuto <sup>(26)</sup> che anche l'art. 10 della legge n. 30/2003 (stabilendo che « per le imprese artigiane, commerciali e del turismo rientranti nella sfera di applicazione degli accordi e contratti collettivi nazionali, regionali e territoriali o aziendali, laddove sottoscritti, il riconoscimento di benefici normativi e contributivi è subordinato all'integrale rispetto degli accordi e contratti citati ») avrebbe contribuito in maniera rilevante al sostegno degli enti bilaterali. Ciò, in quanto avrebbe reso necessario, per le imprese che volessero godere degli appetibili benefici richiamati, non solo l'« integrale rispetto degli istituti economici e normativi stabiliti dai contratti collettivi di lavoro » <sup>(27)</sup>, ma pure il rispetto della parte obbligatoria di questi ultimi, con la conseguente inevitabile adesione all'ente bilaterale, ove costituito.

A parere di chi scrive <sup>(28)</sup> non è invece possibile sostenere che la

---

per le piccole imprese: cfr. C. LAGALA, *Enti bilaterali, previdenza integrativa e contribuzione previdenziale: alla ricerca di una razionalità*, in *LI*, 1992, n. 10, 9.

<sup>(25)</sup> Cfr. il contributo di G. DE LUCIA e S. CIUFFINI che segue, in Parte II, Sez. (B).

<sup>(26)</sup> Cfr. R. DEL PUNTA, *op. cit.*, 221. Per un'analisi del tema cfr. però anche L. MARIUCCI, *La certificazione e gli enti bilaterali*, in *La riforma del mercato del lavoro proposta dal Governo. Commentario* a cura del COMITATO GIURIDICO DEL DIPARTIMENTO LAVORO DEI DEMOCRATICI DI SINISTRA, 2003, n. 15, anno II, 32, consultabile al sito <http://www.dsonline.it/aree/lavoro/documenti/dettaglio.asp?id-doc=12832>.

<sup>(27)</sup> Come disponeva invece precedentemente l'articolo 3 della legge n. 151/1993.

<sup>(28)</sup> Nello stesso senso è inoltre orientato M. TIRABOSCHI, *Il sostegno alla contrattazione collettiva e alla bilateralità nella riforma Biagi: alcune osservazioni critiche*

norma in esame abbia realmente contribuito ad incentivare il sistema degli enti bilaterali, in quanto essa, ove interpretata nel senso di considerare vincolante pure l'iscrizione all'ente bilaterale, si porrebbe senza dubbio in contrasto con l'articolo 39, comma 1, Cost. Ciò, in quanto l'adempimento richiesto non potrebbe essere considerato semplicemente un onere <sup>(29)</sup>, data l'ampiezza e la rilevanza economica dei benefici previsti, bensì un vero e proprio obbligo, al quale adempiere per rendere possibile la stessa sopravvivenza dell'impresa. Senza contare poi che nemmeno la *ratio* della norma, così come individuabile anche dai lavori parlamentari, pare riconducibile alla volontà di incentivare la bilateralità, volontà che invece permea in maniera evidente altre norme della legge n. 30/2003.

## 2. La nozione di ente bilaterale e il problema della sua onnicomprensività: le casse edili e i fondi bilaterali.

All'articolo 2, comma 1, lettera *b*) del decreto legislativo n. 276/2003, gli enti bilaterali vengono definiti come quegli organismi « costituiti a iniziativa di una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative », destinati a divenire le 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

---

sull'art. 10 della legge 14 febbraio 2003, n. 30, cit., al quale si rinvia per una accurata e completa trattazione del tema.

<sup>(29)</sup> Come invece è stato sostenuto da più parti nella vigenza dell'articolo 3 della legge n. 151/1993, che la legge 30/2003 ha appunto modificato: cfr. A. BELLAVISTA, *Benefici contributivi ed enti bilaterali artigiani*, in RIDL, 1998, II, 470; P. ICHINO, *Estensione dell'obbligo di adesione ai fondi di sostegno al reddito*, in DPL, 1994, 3421; M. MISCIONE, *Il sostegno al reddito degli enti bilaterali*, in DPL, 1997, 2577; M. MISCIONE, *Le prestazioni degli enti bilaterali quale onere per sgravi e fiscalizzazione*, in DPL, 1997, 3343; M. MISCIONE, *Il riconoscimento reciproco delle Casse edili dopo la Legge Merloni*, in DRI, 1997, 39. Contra cfr. F. STOLFA, *La vicenda degli enti bilaterali artigiani*, in DPL, 1994, 2517; F. STOLFA, *Imprese edili: L'INPS batte « cassa »*, in DPL, 1995, 553; F. STOLFA, *Enti bilaterali artigiani: quali sanzioni?*, in DPL, 1995, 1072; F. STOLFA, *Enti bilaterali artigiani e benefici contributivi*, in DPL, 1997, 3037.

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 ».

Innanzitutto, occorre evidenziare come tale definizione, legittimando a dar vita ad enti bilaterali unicamente le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, contenga un vero e proprio requisito costitutivo. Proprio per questo, e anche senza dover richiamare considerazioni inerenti le capacità definitorie della legge <sup>(30)</sup>, essa non potrà perciò valere in generale, ma soltanto per gli organismi che vorranno esercitare le attività previste dal decreto in esame <sup>(31)</sup>.

Nonostante tale previsione abbia poi visto recentemente il favore di chi <sup>(32)</sup>, ben conoscendo la realtà degli organismi bilaterali, paventava la possibilità che, in mancanza di una disposizione di tal genere, potessero essere stipulati accordi per la costituzione degli enti in esame anche da parte di c.d. « sindacati pirata » <sup>(33)</sup>, restano però ancora attuali i timori espressi da una parte della dottrina <sup>(34)</sup> già prima dell'emanazione del decreto legislativo n. 276/2003. Ci si era infatti chiesti quali sarebbero state le conseguenze di una eventuale contrattazione separata, posto che, di regola, la costituzione di tali organismi è sempre seguita ad una contrattazione unitaria. Il fatto che gli enti bilaterali siano stati individuati in tutti quegli organismi istituiti ad iniziativa « di una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative » non esclude, invero, che un ente bilaterale possa essere costituito anche da un solo sindacato dei lavoratori, magari maggiormente « disponibile », rispetto ad altri, a « scendere a patti » con la parte datoriale. Il nocciolo del problema sta quindi nella diversa interpretazione che potrebbe essere fornita ove si presentasse una situazione come quella appena prefigurata. Da un lato, potrebbe infatti essere considerato positivamente il fatto che una

<sup>(30)</sup> Cfr. A. BELVEDERE, *Definizioni giuridiche e ideologie*, Giuffrè, Milano, 1979.

<sup>(31)</sup> In questo senso pare essersi espresso F. CARINCI, *Il casus belli degli Enti bilaterali*, in *LD*, 2003, n. 2, 199.

<sup>(32)</sup> Cfr. G. VIRGILIO, relazione tenuta alla « Giornata di studio » dell'Esecutivo Nazionale Filca Cisl svoltasi a Modena il 13 ottobre 2003, presso l'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, sul tema « Legge 30 (Riforma Biagi) », inedita.

<sup>(33)</sup> Su tale fenomeno cfr. A. LASSANDARI, *Pluralità di contratti collettivi nazionali per la medesima categoria*, in *LD*, 1997, 261 ss.; D. GOTTARDI, *Significato e anomalia di un contratto*, in *LI*, 1997, n. 5, 21 ss.

