www.adapt.it, 16 febbraio 2010

Relazione al Seminario

La bilateralità oltre gli ammortizzatori sociali e il mercato del lavoro: riforme e prospettive

Università di Roma Sapienza, 4-5 febbraio 2010

di Francesco Lucrezio Monticelli e Stefano Salvato

È indubbio che da qualche anno sono aumentati l'interesse e la curiosità da parte della dottrina giuslavoristica, e non solo, nei confronti di un fenomeno quale quello della bilateralità che trova la sua remota origine agli inizi del Novecento con le Casse edili.
Gli enti bilaterali, e con essi la bilateralità, sono divenuti nella comunità scientifica oggetto abituale di ricerca e di dibattito. Infatti, con sempre maggiore frequenza ci si imbatte in convegni, seminari e workshop, così come con sempre maggiore facilità è possibile reperire in letteratura commenti e analisi sul tema.
Nelle giornate del 4 e 5 febbraio si è tenuto presso il Dipartimento di Diritto ed economia delle attività produttive, Facoltà di Economia dell'Università di Roma Sapienza, in collaborazione con EBN.TER (Ente bilaterale nazionale unitario per il terziario), un seminario dal titolo *La bilateralità oltre gli ammortizzatori sociali e il mercato del lavoro: riforme e prospettive*. La presenza di giuristi del lavoro e di economisti ha consentito di affrontare il tema degli enti bilaterali secondo una metodologia interdisciplinare. Molteplici sono stati gli interventi e gli spunti di riflessione nel corso delle quattro sessioni, in cui si è trattato dei profili giuslavoristici degli enti bilaterali, della combinazione tra marketing e servizi della bilateralità, delle forme di rendicontazione degli enti, di responsabilità degli amministratori e, infine, di fiscalità.
Gli enti bilaterali – ha evidenziato il Prof. Sandulli nel suo intervento introduttivo – rappresentano una rinnovata esperienza che trova la sua origine nelle Casse edili. La loro configurazione quali enti implica una collocazione degli stessi nel sistema dei soggetti giuridici e quindi il riconoscimento di una pienezza di capacità di operare sul piano dell'agire giuridico. Il carattere bilaterale di tali enti è dato dalla circostanza che in essi confluiscono le forze antagonistiche del mondo produttivo, rispetto alle quali incombe un principio che nella Costituzione è presente là dove all'art. 3 si prevede «l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori alla organizzazione politica, economica e sociale del Paese» e là dove all'art. 46 è sancito un meccanismo di partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese, attraverso il riconoscimento da parte della Repubblica del «diritto dei lavoratori a collaborare, nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi, alla gestione delle aziende». Gli enti bilaterali si caratterizzano per la presenza congiunta, nell'ambito di uno stesso soggetto, di forze che, nel sistema produttivo come si è radicato sino ad ora in Italia, si pongono in una logica contrappositiva nel senso funzionale e tecnico giuridico. Non può negarsi che il bilateralismo e con esso gli enti bilaterali sono espressione di una convergenza di linee di interesse, sia pure per punti di partenza diversi. La convergenza che viene dal bilateralismo non si realizza soltanto in termini di operatività, ma prima ancora si realizza in termini istituzionali e strutturali, attraverso la costituzione da parte dell'ordinamento sindacale di una pluralità di nuovi soggetti giuridici.
La gemmazione di nuovi organismi a composizione paritetica che appartengono alla famiglia degli enti bilaterali – ha evidenziato il Prof. Pandolfo – rappresenta oramai una costante di tutti i rinnovi

