

5.

BILATERALISMO E ENTI BILATERALI: LA NUOVA FRONTIERA DELLE RELAZIONI INDUSTRIALI IN ITALIA

MICHELE TIRABOSCHI

SOMMARIO: 1. Introduzione al bilateralismo in Italia. – 2. Natura giuridica e funzionamento degli enti bilaterali. – 2.1. La questione del finanziamento degli enti bilaterali. – 3. Le funzioni degli enti bilaterali. – 3.1. In particolare: salute e sicurezza. – 3.2. *Segue*: formazione e orientamento professionale. – 3.3. *Segue*: intermediazione tra domanda e offerta di lavoro. – 3.4. *Segue*: certificazione. – 3.5. *segue*: integrazione del reddito. – 4. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione al bilateralismo in Italia

Gli enti bilaterali sono istituzioni nate soprattutto nell'ambito dei sistemi di relazioni industriali di tipo "dinamico" (*in primis*, i Paesi anglosassoni), i quali si articolano non solo mediante la contrattazione collettiva ma anche attraverso la istituzione di organismi permanenti composti da rappresentanti delle imprese e dei sindacati ⁽¹⁾. In quanto organismi paritetici, gli enti bilaterali risultano, per definizione, sedi cooperative e partecipative di attuazione e implementazione delle volontà contrattuali sancite dagli stessi contratti collettivi che li istituiscono.

Se da un lato tali organismi si inseriscono a pieno titolo nell'esperienza classica delle relazioni industriali, data la loro origine essenzialmente contrattuale, dall'altro è proprio la forma bilaterale e partecipativa di azione ad aver rappresentato,

⁽¹⁾ Sul tema delle relazioni industriali e per una comparazione si legga R. HYMAN, *Lo studio delle relazioni industriali: una prospettiva anglo-europea*.

nell'ultimo decennio, un importante elemento di discontinuità nel panorama italiano delle relazioni industriali, dove i rapporti tra le parti sociali sono da sempre stati caratterizzati da un basso grado di istituzionalizzazione e da un alto tasso di conflittualità.

Il sistema della bilateralità rappresenta in questo senso la via italiana verso l'affermarsi di un modello di relazioni industriali di tipo partecipativo, che tuttavia presenta caratteri distintivi rispetto alle esperienze Europee di coinvolgimento dei lavoratori nel governo delle imprese e, segnatamente, al sistema tedesco della co-gestione: pur ispirandosi ad un orientamento condiviso del processo decisionale, la tipicità di tali organismi risiede infatti nella capacità di gestione di normative di matrice contrattuale destinate a regolare i mercati del lavoro interni ed esterni nonché alla costruzione di un *welfare* negoziale (sul rapporto tra modelli partecipativi, relazioni industriali e democrazia economica si rinvia al contributo di L. ZOPPOLI, che segue in questa parte). Il bilateralismo si configura quindi come una forma di partecipazione che non si esaurisce nel mero intervento sui processi decisionali nelle imprese, ma realizza una strategia condivisa per la stabilizzazione dei mercati e la protezione dei lavoratori attraverso la gestione paritetica e il governo dell'intero mercato del lavoro.

Così intesa, la bilateralità si sta affermando in Italia come la soluzione più autorevole e credibile per superare ogni residua cultura antagonistica nei rapporti di produzione e per consolidare, in un rinnovato clima di fiducia e collaborazione, una virtuosa alleanza tra capitale e lavoro sui temi della crescita, dello sviluppo e della giustizia sociale.

Originariamente diffusi solamente nell'edilizia – dove hanno storicamente rappresentato una modalità per amministrare congiuntamente le risorse finanziarie raccolte dalle associazioni dei datori di lavoro e dai sindacati per la allocazione di benefici ai lavoratori in certe situazioni critiche (malattia, infortuni sul lavoro, mutua assistenza in caso di diminuzione o azzeramento delle ore di lavoro, ecc.) – gli enti bilaterali e il bilateralismo sono progressivamente divenuti la nuova frontiera della rinascita, o almeno del profondo rinnovamento, delle relazioni industriali italiane.

Oltre al settore edile, un sistema di enti bilaterali è stato realizzato, fin dalla prima metà degli anni Ottanta del secolo scorso, anche in altri settori (artigianato, commercio, turismo) caratterizzati da relazioni industriali deboli, da una forte polverizzazione

del tessuto imprenditoriale, da una instabilità della occupazione, da un elevato *turn over* della forza lavoro, da una consistente diffusione del lavoro atipico o irregolare, oltre che da una difficoltà di effettivo radicamento delle organizzazioni sindacali.