<sup>(34)</sup> Cfr. L. MARIUCCI, *Interrogativi sugli enti bilaterali*, cit; L. MARIUCCI, *La certificazione e gli enti bilaterali*, cit.

organizzazione sindacale « comparativamente più rappresentativa » (anche se non si specifica in quale ambito <sup>(35)</sup>), ove interessata, sia stata posta, dalla nuova formulazione legislativa, nelle condizioni di costituire un ente bilaterale superando eventuali veti di altre organizzazioni. Dall'altro, però, vi è da domandarsi se la scelta, da parte di un sindacato, di aderire al sistema della bilateralità, come noto di tipo partecipativo-collaborativo, non possa portare con sé, almeno in alcuni casi, anche la possibilità di accettare « compromessi » non del tutto convenienti per i lavoratori.

Problemi simili potrebbero poi porsi ove una delle parti firmatarie del contratto collettivo volesse « uscire » dall'ente bilaterale. In questo caso è però opportuno distinguere due profili.

Il primo di essi riguarda la possibilità di applicare, a questa eventualità, le norme in materia di contratto plurilaterale <sup>(36)</sup>, al fine di evitare che il venir meno di una delle parti possa inficiare l'intero rapporto contrattuale, con effetto anche sui rimanenti contraenti. Certamente, il fatto che gli enti bilaterali siano costituiti, di regola, sotto forma di associazioni non riconosciute (ai sensi dell'articolo 36 c.c.), unitamente alla circostanza che essi, secondo il decreto legislativo n. 276/2003, possano essere costituiti indifferentemente ad opera di una sola o di più organizzazioni sindacali per parte (sia pur comparativamente più rappresentative), giova a favore della tesi secondo la quale la partecipazione di una soltanto di esse, non potendo essere considerata essenziale, ove venga meno non può certamente essere in grado di provocare lo scioglimento dell'ente, con effetto anche nei confronti delle altre parti <sup>(37)</sup>. Ferma restando, naturalmente, la necessaria « essenzialità » della partecipazione di uno dei contraenti ove questo sia fin dall'origine l'unico contraente di parte datoriale o sindacale, data la intrinseca natura bilaterale degli organismi in questione.

Il secondo profilo inerisce invece i rapporti collettivi in senso stretto. Nonostante la volontà di uno dei soci fondatori dell'ente bilaterale di non aderire più a tale organismo, come appena visto, non sia in grado, dal lato strettamente formale, di provocare lo scioglimento

---

<sup>(35)</sup> Per una critica sul punto, basata sul testo della legge n. 30/2003, cfr. V. SPEZIALE, *La certificazione dei rapporti di lavoro nella legge delega sul mercato del lavoro*, in *RGL*, 2003, n. 2, 280.

<sup>(36)</sup> Rilevano, in particolare, gli articoli 1446, 1459 e 1466 c.c.

<sup>(37)</sup> Cfr. R. SALOMONE, *Enti bilaterali e contrattazione: un nuovo modello di relazioni industriali*, in *Contratti & Contrattazione Collettiva*, 2002, n. 577 ss.

dell'ente, è però inconfutabile come tale volontà rappresenti sicuramente il segno di una rottura delle relazioni tra le parti ben più profonda, che sarà quindi in grado — da sola — di bloccare, di fatto, la stessa funzionalità dell'ente <sup>(38)</sup>.

A ben guardare, perciò, il vero problema sembra essere, ancora una volta, oltre a quello della individuazione dei sindacati comparativamente più rappresentativi, quello dell'esistenza di conflitti interni a ciascun lato degli schieramenti datoriali o sindacali <sup>(39)</sup>. Tanto da doversi condividere pure in questa sede <sup>(40)</sup> il parere di chi, a parziale risposta agli interrogativi richiamati, ha individuato in tale questione una natura, oltre che giuridica, anche sindacale, sostenendo che la soluzione dovrebbe essere rinvenuta proprio in quest'ambito <sup>(41)</sup>.

Come è agevole appurare da un raffronto con i contenuti della legge n. 30/2003, la definizione di ente bilaterale contenuta nell'attuale decreto richiama, poi, in parte meglio specificandole, le funzioni già attribuite a tali enti dalla legge delega, e costituisce una sorta di premessa alle disposizioni successive.

Ciò che cattura in particolare l'attenzione, però, nella formulazione ultima della definizione di ente bilaterale, è l'individuazione della possibilità, per tali organismi, di svolgere « ogni altra attività o funzione assegnata loro dalla legge o dai contratti collettivi di riferimento », possibilità che non era dato rinvenire, al contrario, nella versione intermedia del decreto <sup>(42)</sup>, e che mira probabilmente a portare l'esperienza della bilateralità oltre quel novero di materie per le quali le parti hanno mostrato da sempre di avere « interessi strategici convergenti e permanenti nel tempo » <sup>(43)</sup> (tipico è il tema della formazione professionale). L'aver aggiunto una disposizione, per così dire, « di chiusura » ad una formula normativa già innegabilmente ampia non può che confermare la volontà legislativa di implementare la figura dell'ente bilaterale, in un'ottica di trasformazione del ruolo del sindacato da antagonistico a partecipativo, ma risulta anche coerente con il « lento

<sup>(38)</sup> Anche su questo punto cfr. R. SALOMONE, *op. cit.*, 77 ss.

<sup>(39)</sup> Cfr. G. MARTINENGO, *Enti bilaterali: appunti per la discussione*, in LD, n. 2, 2003, 175.

<sup>(40)</sup> Sia consentito ancora una volta rinviare a F. PASQUINI, C. SERRA, *op. cit.*.

<sup>(41)</sup> Cfr. S. SCARPONI, *Gli Enti bilaterali nel disegno di riforma e nuove questioni circa la funzione dei « sindacati comparativamente più rappresentativi »*, in LD, 2003, n. 2, 223.

<sup>(42)</sup> Ossia quella approvata dal Consiglio dei Ministri il 6 giugno 2003.

<sup>(43)</sup> Cfr. D. PAPARELLA, *op. cit.*

ma progressivo processo di estensione degli scopi » (44) che ha caratterizzato nel tempo gli enti bilaterali.

Cosa si intende perciò realmente per « ente bilaterale »? A ben vedere, la definizione apprestata dal legislatore ha un carattere meramente funzionalistico, senza alcun riferimento ad elementi strutturali, che avrebbe invero posto non pochi problemi di compatibilità con il dettato costituzionale: non sono infatti delineati né la struttura che tale organismo dovrebbe assumere, e quindi nemmeno la presenza, al suo interno, di eventuali organi dirigenziali e amministrativi, né la forma giuridica che dovrebbe essere prescelta per la sua costituzione, né, tanto meno, sono previste disposizioni volte a disciplinare il finanziamento dell'ente. Le uniche indicazioni che si rinvencono riguardano i soggetti legittimati a costituirlo (le « associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative ») e le funzioni che esso potrà svolgere, le quali ultime, come sottolineato, si sviluppano in numerosissime direzioni.

Rimane così da chiedersi quale sia la ragione sottesa ad una individuazione di tale ampiezza, che lascia le parti sociali completamente libere nello stabilire non solo nuove funzioni (per il tramite della contrattazione collettiva) ma pure le forme e le modalità organizzative e di finanziamento dell'ente bilaterale.