contrattuali. Non c'è ambito di tutela e di protezione sociale in cui non siano presenti enti bilaterali con funzioni integrative e/o complementari. Tratto comune a tutti gli enti bilaterali è la loro fonte istitutiva rappresentata dal contratto collettivo. Il carattere bilaterale del contratto si trasforma poi in pariteticità nell'amministrazione, gestione e controllo di tali enti. Non mancano però elementi di diversità. Infatti, se alcuni enti sono semplicemente "ignorati" dalla regolamentazione legislativa, essendo la loro fonte istitutiva la normativa collettiva e quella statutaria, altri, come ad esempio i fondi pensione e i fondi interprofessionali, derivano la loro esistenza da una previsione legislativa. Ma al di là della differenza morfologica e del rapporto tra le varie categorie di enti e la legge come fonte regolatrice, esiste un elemento unificante rappresentato dalla omogeneità funzionale e ciò perché l'interesse perseguito dagli enti bilaterali, quali soggetti di natura privatistica, è un interesse socialmente rilevante.
Come è stato evidenziato nel corso degli interventi, il bilateralismo nel sistema di protezione sociale sta seguendo un percorso caratterizzato da un forte coordinamento tra l'azione pubblica statale e l'azione di soggetti privati. Tale modello di protezione sociale, in cui il pubblico e il privato collettivo si combinano, è visualizzato anche a livello costituzionale nell'art. 118, comma 4, in cui è promossa, o meglio favorita, l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale sulla base del principio di sussidiarietà. Gli enti bilaterali, venendo ad operare in ambiti che si caratterizzano per la forte presenza di interessi pubblici, si collocano in un punto in cui lo Stato, fissate alcune condizioni di principio, si ritrae lasciando lo spazio alla cooperatività di soggetti privati.
Il successivo intervento della Prof.ssa Bozzao ha poi riguardato sia questioni di carattere generale che investono la bilateralità *tout-court*, come quelle relative all'obbligatorietà dell'iscrizione agli enti e alla natura retributiva delle prestazioni erogate, sia in maniera specifica il ruolo degli enti bilaterali in materia di sostegno al reddito. Le tematiche affrontate da quest'ultimo punto di vista sono state particolarmente interessanti in ragione del continuo coinvolgimento degli enti bilaterali ad opera del legislatore. Le importanti novità introdotte nel corso del 2009 d'altronde pongono una serie di problematiche che, come più volte sottolineato nel corso dell'intervento, attengono a questioni che trascendono il ruolo delle parti sociali per investire il rapporto tra pubblico e privato nella regolazione del mercato del lavoro. Partendo anche qui dalla diversità morfologica degli enti, sono state dapprima oggetto di attenta analisi quelle forme di bilateralità che hanno portato nel corso del tempo all'erogazione di importanti interventi integrativi dietro specifica previsione legislativa. A tal proposito sono stati ricordati sia l'art 12 del d.lgs. n. 276/2003 che ha regolato la costituzione di fondi per il sostegno al reddito da parte dei soggetti autorizzati alla somministrazione, sia l'importante ruolo che l'Ente bilaterale per il lavoro temporaneo (Ebitemp) ha assunto, attraverso l'erogazione di assegni di disoccupazione. Attenzione particolare è stata poi posta al diverso modo di atteggiarsi degli enti bilaterali tradizionali mettendo in luce le esperienze tipiche di settori e territori determinati. È stata quindi sottolineata l'importanza dell'art. 13, comma 8, della l. n. 80/2005 che ha riconosciuto l'indennità ordinaria di disoccupazione ai dipendenti del settore artigiano subordinatamente ad un intervento integrativo pari almeno alla misura del 20% a carico degli enti bilaterali previsti dalla contrattazione collettiva o alla somministrazione da parte degli stessi enti di attività di formazione o qualificazione professionale, di durata non inferiore a 120 ore. Intervento che già conteneva in nuce lo schema introdotto dalla l. n. 2/2009 che ha previsto, tra l'altro, l'erogazione dell'indennità ordinaria di disoccupazione con requisiti normali per tutti i lavoratori sospesi per crisi aziendale o occupazionale da parte dell'Inps, subordinatamente ad un intervento integrativo del 20% da parte degli enti bilaterali. L'atipicità di tale misura che riguarda tutti i settori è evidente sotto molteplici punti di vista. Da una parte, spicca infatti il carattere misto dei requisiti di accesso che dal lato soggettivo sembrano avvicinare lo strumento all'indennità di disoccupazione mentre dal lato delle causali oggettive appaiono accostarlo alla Cassa integrazione in deroga. Dall'altra, la commistione tra intervento pubblico e privato pone delle difficoltà di coordinamento con il sistema degli enti bilaterali che ha regole di contribuzione e di accesso alle prestazioni differenti rispetto a quelle dell'attore pubblico. Numerosi sono comunque i