In questi settori il bilateralismo si è dunque affermato quale strategia condivisa per la stabilizzazione dei mercati e la protezione dei lavoratori attraverso la gestione paritetica e il governo dell'intero mercato del lavoro nonché come nuovo modello di relazioni industriali cooperative e collaborative.

Al fine di valorizzare alcune positive esperienze di governo e regolazione condivisa del mercato del lavoro, il decreto legislativo n. 276/2003 (c.d. legge Biagi) ha inteso assegnare nuove e più estese competenze agli enti bilaterali, quale modello per un sistema di relazioni industriali maggiormente coerente agli sviluppi della economia e della società. Sono proprio le trasformazioni dell'economia di mercato (terziarizzazione, globalizzazione, delocalizzazione) e le conseguenze sui sistemi di *welfare* e sul ruolo del pubblico che hanno reso indispensabile il ricorso a nuovi strumenti di protezione sociale che vedono lo Stato arretrare come gestore diretto delle risorse e avanzare come regolatore indiretto, ponendo norme-quadro di promozione ed indirizzo per la disciplina di enti privati. Da questo punto di vista, il ruolo degli enti bilaterali è divenuto ancor più incisivo in seguito alla grave crisi che ha colpito le economie di tutto il mondo, e che ha imposto l'intervento di forze private a sostegno di un *welfare* statale resosi improvvisamente insufficiente.

2. Natura giuridica e funzionamento degli enti bilaterali

Si definiscono enti bilaterali gli organismi, costituiti e regolati dall'autonomia collettiva, che presentano tre caratteristiche essenziali: sono composti e gestiti pariteticamente dai rappresentanti delle parti sociali che stipulano i contratti collettivi che li costituiscono; erogano ai lavoratori e alle imprese prestazioni, tutele e servizi – determinati principalmente dai contratti collettivi, ma anche dalla legge – finanziati dai contributi a carico dei singoli datori di lavoro e, in genere in misura diversa, dei lavoratori; sono, per scelta delle stesse parti che li costituiscono e li compongono, soggetti giuridici autonomi rispetto ad esse.

Gli enti bilaterali sono enti (nel senso tecnico-giuridico) costituiti dalle parti firmatarie di un contratto collettivo, i quali assumono, in genere, la forma giuridica dell'associazione non riconosciuta oppure dell'associazione con personalità giuridica. Gli associati, cioè le associazioni datoriali e sindacali firmatarie del contratto collettivo, attraverso la sottoscrizione dello stesso manifestano la volontà di costituire l'ente bilaterale. Tecnicamente, il contratto collettivo istituisce l'obbligo di costituire l'ente. Da ciò deriva che tutti gli enti bilaterali hanno natura contrattuale in quanto sono costituiti, attraverso l'approvazione dell'atto costitutivo, sulla base di un obbligo contrattuale espressione dell'autonomia collettiva privata. Tale configurazione della natura giuridica di tali organismi resta valida anche quando gli enti bilaterali sono istituiti dalla legge che attribuisce loro alcune specifiche funzioni. In questi casi, la volontà di costituire l'ente è comunque derivante dall'autonomia privata che si manifesta attraverso il contratto collettivo: la legge non fa altro che permettere che una certa funzione o prestazione possa essere svolta dagli enti bilaterali, affidando alla volontà privata collettiva la costituzione dell'organismo.

Tratto distintivo rispetto alle normali associazioni riconosciute è la regola della *pariteticità*, che costituisce la proiezione sul piano gestionale della caratteristica principale della contrattazione collettiva da cui traggono origine. Oltre ad avere un presidente che li rappresenta legalmente, sono dotati di organi deliberativi, amministrativi e di controllo composti in via paritetica da esponenti delle associazioni datoriali e di quelle dei lavoratori, e generalmente la durata delle cariche è triennale e rinnovabile. Le decisioni vengono assunte in base al criterio dell'unanimità al fine di evitare sia una spaccatura in seno alla componente sindacale sia la messa in minoranza della componente datoriale. Si tratta inoltre di organismi autonomi sul piano finanziario, in quanto dispongono di risorse proprie che affluiscono dalle quote di iscrizione versate periodicamente dagli aderenti nonché sotto forma di incentivi e sgravi di natura fiscale.

Le prestazioni che gli enti bilaterali sono in grado di offrire – quali ad esempio sanità integrativa, previdenza integrativa, ammortizzatori sociali, co-finanziamento agli ammortizzatori pubblici (articolo 19, decreto legge n. 185/2008, convertito in legge n. 2/2009) – rappresentano tutele oggi riconosciute, a determinate

condizioni, alla stregua di un vero e proprio diritto contrattuale spettante a ciascun lavoratore.