La risposta va, ancora, una volta, rinvenuta nella volontà di incentivare il più possibile forme di gestione bilaterale in materia di mercato del lavoro: lasciando alle parti la facoltà di decidere con assoluta libertà sulla totalità degli aspetti che vengono in rilievo al momento della costituzione di tali organismi, il legislatore ha infatti voluto evitare di « ingabbiare » tale procedimento in formalismi che, oltre a essere di dubbia compatibilità con i principi costituzionali in materia di libertà sindacale, avrebbero avuto come unica conseguenza quella di ritardarne l'operatività. Remore di tipo « funzionale » sulla capacità operativa di tali organismi, soprattutto nel breve periodo, erano del resto state avanzate anche dalla dottrina (45), e una definizione di ente bilaterale maggiormente restrittiva non avrebbe potuto che contribuire a far avverare tali timori.

D'altra parte, il legislatore, con una formulazione tanto ampia, ha sicuramente voluto concedere la possibilità, agli enti bilaterali già costituiti, in particolare nei settori ove essi sono maggiormente dif-

---

(44) Cfr. l'intervento di A.M. NUCARA che segue in Parte II, Sez. (B).

(45) Cfr. L. MARIUCCI, *Interrogativi sugli enti bilaterali*, cit.

fusi <sup>(46)</sup>, di poter principiare in tempi brevissimi ad esercitare le nuove funzioni loro attribuite dal decreto legislativo n. 276/2003.

Da ultimo, non si può mancare di sottolineare come la definizione di ente bilaterale appena analizzata, proprio per la sua ampiezza, consenta di raggruppare al proprio interno anche realtà in parte differenti, compresa l'esperienza, sia pur più « antica » <sup>(47)</sup>, delle casse edili. Queste ultime non sono mai state considerate coincidenti con gli enti bilaterali <sup>(48)</sup> (sebbene parte della dottrina abbia ripetutamente ricondotto le une in un rapporto di *species* a *genus*, rispetto agli altri <sup>(49)</sup>), in quanto la loro funzione principale è stata, storicamente, quella di garantire solidarietà tra diverse imprese attraverso la mutualizzazione dei costi contrattuali, senza però la caratteristica ricerca di accordo su materie di interesse reciproco, tipica degli enti richiamati. Ciononostante, l'attuale formulazione legale non pare escludere che anche le casse edili possano, al pari degli enti bilaterali in senso stretto, esercitare tutte le funzioni a questi ultimi attribuite, tanto più ove si consideri il lento ma graduale « avvicinamento », intervenuto nel corso degli anni, tra le attribuzioni delle casse edili e quelle degli enti bilaterali <sup>(50)</sup>.

Identico ragionamento non può invece essere sviluppato per quanto concerne i fondi bilaterali, da sempre caratterizzati da una disciplina peculiare <sup>(51)</sup>. Tale distinzione è del resto avvalorata dalla circostanza che il legislatore, all'interno del decreto legislativo n. 276/2003, quando ha voluto riferirsi ai fondi bilaterali lo ha fatto distinguendoli esplicitamente dagli enti bilaterali. Ciò è avvenuto, in particolare, all'articolo 12, dove è previsto che i soggetti autorizzati alla somministrazione di lavoro debbano versare ad appositi fondi bilate-

<sup>(46)</sup> Come ad esempio nell'artigianato e nell'edilizia. Sul punto cfr. A.M. NUCARA, *op. cit.*; G. DE LUCIA e S. CIUFFINI, *op. cit.*

<sup>(47)</sup> Cfr. L. BELLARDI, *Contrattazione territoriale ed enti bilaterali: alcune osservazioni*, cit., 22.

<sup>(48)</sup> Cfr. M. FABBRI, *Le forme storiche della bilateralità*, consultabile al sito <http://www.er.cgil.it/InfoCGILER.nsf/0/73623DDD612B04D1C1256CC50059D899/?Opendocument>

<sup>(49)</sup> Cfr. M. MISCIONE, *Il riconoscimento reciproco delle Casse edili dopo la Legge Merloni*, cit., 39.

<sup>(50)</sup> Cfr. M. FABBRI, *op. cit.* Sulle ulteriori funzioni attribuite poi dal decreto legislativo n. 276/2003 alle casse edili (e specificamente all'articolo 86, comma 10, lettera b)), cfr. D. DE SANCTIS e G. VIRGILIO, *Lavoro nero in edilizia e certificato di regolarità contributiva*, che precede in Parte I, Sez. (B).

<sup>(51)</sup> Cfr. R. SALOMONE, *op. cit.*, 77 ss.

rali, costituiti « anche » negli enti bilaterali (e quindi a maggior ragione non coincidenti con essi), un contributo pari ad una percentuale della retribuzione corrisposta ai lavoratori assunti con contratto a tempo determinato per l'esercizio di attività di somministrazione. Tali risorse dovranno poi essere destinate ad interventi a favore degli stessi lavoratori, finalizzati a promuovere percorsi di qualificazione e riqualificazione, « *anche in funzione di continuità di occasioni di impiego* », e a prevedere specifiche misure di carattere previdenziale. Pressoché con la medesima *ratio*, salve le naturali differenziazioni dovute alla non temporaneità dell'impiego, il legislatore ha poi previsto lo stesso incombente anche a favore dei lavoratori assunti con contratto a tempo indeterminato.

È importante comunque notare come l'articolo 12 appena richiamato preveda anch'esso un modello di bilateralità (così come prevista nel Patto per l'Italia <sup>(52)</sup>), peraltro già operativo, oltre che anticipatorio rispetto al disegno di legge n. 848-*bis* <sup>(53)</sup>, attuato attraverso la predisposizione di una protezione per il lavoratore autofinanziata dalle parti e dalle medesime gestita. Ciò, in un'ottica più ampia di riforma del sistema delle « tutele attive », che sicuramente può rientrare nella politica della Commissione Europea incentrata sul c.d. « *making work pay* » <sup>(54)</sup>.

### **3. La precisa individuazione delle funzioni degli enti bilaterali come strumento per garantirne l'operatività: le attività di intermediazione e di certificazione.**

Dopo aver elencato in termini generali le funzioni che dovrebbero far capo agli enti bilaterali, il decreto legislativo n. 276/2003 provvede ad individuare in maniera più specifica gli ambiti di coinvolgimento di tali organismi all'interno del complessivo sistema di riforma. Il primo, tra questi, risulta connesso alla revisione della disciplina dei servizi per l'impiego, con particolare riferimento al sistema del collocamento, pubblico e privato, e di somministrazione di manodopera.

All'articolo 6, comma 3, si autorizzano infatti gli enti bilaterali allo svolgimento della attività di intermediazione, ma in via subordinata alla

---

<sup>(52)</sup> In *www.csmb.unimo.it*.

<sup>(53)</sup> In *www.csmb.unimo.it*.

<sup>(54)</sup> Per una articolata analisi del tema si rinvia a M. TIRABOSCHI, *Il sistema degli ammortizzatori sociali: spunti progettuali per un progetto di riforma*, cit.

sussistenza, in capo agli stessi, di una serie di requisiti, che consistono, oltre che nella disponibilità di uffici in locali idonei allo specifico uso, pure nella sussistenza di adeguate competenze professionali e nell'assenza di determinate condanne penali, anche non definitive, in capo agli amministratori, ai direttori generali, ai dirigenti muniti di rappresentanza e ai soci accomandatari <sup>(55)</sup>. È altresì richiesta la mancata sottoposizione dei medesimi soggetti a misure di prevenzione.

Nel caso i soggetti che vogliono svolgere le attività di intermediazione citate siano poi polifunzionali, ossia non caratterizzati da un oggetto sociale esclusivo, il decreto richiede inoltre la presenza di distinte divisioni operative, gestite con strumenti di contabilità analitica, tali da consentire di conoscere tutti i dati economico-gestionali specifici.