problemi applicativi che tali nuove disposizioni pongono. La necessità di individuare risorse di intervento, unitamente alle possibili difficoltà che possono derivare per quei lavoratori appartenenti a settori in cui la bilateralità non opera, sono d'altronde questioni che possono essere risolte soltanto giungendo ad una tutela universale che tarderà sempre di più ad arrivare.
Nel corso della I sessione pomeridiana il Prof. Faioli ha trattato il tema del ruolo degli enti bilaterali nella riforma del mercato del lavoro. È stato evidenziato come il legislatore del 2003, nel definire gli enti bilaterali quali «sedi privilegiate per la regolazione del mercato del lavoro» (art. 2, lett. *h*, d.lgs. n. 276/2003), ha voluto affidare a tali enti determinate funzioni nell'ambito di un mercato del lavoro "ri-regolato". Con l'attribuzione di specifiche, ma non tassative, funzioni – potendo essere attribuita all'ente ogni altra attività o funzione dalla legge o dai contratti collettivi di riferimento – l'ente bilaterale si pone in rapporto di strumentalità e di servizio rispetto agli attori negoziali. Scegliendo di svolgere alcune funzioni e non altre e quindi concentrando le proprie risorse e rivolgendo la propria attenzione rispetto ad alcune di esse, di fatto distingue tra funzioni primarie e/o predominanti e funzioni secondarie. Il Prof. Faioli si è così soffermato in modo compiuto su alcune specifiche funzioni che vengono attribuite dal legislatore a tali enti, evidenziando quelle che sono le prospettive evolutive e i punti di criticità. Una prima analisi ha riguardato le modalità pratiche di svolgimento dell'attività di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro e il grado di competitività di tali enti, che si trovano a dover operare al fianco di altri soggetti pubblici e privati, come i servizi per l'impiego e le agenzie per il lavoro. Altro tema affrontato è stato quello della formazione professionale. Riconosciuti come "snodo operativo" in materia di apprendistato e di formazione, agli enti bilaterali sono state assegnate, nel corso dei successivi interventi legislativi, specifiche attribuzioni in ordine alle modalità di erogazione della formazione così come il potere di verificare il contenuto del contratto di apprendistato e rilasciare il relativo parere di conformità. Particolare attenzione è stata posta al ruolo che gli enti bilaterali sono chiamati a svolgere nell'ambito dell'apprendistato professionalizzante così come disciplinato dal novellato art. 49, commi 5-*bis* e 5-*ter*, del d.lgs. n. 276/2003. Da ultimo, ma non per importanza, l'esame degli aspetti funzionali degli enti bilaterali ha riguardato l'attività di certificazione che tali enti sono abilitati a compiere in materia di regolarità e congruità contributiva e in materia di contratti di lavoro ai sensi degli artt. 75 ss. del citato decreto.
Un intervento specifico è stato dedicato nel corso dei lavori al tema del ruolo degli enti bilaterali in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Il Prof. Proietti ha ribadito in questa sede la necessità di un cambio di mentalità che deve accomunare in un tema come la salute e sicurezza sui luoghi di lavoro i protagonisti di questa nuova stagione. Con i recenti interventi legislativi – d.lgs. n. 81/2008 e d.lgs. n. 106/2009 – si è voluto valorizzare non tanto l'aspetto della repressione dei comportamenti, quanto il diffondersi di una cultura della prevenzione, che viene così a costituire il fulcro del nuovo sistema normativo. Lo sforzo, meritevole, del legislatore non è stato solo quello di aver compiuto una sistematizzazione e un riordino formale della disciplina, ma anche e soprattutto quello di calarsi nella realtà organizzativa aziendale. C'è la consapevolezza da parte del legislatore che il dato prescrittivo della norma si accompagna necessariamente all'elemento aziendale organizzativo quale indispensabile complemento per una maggiore effettività delle tutele. Le norme – secondo il relatore – che fungono da snodo a questo nuovo modello sono essenzialmente tre. Anzitutto l'art. 30 del decreto correttivo del 2009 e relativo al modello di organizzazione e gestione che deve essere adottato ed efficacemente attuato dalle aziende. C'è poi l'art. 51 che attribuisce agli organismi paritetici, come definiti dall'art. 2, comma 1, lett. *ee*, una pluralità di funzioni in tema di sviluppo di azioni inerenti alla salute e sicurezza sul lavoro, di supporto e assistenza alle imprese nell'individuazione di soluzioni tecniche ed organizzative e in tema di programmazione di attività formative, anche attraverso l'impiego di fondi interprofessionali e l'istituzione di Commissioni paritetiche, tecnicamente competenti. Da ultimo, la terza norma che testimonia il cambio di mentalità del legislatore è rappresentata dall'art. 27 dedicato al sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi con riferimento alle finalità di tutela perseguite dal legislatore. Con la previsione contenuta in tale ultima norma entra in gioco la Commissione consultiva

