

# **La bilateralità in Provincia di Bergamo: i contratti a contenuto formativo Riflessi sull'operatività della Direzione provinciale del lavoro**

di Mariarosaria Simonelli

Le funzioni esercitate dalla bilateralità sono state, come sappiamo, riviste e rivitalizzate dagli interventi legislativi succeduti al d.lgs. n. 276/2003. Agli enti bilaterali la Legge Biagi ha riconosciuto il ruolo privilegiato di «regolatore del mercato del lavoro» e non è un caso che proprio nell'intento di riformare in profondità il mercato del lavoro, rifondando *in primis* l'istituto dell'apprendistato, si sia occupata più diffusamente proprio di questa organizzazione paritetica, recependone ruolo e funzioni così come sono andate delineandosi sulla scorta delle esperienze maturate negli ultimi anni. È parsa evidentemente un'opportunità strategica ineludibile contare sulle potenzialità di dialogo già avviate dalla bilateralità per assicurare al contempo rigore ed efficacia alla volontà, del legislatore ma anche delle parti in causa, di rivitalizzare riformandoli radicalmente i vecchi percorsi di tirocinio formativo. In tale intento il legislatore riconosce esplicitamente l'utilità, più ampia rispetto agli originari ambiti d'intervento, di una bilateralità rinnovata e ad essa affida compiti di garanzia e di stimolo atti a promuovere sul territorio, adattandone percorsi e modalità, la formazione e l'aggiornamento professionale, gestendo la necessaria collaborazione, nelle diverse articolazioni, tra istituzioni, organizzazioni imprenditoriali e dei lavoratori.

In questa Provincia le aspettative del legislatore non sono andate deluse, anzi sono state onorate in una misura decisamente confortante: per l'entità delle iscrizioni basti dire che nel solo settore dell'edilizia le aziende rappresentate dalle due Casse collocano Bergamo al 3° posto in Italia, dopo Roma e Milano, e certo quello dell'edilizia non è un esempio isolato, né marginale, al contrario rappresenta – nel contesto delle altre organizzazioni paritetiche, in primo luogo quelle del commercio e dell'artigianato – il nucleo storicamente più consolidato e maggiormente rappresentativo della prontezza e della vitalità del territorio nel corrispondere alle proposte più stimolanti del legislatore. E, soprattutto, le modalità e l'originalità dei risultati conseguiti in questi settori danno atto di una ricerca continua di nuovi spunti di raccordo costruttivo nel mondo del lavoro, spunti originali e spesso destinati a fare da battistrada anche alla contrattazione e alla produzione normativa nazionale, basti pensare ai primi strumenti integrativi al reddito, preludio degli attuali interventi “in deroga”. Emblematico è il ruolo svolto dalla bilateralità proprio nel settore turistico e commerciale in Provincia di Bergamo sul terreno della formazione, i cui esiti si sono formalizzati con un biennio di anticipo rispetto alla contrattazione nazionale, dando così ai promotori, oltre ad un riconoscimento implicito, l'onere di supportare e accompagnare, grazie all'esperienza acquisita, il percorso di altre Province, colte spesso di sorpresa dalle novità introdotte dal nuovo contratto nazionale e bisognose di indicazioni e suggerimenti operativi.

In realtà le funzioni tradizionalmente esercitate dalla bilateralità, vista essenzialmente quale strumento di sostegno economico integrativo, sono andate progressivamente sviluppandosi fino a privilegiare, specialmente dopo l'introduzione della Cassa Integrazione in deroga, altri aspetti