Infine, è richiesta, per tali organismi, l'interconnessione con la borsa continua nazionale del lavoro di cui all'articolo 15 del medesimo decreto, attraverso il raccordo con uno o più nodi regionali, l'invio all'autorità concedente di ogni informazione strategica per un efficace funzionamento del mercato del lavoro e il rispetto delle disposizioni di cui all'articolo 8 del decreto, a tutela del diritto del lavoratore alla diffusione dei propri dati.

Nello schema di decreto del 6 giugno 2003 <sup>(56)</sup>, gli enti bilaterali risultavano anche abilitati « allo svolgimento di tutti gli adempimenti e le certificazioni affidati ai competenti servizi per l'impiego, ivi compresa l'attestazione del ricevimento delle comunicazioni previste dall'articolo 9bis del decreto legge 1 ottobre 1996, n. 519, convertito con modificazioni dalla legge 28 novembre 1996, n. 608 », previa convenzione con il servizio per l'impiego, funzione che però non si rinviene nel testo definitivo, in ragione dell'accordo raggiunto sul punto in Conferenza unificata <sup>(57)</sup>.

La modifica di maggior rilievo rispetto alla precedente versione del decreto è però un'altra. Nel decreto legislativo n. 276/2003 non si rinviene infatti l'originaria disposizione secondo la quale l'attività di

---

<sup>(55)</sup> Sull'opportunità di tale disposizione, posto che gli enti bilaterali si trovano a gestire, di fatto, ragguardevoli quantità economiche, cfr. M. FABBRI, *op. cit.*

<sup>(56)</sup> Vedilo in *www.csmb.unimo.it*.

<sup>(57)</sup> Cfr. il parere espresso dalla Conferenza nella seduta del 3 luglio 2003, in *www.csmb.unimo.it*. In realtà queste funzioni potranno essere svolte ai sensi (e alle condizioni) della disciplina di cui al decreto legislativo n. 297/2002, su cui cfr. S. ROSATO, *Anagrafe dei lavoratori e soppressione delle liste di collocamento (art. 2)*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, Giuffrè, Milano, 2003, 255.

intermediazione avrebbe potuto essere esercitata dagli organismi in questione unicamente a favore dei propri associati <sup>(58)</sup>. La modifica intervenuta in corso di approvazione del decreto sembra aver tenuto conto delle critiche avanzate da parte di chi paventava la possibilità, nel caso in cui l'attività di intermediazione fosse riservata unicamente agli iscritti ai sindacati che avevano costituito l'organismo bilaterale, di un ritorno ad un sistema di collocamento fondamentalmente gestito dai sindacati, simile a quello dell'inizio del secolo scorso, i cui inconvenienti si sono ampiamente manifestati, tanto da ingenerare il timore di una degenerazione verso un sistema di « *closed shops* » o di « *union shops* » <sup>(59)</sup>. In realtà, concedendo la possibilità, ai lavoratori non affiliati ad alcun sindacato (e di conseguenza al corrispondente ente bilaterale, ove costituito) di usufruire dei servizi in materia di collocamento gestiti dagli enti bilaterali, il timore di una eventuale discriminazione tra lavoratori, dovuta alla diversa affiliazione sindacale, dovrebbe essere del tutto fugato.

Con una disposizione solo apparentemente in contrasto con la *ratio* che ha suggerito la modifica appena accennata, il decreto legislativo n. 276/2003, all'articolo 77, comma 1, stabilisce altresì che le parti, ove intendano presentare l'istanza di avvio della nuova procedura di certificazione alle commissioni istituite a iniziativa degli enti bilaterali, potranno rivolgersi unicamente alle commissioni costituite dalle rispettive associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro. Il che significa che il lavoratore che si rivolgerà all'ente bilaterale per essere « collocato » sul mercato, nel caso voglia certificare il proprio contratto dovrà necessariamente rivolgersi alle commissioni di certificazione istituite presso altre sedi, a meno che non decida di aderire all'associazione sindacale che ha contribuito a costituire quell'ente bilaterale.

In relazione a quest'ultima disposizione sono necessarie alcune riflessioni. La evidente volontà del legislatore di incentivare gli strumenti della bilateralità, di cui si è già parlato, a ben vedere pare essere espressione di un intendimento ancor più ambizioso, che mira a creare enti bilaterali polifunzionali, capaci di fornire ai propri iscritti una serie

---

<sup>(58)</sup> Per un giudizio positivo su tale modifica cfr. ancora R. BONANNI, *op. cit.*

<sup>(59)</sup> Sul punto sia consentito rinviare a F. PASQUINI, C. SERRA, *op. cit.* In tema di rapporti tra funzioni di collocamento e clausole di sicurezza sindacale cfr. M. TIRABOSCHI, *Lavoro temporaneo e somministrazione di manodopera*, Giappichelli, Torino, 1999, 117-126. Cfr. inoltre G. VENTURINI, *Accordi di closed shop e diritti dell'uomo*, in RIDL, 1983, II, 3.

così ampia di servizi da non avere uguali nel panorama normativo. Come sottolineato anche in principio (*infra*, § 1), infatti, gli enti bilaterali, che sono abilitati ad intervenire nel mercato fin dal momento dell'incontro tra domanda ed offerta di lavoro, mantengono, però, allo stesso tempo, anche le loro funzioni « classiche » (per un verso relative all'assistenza e alla previdenza sociale, e per l'altro inerenti, invece, la formazione professionale e, da ultimo, la prevenzione nel campo della sicurezza e dell'ambiente) <sup>(60)</sup>. Inoltre, il loro ruolo diviene nuovamente rilevante nel caso si voglia certificare il contratto di lavoro o di appalto, o, ancora, certificare le rinunzie e transazioni di cui all'articolo 2113 c.c., a conferma della volontà abdicativa o transattiva delle parti.

Premesso che la precisa individuazione delle funzioni facenti capo agli enti bilaterali non può che essere positiva al fine di migliorarne l'operatività e il funzionamento <sup>(61)</sup>, si deve però anche tenere presente che la gran parte di esse potranno essere svolte soltanto nei confronti degli associati ai sindacati che hanno costituito l'organismo in questione. Infatti, mentre l'attività di intermediazione potrà essere svolta, come anticipato, nei confronti di qualsiasi soggetto, senza che il medesimo debba essere iscritto al sindacato che ha costituito l'ente bilaterale, per tutte le funzioni di certificazione il decreto legislativo n. 276/2003 espressamente stabilisce che le parti dovranno « rivolgersi alle commissioni costituite dalle rispettive associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro ». Questo perché la volontà di incentivare il sistema della bilateralità non può certo spingersi fino al punto di snaturare una realtà che è ormai affermata da decenni. Il legislatore si è infatti dimostrato consapevole del fatto che gli enti bilaterali potranno essere in grado di esercitare quel controllo sociale che la certificazione porta in sé soltanto nei confronti dei propri associati, con i quali l'interazione è costante e molto stretta. Del resto, è addirittura intuitivo che i lavoratori e i datori di lavoro messi tra loro in contatto tramite l'intermediazione dell'ente bilaterale non potranno usufruire, ove non aderiscano ai sindacati che quell'ente hanno costituito, dei servizi che gli enti bilaterali per tradizione svolgono unicamente a favore dei propri associati, quali gli interventi di sostegno al reddito dei lavoratori

---

<sup>(60)</sup> Per una precisa illustrazione dei compiti di tali enti, dalle prime esperienze fino agli anni più recenti, cfr. P. PERULLI, C.F. SABEL, *Gli enti bilaterali dopo l'inizio: tre approcci a una interpretazione operativa*, in *DRI*, 1996, 27; CESOS, *Le relazioni sindacali in Italia. Rapporto 1997-1998*, Cnel, Roma, 2000.