permanente per la salute e sicurezza sul lavoro, istituita presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, che potrebbe divenire un centro di raccolta delle buone pratiche anche attraverso le indicazioni provenienti dagli stessi organismi paritetici.
A termine della prima giornata dei lavori è stato evidenziato dal Prof. Quattrociocchi la necessità per tali enti, che si trovano ad operare – in ragione delle nuove e inedite funzioni che vengono loro attribuite dal legislatore – a fianco di altri soggetti (pubblici e privati) e a volte in competizione con essi, di farsi conoscere come operatori più capaci e bravi degli atri. Poiché si opera in un mercato con dei *competitors* che offrono lo stesso servizio, è necessario che gli enti bilaterali si sappiano distinguere dagli altri soggetti attraverso un'opportuna operazione di marketing e una corretta strategia di comunicazione della vocazione sociale e della missione che tali enti sono chiamati a svolgere nel mercato del lavoro.
La presenza di esperti economisti ha consentito di parlare di Enti Bilaterali anche secondo un diversa prospettiva. Nella seconda e conclusiva giornata dei lavori l'intervento della Prof.ssa Bianchi ha riguardato gli aspetti formali e sostanziali della gestione contabile degli enti bilaterali. Le problematiche che sotto tale punto di vista si pongono sono le medesime che riguardano in termini generali gli enti non commerciali, no-profit. Le regole disciplinanti gli obblighi di tipo contabile derivano perciò dalla raccomandazione della Commissione per le aziende no-profit del Consiglio nazionale dei Dottori commercialisti del 2002, successivamente mutuate dall'Agenzia per le Onlus nell'atto di indirizzo del 2009 disciplinante le modalità di redazione del bilancio. Il pacchetto informativo previsto è in questo senso costituito da uno stato patrimoniale, dal rendiconto gestionale della nota integrativa e dalla relazione di missione. Considerato che le aziende no-profit hanno una missione, degli obbiettivi che si prefiggono di realizzare, è necessario prevedere un sistema informativo che consenta di individuare in maniera precisa tali finalità. Occorre anzitutto un bilancio di previsione corredato da una relazione sia dell'organo amministrativo sia di quello di controllo da riscontrare poi con un bilancio consuntivo. Per ciò che attiene alla redazione del bilancio sociale, e cioè del documento con il quale si deve dar conto dell'azione sociale svolta dall'impresa, la Prof.ssa Bianchi ne ha sottolineato la ridondanza per gli enti no-profit, e ciò perchè lo scopo sociale appartiene al DNA di tali enti.
Di pregio è stato anche l'intervento del Prof. Caleo, il quale ha compiuto un'attenta analisi sul tema della responsabilità degli amministratori degli enti bilaterali. Tale analisi è stata preceduta da una verifica delle diverse forme di soggettività giuridica attraverso cui le funzioni degli enti possono essere svolte. Gli enti bilaterali, quali espressine dell'autonomia privata, possono essere costituiti secondo diversi modelli giuridici. L'unico limite alla autonomia delle parti è rappresentato dal carattere bilaterale dell'organismo. Nella prassi il modello all'interno del quale gli enti bilaterali hanno conosciuto la massima espressione è rappresentato dall'associazione non riconosciuta, ma ciò non toglie che in alcuni casi le previsioni legislative relative alle modalità di funzionamento di determinati fondi abbiano previsto la forma dell'ente riconosciuto dotato di personalità giuridica ovvero il modello della fondazione. La riconduzione degli enti bilaterali nell'alveo del fenomeno associativo fa sì che nei confronti degli stessi si applichino le norme previste dagli artt. 36 e 38 c.c. La prima ipotesi considerata dal Prof. Caleo è stata quella della configurazione dell'ente bilaterale quale associazione riconosciuta, munita di personalità giuridica. Il riconoscimento all'ente di una autonomia patrimoniale perfetta, e quindi la separazione del patrimonio dell'ente rispetto a quello dei singoli soggetti che lo hanno costituito, assume rilevanza ai fini della individuazione delle regole di responsabilità. Per quanto attiene al rapporto tra l'attività dell'ente e i terzi, tale separazione rende, infatti, inattaccabile il patrimonio dei singoli soggetti che hanno dato luogo all'ente da parte dei creditori di quest'ultimo. Per quanto attiene invece alla responsabilità degli amministratori nei confronti dell'ente operano le regole previste dall'art. 18 c.c. e l'amministratore risponde nei confronti dell'ente secondo la diligenza propria del mandatario. Un diverso discorso va fatto con riferimento alla responsabilità degli amministratori nei confronti dei creditori sociali, dei soci o di eventuali terzi che lamentano una lesione dei propri interessi derivante da concreti atti di gestione. In assenza di specifiche disposizioni codicistiche, la giurisprudenza in più circostanze ha