sostanziali di tutela del lavoratore, certo non meno rilevanti in quanto rivolti soprattutto, più che alla tutela meramente economica, a quella dell'integrità fisica e allo sviluppo della crescita professionale, con l'intersecarsi di competenze complesse in materia di salute, sicurezza e formazione dei lavoratori. Basti scorrere la definizione posta dall'art. 2 del d.lgs. n. 276/2003 per trovare, tra i compiti affidati agli organismi bilaterali, «la promozione di una occupazione regolare e di qualità; l'intermediazione nell'incontro tra domanda e offerta di lavoro; la programmazione di attività formative e la determinazione di modalità di attuazione della formazione professionale in azienda; la promozione di buone pratiche contro la discriminazione e per la inclusione dei soggetti più svantaggiati; la gestione mutualistica di fondi per la formazione e l'integrazione del reddito; la certificazione dei contratti di lavoro e di regolarità o congruità contributiva; *lo sviluppo di azioni inerenti la salute e la sicurezza sul lavoro*; ogni altra attività o funzione assegnata loro dalla legge o dai contratti collettivi di riferimento» (corsivo dell'Autrice, *ndr*). In particolare gli artt. 48 e 49 del decreto demandano agli enti bilaterali «la determinazione delle modalità di erogazione della formazione aziendale, nel rispetto degli standard generali fissati dalle regioni» (anche su questo fronte esistevano peraltro cospicui precedenti: un deciso impulso al coinvolgimento degli organismi paritetici nella formazione professionale risale infatti ai primi anni Novanta, con richiami espliciti da parte della Commissione europea alle prassi partecipative, inseriti in numerosi testi comunitari, sulla programmazione e gestione dei fondi strutturali e in particolare del Fondo sociale europeo, sulla loro prevista riforma e sulla acquisizione di “pareri comuni” in materia di istruzione e formazione). Alcune funzioni originarie vengono mantenute, adattandole all'evoluto quadro normativo: l'art. 19 del d.l. n. 185/2008 convertito e modificato dalla l. n. 2/2009 conferisce loro anche compiti inerenti alla «realizzazione dell'ampliamento delle categorie di lavoratori destinatari di ammortizzatori sociali».

Come si vede, lo Stato tende a gestire direttamente le risorse e ad affidare al territorio la regolamentazione del welfare, e lo fa col ricorso a strumenti che diano la garanzia di un'equa e concorde fruizione dei benefici. La normativa in materia di salute e sicurezza sui posti di lavoro affida compiti fondamentali agli organismi paritetici, che li esercitano prevalentemente con funzioni d'indirizzo, col favorire occasioni di verifica e opportunità di regolarizzazione, ma anche – soprattutto – con finalità preventive, integrando e promuovendo l'applicazione dei Ccnl (art. 3, d.l. 22 marzo 1993, n. 71) e attuando opportunità formative a più livelli. L'apprendista appare pertanto il destinatario privilegiato delle regolamentazioni gestite pariteticamente, che a lui si indirizzano nella prima fase formativa e successivamente col garantirgli un'intera esperienza lavorativa adeguatamente tutelata anche sul piano della salute e della sicurezza nel lavoro.

Ma questo panorama, per molti versi inedito, per molti aspetti reso incerto anche dalla crisi economica e di mercato che attraversiamo e tuttavia ancora decisamente in evoluzione, che cosa comporta per le istituzioni in generale e per la Direzione del lavoro in particolare? Come può attualmente influire sul ruolo del terzo soggetto chiamato, per i suoi compiti istituzionali, a confrontarsi quotidianamente con i protagonisti del mondo del lavoro, datori di lavoro e lavoratori, a volte in sede ispettiva per verificare la regolarità dei rapporti di lavoro, a volte per dirimerne i contrasti in sede vertenziale? Una prima risposta, probabilmente banale, porta a ritenere che un'organizzazione costruita sul dialogo e la ricerca di percorsi condivisi tra soggetti che alla Direzione del lavoro si presentano spesso in acceso contrasto tra loro sia la benvenuta, tanto più se gli accordi si traducono nella capacità di realizzare il dettato normativo e di implementarlo. Più concretamente però ci sono molti segnali, raccolti nel corso di diversi incontri ed in molte occasioni più o meno ufficiali, che da tempo testimoniano la condivisione, da parte degli enti bilaterali, di volontà e finalità che sono proprie della missione attribuita alle strutture centrali e periferiche del Ministero del lavoro. Volontà e finalità che nel corso degli anni hanno sempre più favorito le occasioni di collaborazione. Si pensi che i compiti affidati oggi in parte all'intervento regolatore degli enti bilaterali in materia di apprendistato erano un tempo gestiti in via esclusiva, certo in un contesto meno evoluto e articolato, proprio dalla Direzione del lavoro. Si ricordi che allora, e fino alla l. n. 196/1997, il cosiddetto pacchetto Treu, l'assenza di efficaci strumenti di raccordo tra