<sup>(61)</sup> Cfr. CESOS, *op. cit.*

o i servizi per favorire l'innovazione tecnologica e organizzativa delle imprese.

La conseguenza di ciò è però che, in un sistema come quello prefigurato, i timori avanzati da una parte della dottrina <sup>(62)</sup>, legati alle possibili difficoltà operative di tali enti, possano risultare ancora una volta non privi di fondamento. In realtà, anche ove ciò avvenisse, essi quanto meno non potranno più essere accompagnati dai rilievi inerenti la incompatibilità delle nuove norme con il dettato costituzionale. Se nella precedente formulazione dell'articolo 6, infatti, la possibilità di esercitare l'attività di intermediazione unicamente a favore dei propri associati poteva effettivamente ingenerare dubbi di legittimità per contrasto con l'articolo 39 della Costituzione, nel caso della certificazione, in effetti, i dubbi di legittimità costituzionale non hanno ragione di sussistere, visto che si tratta di una procedura volontaria e che comunque restano aperte anche numerose altre strade per ottenerla.

Inoltre, risulta evidente pure l'opportunità di stabilire una preclusione del genere, posto che gli enti bilaterali potranno esercitare sì un'attività di certificazione limitata quanto al numero di soggetti coinvolti, ma essa in tal modo potrà essere una certificazione « di qualità », proprio perché operata da un soggetto a composizione paritetica, per definizione molto vicino alla realtà aziendale <sup>(63)</sup>. E si auspica che questo possa andare a vantaggio soprattutto dei c.d. lavoratori atipici, i quali, tra l'altro, grazie anche ad altri aspetti della riforma saranno molto più facilmente « intercettabili » <sup>(64)</sup> da parte del sindacato, con evidenti ricadute positive sulla loro tutela.

Tale tema risulta però legato a quello, oltremodo problematico, di un eventuale « conflitto d'interessi » che, secondo alcuni <sup>(65)</sup>, potrebbe manifestarsi all'interno degli stessi enti bilaterali, a seguito di un ravvisato « conflitto di attribuzioni » tra attività di intermediazione sul mercato del lavoro, da un lato, e attività di certificazione, dall'altro <sup>(66)</sup>.

---

<sup>(62)</sup> Cfr. L. MARIUCCI, *Interrogativi sugli enti bilaterali*, cit.

<sup>(63)</sup> Di parere contrario pare invece S. LEONARDI, *op. cit.*

<sup>(64)</sup> Cfr. R. BONANNI, *op. cit.*. Pare condividere tale affermazione anche cfr. L. BELLARDI, *Contrattazione territoriale ed enti bilaterali: alcune osservazioni*, cit., 22. Sul contributo della bilateralità non solo all'estensione della sindacalizzazione, ma pure al consolidamento della rappresentatività delle organizzazioni imprenditoriali cfr. invece D. PAPARELLA, *op. cit.*

<sup>(65)</sup> Cfr. F. CARINCI, *op. cit.*

<sup>(66)</sup> Sul punto sono intervenuti, in particolare, F. TORELLI, *op. cit.*; G. ZILIO GRANDI, *op. cit.*

L'inopportunità di coniugare le attribuzioni in materia di incontro tra domanda ed offerta di lavoro con lo strumento certificatorio è stata infatti ravvisata <sup>(67)</sup>, in primo luogo, nella possibilità che il datore di lavoro si decida a ricorrere agli enti bilaterali per ottenere servizi di mediazione, non tanto per le loro maggiori competenze, quanto per assicurarsi una certificazione « adeguata ».

Un'ulteriore remora al sistema così delineato dal recente intervento legislativo è stata inoltre individuata nella eventualità che lo stesso ente, per ottenere l'incarico di mediazione, possa rendersi disponibile ad atteggiamenti « meno rigidi » in sede certificatoria. Sotto tale profilo, la medesima dottrina ha poi messo in luce pure la circostanza che, in tal modo, verrebbe addirittura falsato l'« equilibrio concorrenziale » tra i diversi soggetti abilitati ad operare sul mercato, a favore, naturalmente, degli enti bilaterali.

In realtà, a parere di chi scrive, se si guardasse al problema da una diversa prospettiva, non necessariamente incentrata sul timore che si verificino connivenze tra organizzazioni datoriali e sindacali, il fatto che gli enti bilaterali vengano in qualche modo « favoriti », all'interno dell'attuale riforma, rispetto ad altri organismi, potrebbe anche non essere un male, data la loro particolare attitudine a conoscere in maniera approfondita determinate realtà lavorative, con la conseguente capacità di risolvere in maniera efficace i problemi che le caratterizzano. Fermo restando che intese collusive si possono realizzare anche presso le sedi pubbliche di collocamento e le Università, resta il fatto che la bilateralità, se genuina, è di per se garanzia di controllo sociale. Senza considerare che il « privilegio » degli enti bilaterali deriva poi in larga misura non da un *favor* legislativo, bensì dalla loro stessa natura di enti per definizione paritetici, con ampie opportunità di accesso a fonti dirette e reali possibilità di operare attraverso il sostegno di un condiviso consenso sociale, posto che, all'interno di tali organismi, ogni decisione è sorretta da un virtuale « rinnovo » del patto istituzionale tra le parti sociali <sup>(68)</sup>. La capacità degli enti bilaterali di « leggere » in maniera del tutto esclusiva le esigenze del mercato, come è stato giustamente osservato <sup>(69)</sup>, potrebbe poi essere realmente potenziata

---

<sup>(67)</sup> Sullo specifico punto cfr., in particolare, F. TORELLI, *op. cit.*

<sup>(68)</sup> Cfr. CESOS, *op. cit.*; R. SALOMONE, *op. cit.*, 77 ss.

<sup>(69)</sup> Cfr. R. BONANNI, *op. cit.*

soltanto ove si riuscisse ad operare un coordinamento tra diversi enti (70).

Non si deve infine dimenticare che gli enti bilaterali sono diffusi, per la maggior parte, in settori specifici, caratterizzati, per lo più, da imprese di piccole e piccolissime dimensioni: per questo, ove anche essi risultassero realmente « privilegiati », sotto il profilo concorrenziale, potrebbero comunque far fruttare tale privilegio soprattutto in tale limitato ambito. Inoltre, va ricordato che gli enti bilaterali, generalmente, e proprio per le risorse limitate delle quali dispongono, non riescono, di fatto, a svolgere tutte le attività che invece competerebbero loro per statuto, e si vedono pertanto costretti a circoscrivere la loro attività ad alcuni soltanto dei servizi in teoria erogabili (71). Per questo, non si può non vedere di buon occhio l'incentivazione di realtà che, anche sulla base delle esperienze passate, dimostrano elevate possibilità di sviluppo, ove adeguatamente sorrette, soprattutto perché, oltre che contribuire a rafforzare la competitività dei sistemi locali di piccole imprese (72), possono costituire una sede stabile all'interno della quale rivedere ed adattare « continuamente le regole di condotta reciproca tra le parti » (73).

Tra l'altro, appare condivisibile l'opinione secondo la quale proprio organismi di tal genere, a struttura partecipata, possono addirittura sostituire la contrattazione in crisi e stimolarne il funzionamento, sebbene in maniera indiretta, mettendo le parti in contatto, e non in conflitto, e svolgendo un ruolo positivo nella dinamica delle relazioni industriali, soprattutto nelle aree ad accentrata frammentazione produttiva, nelle quali il sindacato ha da sempre maggiori difficoltà ad ottenere riconoscimento e legittimazione (74).