avuto modo di applicare le regole di responsabilità previste nell'ambito societario (artt. 2394 e 2395 c.c.). Il relatore, passando all'esame delle norme in materia di responsabilità là dove l'ente bilaterale abbia scelto il modello giuridico dell'ente di fatto, ha evidenziato che la prima norma che viene in soccorso è rappresentata dall'art. 38 c.c. che riconosce alle associazioni non riconosciute un'autonomia patrimoniale imperfetta. Gli enti rispondono delle obbligazioni sociali con tutto quello che è il patrimonio alla base del fondo comune istituzionale preposto alla realizzazione delle finalità dell'ente. L'autonomia patrimoniale degli enti non personificati si caratterizza come autonomia imperfetta, in quanto accanto alla responsabilità dell'ente per l'adempimento delle proprie obbligazioni si unisce la responsabilità anche di coloro che abbiano agito in nome e per conto dello stesso. Il fondamento di tale responsabilità si rinviene nell'esigenza di tutela dell'affidamento dei terzi. Dalla configurazione di tale responsabilità come responsabilità per fatto altrui deriva come logica conseguenza l'applicazione delle regole proprie in materia di fideiussione: la configurazione della responsabilità degli agenti come responsabilità di tipo solidale e l'inoperatività del c.d. *beneficium escussionis*.
I lavori si sono conclusi con l'intervento del Prof. Della Valle il quale ha analizzato alcuni aspetti di natura fiscale legati agli enti bilaterali. Essendo questo tipo di indagine poco praticata dalla dottrina giuslavorista è stata posta l'attenzione su alcune questioni di inquadramento generale che attengono principalmente alla natura dell'attività che da essi viene svolta. Sotto tale aspetto le previsioni dell'art. 148 del TUIR e dell'art 4 della Legge Iva unitamente al recente assoggettamento da parte del legislatore all'obbligo di presentazione del modello EAS portano a ritenere in maniera condivisa che gli enti bilaterali abbiano natura non commerciale. Il citato art. 148 prevede d'altronde che non è da considerarsi commerciale quell'attività che viene svolta dagli enti di tipo associativo nei confronti dei propri associati. Trattandosi di attività meramente interna, anche nel caso di versamento di quote supplementari da parte degli associati, non si determina alcun mutamento nella natura degli enti. Risulta evidente pertanto che gli enti bilaterali rientrino nella categoria con tutto ciò che ne deriva dal punto di vista della non tassabilità dei contributi. Un altro problema affrontato nel corso dell'intervento ha riguardato l'attribuzione o meno all'ente bilaterale della natura di sostituto d'imposta. Essendo l'ente bilaterale soggetto passivo di Ires ed erogando lo stesso una prestazione che costituisce reddito per il precettore, non si può negare che l'ente dovrebbe operare come sostituto d'imposta. La sussistenza di obblighi di sostituzione da parte dell'ente non può essere messa in dubbio per quanto riguarda la ritenuta sui contributi alle imprese. La norma che viene in considerazione è, infatti, l'art. 28 del d.P.R. n. 600/1973, in forza del quale «i soggetti indicati nel primo comma dell'art. 23, quando corrispondono compensi per la perdita di avviamento in applicazione della legge 27 gennaio 1963, n. 19, devono operare all'atto del pagamento una ritenuta del quindici per cento, con l'obbligo di rivalsa, a titolo di acconto dell'imposta sul reddito delle persone fisiche o dell'imposta sul reddito delle persone giuridiche dovuta dal percipiente». Diversamente per quanto riguarda le prestazioni erogate in favore del lavoratore. Infatti, se astrattamente anche in tale ipotesi l'ente bilaterale dovrebbe operare come sostituto d'imposta, tale ricostruzione è smentita dalla circolare n. 226/1997, secondo la quale gli obblighi di sostituzione rimangono comunque in capo al datore di lavoro.