formazione in azienda e in aula era siglata dal paradosso che chi frequentava corsi di formazione, raggiunto il diploma, veniva automaticamente escluso dall'ingresso principale nel mondo del lavoro, non potendo più essere assunto come apprendista. L'allora ispettorato del lavoro aveva il compito di valutare i requisiti per il rilascio dell'autorizzazione ad assumere apprendisti e, verificate le condizioni perché fosse garantita la possibilità di formazione del tirocinante in azienda, vigilava sul suo effettivo svolgimento. Questa funzione, di abilitazione e di controllo, oggi demandata in prima istanza alla gestione paritetica settoriale, non è oggi meno essenziale di allora allo svolgimento dei compiti istituzionali della Direzione del lavoro, che può così contare, per un effettivo e pieno controllo sull'adeguatezza delle fasi cruciali della formazione in azienda, sugli indirizzi e la consulenza prestati alle imprese dagli enti bilaterali, sulla loro capacità selettiva, operativa, di confronto, sulla possibilità di raccolta diretta di informazioni, nonché, da ultimo, sulla individuazione di eventuali utilizzi distorsivi della normativa.

Altre considerazioni sull'ormai storico intersecarsi di funzioni tra la Direzione del lavoro e le più diffuse espressioni della bilateralità derivano dal particolare contesto produttivo con il quale entrambe sono chiamate a confrontarsi. Lo sviluppo della bilateralità è particolarmente richiesto nei settori a più alto rischio di frammentazione. Tale fenomeno di dispersione, che si esprime variamente in frammentazione in microimprese, frammentazione sul territorio e frammentazione nella stessa durata temporale dei singoli rapporti di lavoro, rende difficoltoso consolidare nella loro estrema mutevolezza percorsi occupazionali articolati, accompagnati molte volte da frequenti fenomeni di esternalizzazione e scambio di manodopera e, se da una parte ostacola pesantemente la penetrazione sindacale, dall'altra vanifica anche un effettivo controllo ed una efficace irrogazione delle sanzioni da parte della Direzione del lavoro, per la difficoltà di seguire – e perseguire – tante micro-attività, spesso itineranti, sfuggenti e soggette a frequenti evoluzioni gestionali i cui tempi, si sa, sono ben più brevi di quelli, dettati da finalità garantiste, delle procedure ispettive, cui soggiacciono gli atti dell'accertamento e delle conseguenti diffide, verifiche di ottemperanza e adozione di provvedimenti sanzionatori.

In tali particolari comparti produttivi, senza il contributo della pariteticità, alla mancata tutela reale dei diritti contrattuali dei lavoratori si correrebbe il rischio di sommare gli effetti di un'inefficace vigilanza da parte degli organi statali.

La necessità di contrastare in primo luogo il rischio di infortuni gravi e mortali e il lavoro nero ha portato la Direzione del lavoro a concentrare decisamente i suoi interventi nelle realtà produttive considerate a maggior rischio e che spesso si identificano proprio in quelle a struttura minima e diffusa, vedendo spesso sovrapporsi il proprio campo d'azione con quello degli organismi paritetici. Anche in questo caso una sorta di concorrenzialità che a soggetti che non avessero colto lo spirito e la direzione indicata dalle riforme in atto avrebbe potuto offrire occasioni di conflitto è diventata una premessa e quasi una predestinazione al dialogo con gli enti bilaterali. Probabilmente ciò dà atto di un buon livello di maturità pragmatica raggiunto da tutti gli interlocutori non solo nei vari tavoli di concertazione e nei vari protocolli d'intesa, ma anche sul campo d'azione. L'ovvio rispetto dei fronti complementari di intervento non va certo lasciato allo spontaneismo e finora è stato garantito da un'attenta opera di coordinamento, di armonizzazione delle diverse strategie, riuscendo il più delle volte a renderle coerenti ed in grado di sostenersi a vicenda. C'è di più: da tempo si tenta di andare oltre il semplice dialogo e il necessario coordinamento complessivo. Anche la Direzione del lavoro è stata interessata da profondi cambiamenti. Lo sviluppo di compiti nuovi e di modalità operative rinnovate nelle diverse funzioni affidateci – quella che per comodità di comprensione si può dire ancora repressiva, non più solo e necessariamente sanzionatoria, e quella preventiva, prevalentemente ma non solo formativa – suggerisce ulteriori opportunità di collaborazione. Le molte occasioni di incontro e di conoscenza reciproca ci hanno mostrato come la Dpl e gli enti bilaterali abbiano molto da fare insieme ma anche molto da imparare l'uno dall'altro: probabilmente gli ispettori del lavoro hanno imparato qualcosa su come si fa attività formativa; hanno anche trovato nelle platee composite offerte dagli enti di rappresentanza paritaria un uditorio ricco e stimolante che spesso ha offerto l'occasione di eliminare qualche dubbio sulla corretta applicazione