---

(70) Del medesimo parere pare poi essere L. BELLARDI, *Contrattazione territoriale ed enti bilaterali: alcune osservazioni*, cit., 23.

(71) Cfr. A.M. NUCARA, *op. cit.*

(72) Cfr. D. PAPARELLA, *op. cit.*

(73) Cfr. L. BELLARDI, *Istituzioni bilaterali e contrattazione collettiva*, cit., 232.

(74) Cfr. L. BELLARDI, *Istituzioni bilaterali e contrattazione collettiva*, cit., 263.

### **3.1. Le funzioni tradizionali degli enti bilaterali alla luce della nuove forme contrattuali. Il particolare: la determinazione delle modalità di erogazione della formazione aziendale per gli apprendisti e la definizione dei piani individuali di inserimento.**

Un ulteriore campo all'interno del quale gli enti bilaterali sono chiamati ad operare, a seguito della emanazione del decreto legislativo n. 276/2003, riguarda la materia del riordino dei contratti a contenuto formativo.

All'interno di tale ambito, un tema da prendere in considerazione è, in particolare, quello della autonomia decisionale degli enti bilaterali, i quali, almeno finora, hanno sempre potuto contare, al massimo, su meri poteri gestionali. La questione era già stata sollevata all'indomani dell'entrata in vigore della legge n. 30/2003, la quale, all'articolo 2, comma 1, lettera *b*), stabilisce che l'accordo tra le parti sociali per la sperimentazione di orientamenti, linee-guida e codici di comportamento, al fine di determinare i contenuti dell'attività formativa, possa avvenire anche all'interno degli enti bilaterali.

Più specificamente, poi, l'articolo 48, comma 4, lettera *c*) del decreto legislativo n. 276/2003, nell'ambito della disciplina dell'« apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione », stabilisce che potrà essere effettuato un « rinvio ai contratti collettivi di lavoro stipulati a livello nazionale, territoriale o aziendale da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative », i quali potranno disporre che le modalità di erogazione della formazione aziendale (sia pur nel rispetto degli standard generali fissati dalla Regioni competenti) siano determinate « anche all'interno degli enti bilaterali ».

Anche l'articolo 49, che disciplina il c.d. « apprendistato professionalizzante », al proprio comma 5, lettera *b*), con una disposizione del tutto simile a quella appena richiamata, chiama in causa gli organismi di cui trattasi, disponendo che i « contratti collettivi di lavoro stipulati a livello nazionale, territoriale o aziendale da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative » potranno prevedere che la determinazione delle modalità di erogazione e della articolazione della formazione, esterna e interna alle singole aziende, anche in relazione alla capacità formativa interna rispetto a quella offerta dai soggetti esterni, possa essere effettuata, tra l'altro, « all'interno degli enti bilaterali ».

Infine, pure in materia di contratti di inserimento gli enti bilaterali assumono ora un ruolo rilevante. Essi sono infatti richiamati dal comma 2 dell'articolo 55, il quale dispone che i contratti collettivi stipulati a livello nazionale o territoriale da associazioni datoriali e dei lavoratori comparativamente più rappresentative e quelli aziendali stipulati dalla rappresentanze sindacali aziendali di cui all'articolo 19 St. lav. o dalle rappresentanze sindacali unitarie possano determinare, anche all'interno degli enti bilaterali, « le modalità di definizione dei piani individuali di inserimento con particolare riferimento alla realizzazione del progetto, anche attraverso il ricorso ai fondi interprofessionali per la formazione continua, in funzione dell'adeguamento delle capacità professionali del lavoratore, nonché le modalità di definizione e sperimentazione di orientamenti, linee-guida e codici di comportamento » finalizzati a garantire l'adeguamento delle competenze professionali del lavoratore al contesto in cui opera.

Al di là delle necessarie diversificazioni, ascrivibili alle differenti tipologie contrattuali cui le medesime fanno riferimento, queste funzioni richiamano, nel loro insieme, le attribuzioni che da sempre caratterizzano l'ambito di operatività degli enti bilaterali <sup>(75)</sup>.

Questi ultimi, infatti, fin dal loro esordio, si sono occupati della formazione dei lavoratori dei settori interessati, non solo « progettando » la medesima, ma fornendola come vero e proprio servizio, del resto essenziale sia per i lavoratori, spesso molto giovani e del tutto privi di professionalità (si pensi al caso dell'artigianato e dell'edilizia, dove sono richieste abilità, anche manuali, del tutto peculiari), sia per i datori di lavoro, che naturalmente hanno avuto la possibilità di utilizzare lavoratori formati appositamente per il rispettivo settore di appartenenza.

È proprio qui che si è manifestato uno dei punti di maggior forza degli enti bilaterali. Questi ultimi, anche (ma non solo <sup>(76)</sup>) attraverso la specifica predisposizione di « osservatori » <sup>(77)</sup>, sono infatti sempre stati in grado di « fiutare » con enorme anticipo i fabbisogni formativi delle aziende, e anche di calcolare il momento esatto in cui queste

---

<sup>(75)</sup> Cfr. C. ALESSI, *L'attuazione degli accordi interconfederali in materia di CFL: i risultati di una ricerca empirica*, in RGL, 1993, I, 351.

<sup>(76)</sup> Cfr. S. MEGHNAGI, G. CORONAS, *Politiche del lavoro e ammortizzatori sociali. Il ruolo della formazione continua e delle analisi dei fabbisogni*, in AsS, 2003, n. 1-2, 233.

<sup>(77)</sup> Cfr. G. LUDOVICO, *Il rilancio della bilateralità, la flessibilità e il decentramento nel rinnovo contrattuale del commercio*, in DRI, 2000, 270.

ultime, sulla base della previsione dei futuri pensionamenti, avrebbero avuto la necessità di impiegare determinati lavoratori. Tanto che la dimensione settoriale e l'articolazione sistemica a livello territoriale di tali organismi sono state condizioni fondamentali per realizzare l'analisi del quadro economico e produttivo e il monitoraggio delle dinamiche del mercato del lavoro, con indagini e rilevazioni sul campo in grado di coinvolgere direttamente gli attori interessati <sup>(78)</sup>.

L'attribuzione, però, di poteri addirittura di tipo decisionale in capo a tali enti, come emerge dalle norme sopra richiamate, ha contribuito a rinvigorire i timori che, come già in passato messo in luce <sup>(79)</sup>, all'interno di tali organismi si possa creare un dissidio con la contrattazione collettiva antecedente. Anche recentemente, del resto, i rischi di possibili interferenze sono stati evidenziati in maniera perspicua <sup>(80)</sup>. A parziale soluzione di tale questione è stata suggerita una costruzione il più possibile attenta delle norme istitutive degli organismi, in modo da poter distinguere « nettamente quelli che sono gli spazi e i ruoli di gestione che competono agli enti da quelli che sono i compiti di rappresentanza, di contrattazione e progettazione strategica che debbono competere esclusivamente alle parti sindacali » <sup>(81)</sup>: tale soluzione appare, oltre che apprezzabile, addirittura favorita dalla definizione — ampia e sicuramente « aperta » — che il decreto legislativo n. 276/2003 fornisce degli enti bilaterali (*infra*, § 2).

#### 4. Considerazioni conclusive.

Risulta, a questo punto, imprescindibile tornare su un profilo critico <sup>(82)</sup> che, fin dall'entrata in vigore della legge n. 30/2003, è venuto in rilievo proprio sul tema del ruolo e delle funzioni degli enti bilaterali.

Vi è infatti chi <sup>(83)</sup> ha sostenuto che il legislatore, con i recenti interventi normativi, sembra non aver tenuto presente i « vecchi » enti

<sup>(78)</sup> Sul punto cfr. A.M. NUCARA, *op. cit.*

<sup>(79)</sup> Cfr. P. PERULLI, C.F. SABEL, *op. cit.*, 27 ss.

<sup>(80)</sup> Cfr. A. PERULLI, intervento tenuto al *Seminario Lavoro e Diritto* svoltosi a Venezia l'11 aprile 2003, sul tema *Gli Enti Bilaterali: mercato del lavoro e rappresentanza sindacale*, inedito.

<sup>(81)</sup> Cfr. G. MARTINENGO, *op. cit.*

<sup>(82)</sup> Peraltro già evidenziato in un precedente scritto, cui sia consentito rinviare. Cfr. F. PASQUINI, C. SERRA, *Il ruolo degli enti bilaterali dopo la riforma*, cit.

<sup>(83)</sup> Cfr. G. ZILIO GRANDI, *op. cit.*; L. MARIUCCI, *La certificazione e gli enti bilaterali*, cit.

bilaterali, fruitori di incentivi pubblici di tipo essenzialmente fiscale, ma pare, al contrario, aver pensato a qualcosa di nuovo, prevedendo la possibilità di trasferire a tali organismi anche vere e proprie funzioni pubbliche, o quanto meno « para-pubbliche »<sup>(84)</sup>. Un esempio potrebbe probabilmente essere costituito dalle nuove attività che gli enti bilaterali sarebbero abilitati a svolgere in materia del collocamento, ma, come è stato giustamente obiettato<sup>(85)</sup> argomentando a contrario, la caratterizzazione in tal senso delle nuove funzioni risulterebbe forzata, visto che non esiste più il sistema del monopolio statale. Accanto a tali funzioni « para-pubbliche », poi, secondo la medesima dottrina<sup>(86)</sup>, sarebbero state attribuite a tali organismi funzioni amministrative, se non addirittura « para-giurisdizionali » (come il possibile intervento certificatorio nell'ambito dell'articolo 2113 c.c.): funzioni, del resto, in relazione alle quali le posizioni degli studiosi sono apparse contrastanti<sup>(87)</sup>.

In realtà, non si ritiene di poter condividere un'interpretazione così severa. Piuttosto, è questa l'occasione per condividere l'opinione di chi<sup>(88)</sup> ha visto nell'attribuzione agli enti bilaterali di nuove e diverse funzioni una sorta di « temperamento » dei caratteri sindacali di tali organismi, che hanno così assunto i connotati di ente integrativo delle politiche pubbliche a livello settoriale e locale. Anzi, come si è detto<sup>(89)</sup>, gli strumenti tecnici usufruibili nell'ambito degli enti bilaterali, ossia quei servizi che già oggi traducono in attività le intese, potrebbero addirittura consentire, ove fossero ben strutturati, di mantenere in vita quelle stesse intese anche nei momenti di maggiore tensione tra le parti sociali, posto che gli organismi in questione sono divenuti nel tempo uno dei principali strumenti « per garantire il consolidamento delle relazioni sindacali a livello territoriale »<sup>(90)</sup>.

Senza considerare, peraltro, altri risultati positivi raggiunti nel

---

(84) Ove queste funzioni fossero realmente tali, particolarmente critico sulla loro attribuzione agli enti bilaterali pare pure G. MARTINENGO, *op. cit.*

(85) Cfr. A. PERULLI, *cit.*; F. CARINCI, *op. cit.*

(86) Cfr. G. ZILIO GRANDI, *op. cit.*

(87) Per i profili maggiormente critici cfr. C. CESTER, *Il futuro degli enti bilaterali: collaborazione e antagonismo alla prova della riforma del mercato del lavoro*, in LD, n. 2, 2003, 211; M. TIRABOSCHI, *La c.d. certificazione dei lavori « atipici » e la sua tenuta giudiziaria*, relazione al Convegno di Diritto del lavoro Aidlass, Pesaro, 24-25 maggio 2002, in LD, 1/2003.

(88) Cfr. D. PAPARELLA, *op. cit.*

(89) Cfr. G. MARTINENGO, *op. cit.*

(90) Cfr. G. LUDOVICO, *op. cit.*, 269.

recente passato dalla bilateralità, soprattutto in materia di sostegno al reddito, formazione professionale, prevenzione e sicurezza e previdenza complementare <sup>(91)</sup>. Mai come oggi sembrano pertanto appropriate le parole di chi ha definito gli organismi bilaterali come soggetti « presi tra la fedeltà al loro scopo originario e la dedizione al compito non meno urgente di incoraggiare attività dalle quali può nascere una nuova consapevolezza più adatta ai nuovi tempi » <sup>(92)</sup>.

Proprio in quest'ottica deve essere infine esaminato il tema della partecipazione dei lavoratori alle decisioni dell'impresa (in un senso molto vicino a quello che viene definito « *power sharing* », per distinguerlo dal c.d. « *profit sharing* »), che ha assunto, negli ultimi anni <sup>(93)</sup>, un rilievo fondamentale, in particolare per via dell'impulso esercitato da parte della Comunità Europea. Quest'ultima, infatti, ha adottato una serie di direttive il cui filo conduttore è rappresentato proprio dall'intento di porre le basi per un effettivo e maggiore coinvolgimento dei lavoratori nella vita e nelle decisioni aziendali <sup>(94)</sup>.

Naturalmente non è questa la sede per illustrare in maniera specifica il contenuto di tali direttive. Quello che si intende dimostrare è infatti semplicemente l'esistenza di una tendenza a dedicare particolare attenzione alle tematiche inerenti la partecipazione, tendenza che è in atto anche nel nostro Paese <sup>(95)</sup>, tanto che sono già allo studio due proposte di legge (C. 2023 e C. 2778) inerenti, la prima, l'adozione di

<sup>(91)</sup> Sul punto cfr. ancora G. MARTINENGO, *op. cit.*

<sup>(92)</sup> Cfr. P. PERULLI, C.F. SABEL, *op. cit.*, 28.

<sup>(93)</sup> Per alcune riflessioni sulle esperienze succedutesi dagli anni Settanta in avanti, anche in ambito comparato, cfr. L. BELLARDI, *Istituzioni bilaterali e contrattazione collettiva*, cit., 257 ss; D. CARRIERI, *I consigli di sorveglianza nella realtà italiana*, in *LI*, 1996, n. 13, 5.

<sup>(94)</sup> La prima iniziativa in tal senso è stata, in ordine temporale, la Direttiva 94/45/CE, riguardante l'istituzione dei Comitati Aziendali Europei, seguita, dopo qualche anno, dalla Direttiva 2001/86/CE, che ha completato lo Statuto della Società Europea per quanto riguarda, appunto, il coinvolgimento dei lavoratori. L'anno successivo ha poi visto la luce la Direttiva 2002/14/CE, che ha istituito il quadro generale relativo all'informazione e alla consultazione dei lavoratori, mentre l'ultima adottata è stata la Direttiva 2003/72/CE, che ha completato lo Statuto della Società Cooperativa Europea, ancora una volta per quanto riguarda il coinvolgimento dei lavoratori.