della normativa. Inoltre la diffusione della legalità, patrocinata e favorita congiuntamente dalle associazioni dei lavoratori e datoriali, ha permesso non solo l'effettiva riduzione delle irregolarità e in primo luogo del lavoro nero, ma, offrendo alle imprese un'ulteriore occasione di confronto "virtuoso", ha prodotto l'effetto indiretto di identificare e isolare lo zoccolo duro di chi, benché informato e sollecitato, pur potendolo, non vuole mettersi in regola, e a cui si indirizza fatalmente l'intervento ispettivo. È un parametro di valutazione preso in considerazione anche recentemente dalla Direzione generale dell'Attività ispettiva del Ministero del lavoro come supporto strategico per interventi mirati nella necessaria economia di gestione dei servizi ispettivi. La fonte autorevole dell'indirizzo proposto è però già rintracciabile nella Direttiva Sacconi del 2008, laddove il Ministro, dopo aver fornito indirizzi di coordinamento fra tutti gli organismi incaricati della vigilanza, raccomanda di tenere conto, nella scelta dei soggetti da ispezionare e al fine di ottimizzare le risorse disponibili, della «presenza sul territorio di *forme di controllo sociale come gli enti bilaterali*, accanto a forme di controllo istituzionale alternative, come la certificazione dei contratti, riservando così una particolare attenzione alle *situazioni che sono totalmente esenti da controllo o verifica preventiva*» (corsivo dell'Autrice, *ndr*). È interessante l'accostamento, suggerito dal Ministro, del controllo *sociale* operato dagli enti bilaterali al controllo *istituzionale* affidato agli organi certificatori: non siamo certo in presenza di un'equivalenza ma certo di una convergenza garantita di finalità. Gli indirizzi ministeriali di stimolo ad una maggiore prevenzione e ad un esercizio del potere sanzionatorio concentrato sulle violazioni sostanziali si risolvono poi di fatto anche in un invito ad una sempre più stretta collaborazione con le organizzazioni che, poste a stretto contatto con le parti sociali e datoriali, sono espressione della bilateralità. Va detto che le soluzioni proposte dal Ministero hanno peraltro solo confermato la validità di una prassi già praticata da tempo dalla Direzione del lavoro di Bergamo.

Certo, la ricerca dell'armonizzazione operativa da parte di enti chiamati a missioni complementari non può essere supportata solo dal rispetto formale dei ruoli, in ossequio a disposizioni normative particolari, specifiche di ciascuno di essi. La storia della bilateralità mostra anche nel nostro territorio – l'abbiamo già accennato – di non aver mai trascurato la sua funzione di stimolo, avvertendo spesso la necessità di anticipare la negoziazione nazionale, e di indicare materie di intervento già condivise, in un effettivo spirito di alleanza garantista e sempre guidati dall'intento pragmatico di avanzare alle parti proposte d'interesse comune per un possibile approfondimento a servizio della collettività. Fatalmente, soprattutto in periodi di crisi, occorre prendere atto di una crescente inadeguatezza, che è soprattutto inadeguatezza dei mezzi nei confronti dei bisogni. I mezzi se non sono rimasti quelli di prima si sono ridotti; i bisogni sono però cresciuti a dismisura. Ma, possiamo dire fortunatamente, e nonostante l'attuale grave senso di pesante disagio e di scoraggiamento non certo ingiustificato, i mezzi inadeguati sono sì le strutture carenti, il personale insufficiente, forse le sensibilità richiamate da emergenze nuove e impreviste, ma non certo le professionalità, e soprattutto non la capacità ostinata di ideare, tracciare e condividere percorsi e strumenti d'intesa inediti, con la fiducia di trovare sempre nell'istituzione che rappresento un interlocutore spero avvertito, sensibile e certo oggi più che mai disponibile.

**Mariarosaria Simonelli**

Direttore della Direzione provinciale del lavoro di Bergamo

\* Il presente articolo costituisce l'intervento dell'Autrice al convegno *Rilancio dei contratti a contenuto formativo e ruolo degli Enti bilaterali*, 21 maggio 2010, Bergamo.