<sup>(95)</sup> Come confermato in CESOS, *op. cit.* Per una completa illustrazione di esperienze più risalenti, in particolare sviluppatasi nel corso degli anni Settanta e Ottanta, cfr. R. PESSI, *Innovazione tecnologica e sistema di relazioni industriali: « La contrattazione della trasformazione » e il « Protocollo IRI »*, in *RIDL*, 1986, 732; T. TREU, *Le relazioni industriali nell'impresa: il Protocollo IRI*, in *RIDL*, 1986, I, 395.

uno « statuto partecipativo » delle imprese finalizzato alla partecipazione dei lavoratori alla gestione e ai risultati dell'impresa e, la seconda, la partecipazione agli utili da parte dei lavoratori dipendenti delle piccole imprese. Inoltre, l'articolo 43 della Legge Finanziaria per il 2004 non fa che confermare tale orientamento, in quanto prevede l'istituzione, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di un Fondo speciale per l'incentivazione della partecipazione dei lavoratori nelle imprese, che dovrebbe intervenire « in sostegno di programmi predisposti per la attuazione di accordi sindacali o statuti societari finalizzati a valorizzare la partecipazione dei lavoratori ai risultati o alle scelte gestionali delle imprese ».

Vi è però un aspetto fondamentale da prendere in considerazione: tutti gli strumenti che l'ordinamento italiano ha previsto, anche in passato e in maniera scollegata, per favorire la partecipazione dei lavoratori in senso lato attraverso la ricerca del consenso e la collaborazione dei lavoratori (si pensi allo sviluppo di tale tematica all'interno delle norme in materia di trasferimento d'azienda, o di salute e sicurezza dei lavoratori, o di licenziamenti collettivi...) sono sempre stati subordinati al superamento di determinate soglie occupazionali da parte dell'impresa, con ben poche e marginali eccezioni. Tra queste, possono citarsi il richiamato articolo 43 della Legge Finanziaria per il 2004, che pare applicabile indifferentemente ad ogni impresa, a prescindere dal numero degli occupati, e la proposta di legge C. 2778, esplicitamente riservata alle piccole imprese, che però assume un rilievo del tutto marginale, in quanto inerente unicamente la partecipazione agli utili.

La conseguenza di ciò è stata, in generale, l'impossibilità, per i dipendenti delle piccole e medie imprese, di fruire di forme di partecipazione, nonostante la evidente utilità che queste ultime avrebbero potuto evidenziare, in un ambito all'interno del quale non vi sarebbero state nemmeno occasioni di conflitto con le strutture di rappresentanza in azienda <sup>(96)</sup>.

È proprio a questo punto che entra però in gioco il sistema della bilateralità. Nei settori in cui da lungo tempo, ad opera delle parti sociali, sono stati costituiti organismi bilaterali, pure i dipendenti di

---

<sup>(96)</sup> Sulla opportunità di allargare e specializzare le competenze delle rappresentanze nelle aziende di maggiori dimensioni, proprio per evitare sovrapposizioni con gli organismi partecipativi, cfr. L. BELLARDI, *Istituzioni bilaterali e contrattazione collettiva*, cit., 266.

imprese di piccolissime dimensioni hanno infatti potuto vedere il dispiegarsi di momenti in senso lato partecipativo, anche se per certo questi ultimi non possono essere ricondotti, sotto il profilo formale, nell'ambito di procedimenti di informazione e consultazione o di partecipazione dei lavoratori alle decisioni dell'impresa in senso stretto.

Un esempio in tal senso è rinvenibile nel settore del turismo, dove, a seguito dell'emanazione del decreto legislativo n. 626/1994 in materia di tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro <sup>(97)</sup>, l'accordo interconfederale del 18 novembre 1996 ha costituito un'apposita sezione dell'ente bilaterale nazionale, cui affidare le funzioni di competenza dell'organismo paritetico nazionale per la sicurezza sul lavoro, e ha stabilito che le funzioni dell'organismo paritetico provinciale per la sicurezza sul lavoro siano svolte dagli enti bilaterali territoriali. Il bilancio sulle numerose attività svolte da questi ultimi nella veste di organismi paritetici per la sicurezza è stato considerato assolutamente positivo, tanto da portare a sostenere che il decreto legislativo n. 276/2003, assegnando agli enti bilaterali lo sviluppo di azioni inerenti la salute e la sicurezza sul lavoro, ha saputo valorizzare proprio la scelta operata dal settore turismo <sup>(98)</sup>.

In realtà anche l'artigianato si è mosso nella medesima direzione, costituendo e collocando presso gli enti regionali un fondo per i rappresentanti territoriali dei lavoratori alla sicurezza <sup>(99)</sup>.

Un altro esempio è più risalente, e per questo anche maggiormente innovativo. Esso si è sviluppato nel corso degli anni Ottanta nell'artigianato, dove, per le imprese fino a 15 dipendenti, sono state istituite sedi permanenti di incontro tra rappresentanti delle imprese e rappresentanti sindacali « territoriali », in cui esaminare le controversie individuali e collettive non risolte a livello aziendale. In questo modo, come è stato rilevato <sup>(100)</sup>, « il « conflitto » veniva spostato al di fuori

---

<sup>(97)</sup> Che all'articolo 20 prevede la costituzione di organismi paritetici tra le organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori con funzioni di orientamento e di promozione di iniziative formative nei confronti dei lavoratori, che siano anche prima istanza di riferimento in merito a controversie sorte sull'applicazione dei diritti di rappresentanza, informazione e formazione, previsti dalle norme vigenti. Sia consentito rinviare a F. PASQUINI, *Il buon lavoro. Salute, sicurezza, molestie e mobbing*, in *Il Diritto del Lavoro*, Ediesse, Roma, 2002.

<sup>(98)</sup> Cfr. A.M. NUCARA, *op.cit.*

<sup>(99)</sup> Cfr. G. DE LUCIA e S. CIUFFINI, *op. cit.*

<sup>(100)</sup> Cfr. ancora G. DE LUCIA e S. CIUFFINI, *op. cit.*

dell'impresa e la rappresentanza sindacale esercitava il proprio diritto nelle sedi « bilaterali » appositamente costituite ».

Infine, deve essere richiamata la disposizione contenuta nel contratto nazionale per le aziende del terziario, della distribuzione e dei servizi <sup>(101)</sup>, secondo la quale, in caso di predisposizione di un programma di flessibilità dell'orario di lavoro, quest'ultimo, per le imprese all'interno delle quali non vi sia contrattazione aziendale, deve essere sempre comunicato all'ente bilaterale territoriale <sup>(102)</sup>.

Del resto, è opinione condivisa quella secondo la quale, pur con una operatività che si manifesta « fuori » dall'impresa, la « bilateralità » è la forma che le esperienze partecipative assumono nei contesti territoriali di piccole e medie imprese in quanto costituiscono una sede di elaborazione permanente di interessi strategici convergenti » <sup>(103)</sup>. Non solo: la bilateralità è anche stata dipinta come « uno dei mezzi privilegiati dal sistema delle piccole imprese per colmare l'asimmetria con le grandi imprese » <sup>(104)</sup>, probabilmente proprio per la sua attitudine, attraverso interazioni e scambi continui tra le parti sociali, a favorire la reciproca fiducia <sup>(105)</sup>.

---

<sup>(101)</sup> Sottoscritto il 20 settembre 1999 dalla Confcommercio e dalle organizzazioni di categoria Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl e Uiltucs-Uil.

<sup>(102)</sup> Negli altri casi, invece, la comunicazione deve essere effettuata alle RSU.

<sup>(103)</sup> Cfr. D. PAPARELLA, *op. cit.*

<sup>(104)</sup> Cfr. ancora D. PAPARELLA, *op. cit.*

<sup>(105)</sup> Cfr. D. CARRIERI, *op. cit.*, richiamato anche da CESOS, *op. cit.*