2.1. La questione del finanziamento degli enti bilaterali

La questione della obbligatorietà o meno della adesione all'ente bilaterale, si pone in stretta connessione con il rispetto del principio di libertà sindacale negativa, intesa quale libertà da parte del singolo, datore o prestatore di lavoro, di non aderire ad alcuna organizzazione sindacale e all'assetto contrattuale, comprensivo degli enti bilaterali.

Al riguardo occorre avvertire che le problematiche evidenziate nascono anzitutto dalla difficoltà di includere le clausole contrattuali istitutive dell'ente bilaterale tra quelle economico-normative ovvero tra quelle obbligatorie del contratto collettivo. La riconduzione delle norme istitutive dell'ente nella parte obbligatoria del contratto collettivo esclude la sussistenza in capo alle imprese dell'obbligo di iscriversi e finanziare gli enti bilaterali. Tale obbligo, infatti, si tradurrebbe in una indiretta induzione all'iscrizione ai sindacati, in palese violazione con il principio della libertà sindacale negativa, in forza del quale nessun obbligo di adesione all'ente bilaterale può imporsi alle imprese non associate alle organizzazioni sindacali che lo abbiano istituito. Obbligo, che non può configurarsi neppure nei confronti delle imprese aderenti, perché le clausole degli accordi sindacali istitutivi degli enti bilaterali si inscrivono nella parte obbligatoria del contratto collettivo, che, come è noto, obbliga solo i soggetti stipulanti e non i singoli datori di lavoro.

Tale ricostruzione, però, non può trovare accoglimento, e ciò perché non tiene conto che la parte obbligatoria del contratto collettivo riguarderebbe quell'insieme di clausole che disciplinano esclusivamente i rapporti tra le associazioni sindacali stipulanti il contratto collettivo, creando obblighi e diritti per i soli contraenti, senza alcuna conseguenza per i singoli lavoratori. Ritenere che la clausola dell'ente bilaterale sia obbligatoria significherebbe che la stessa è, per così dire, estranea alla sfera giuridica individuale di ciascun lavoratore. Ma così necessariamente non è, almeno là dove le parti firmatarie dei contratti collettivi istitutive degli enti stessi dispongono diversamente come nel caso in questione.

D'altra parte, se una impresa non versa i contributi all'ente bilaterale il lavoratore non potrà usufruire delle relative prestazioni economiche previste dal contratto. La mancata adesione, e in particolare il mancato versamento dei contributi agli enti bilaterali, si traducono, infatti, in minori prestazioni e, dunque, in uno svantaggio economico per il lavoratore. È indubbio pertanto che l'omesso finanziamento all'ente, anche se indirettamente, abbia dei riflessi sulla posizione individuale del singolo lavoratore. Tanto basta per affermare che le prestazioni fornite dal sistema della bilateralità, nazionale e regionale, possono rappresentare, là dove il contratto collettivo disponga espressamente in questo senso, un diritto contrattuale. Una sorta di retribuzione differita che ogni singolo lavoratore matura anche nei confronti di quelle imprese non aderenti a tale sistema.

Con la circolare n. 43/2010 il Ministero del lavoro ha preso posizione sulla questione della obbligatorietà o meno dell'adesione e contribuzione agli enti bilaterali, spiegando che, pur rimanendo necessariamente libera tale adesione, non possono però privarsi alcuni lavoratori delle tutele che altri ricevono per il sol fatto di appartenere ad aziende aderenti alle associazioni firmatarie dei contratti collettivi istitutivi degli enti bilaterali. Pertanto, se il contratto collettivo di riferimento riconosce che una determinata prestazione offerta dalla bilateralità rappresenta un diritto contrattuale del singolo lavoratore – in quanto la maggior tutela è considerata alla stregua di una retribuzione aggiuntiva – il datore di lavoro può adempiere a tale obbligo in due modi: o aderendo al sistema bilaterale, oppure pagando il corrispettivo in denaro – il cui importo è fissato nel contratto collettivo – direttamente al lavoratore o garantendo allo stesso la prestazione equivalente.

Una volta riconosciuto da parte del contratto collettivo che una determinata prestazione (per esempio una assistenza sanitaria integrativa o il trattamento di sostegno al reddito erogato dagli enti bilaterali) rappresenta un diritto contrattuale del lavoratore, l'iscrizione all'ente bilaterale si configura come una modalità per adempiere al corrispondente obbligo del datore di lavoro. Di modo che – si legge nella circolare ministeriale – ogni singolo lavoratore matura un diritto contrattuale di natura retributiva nei confronti di quei datori di lavoro non aderenti al sistema bilaterale. Diritto che potrà essere adempiuto attraverso il riconoscimento di

una somma o di una prestazione equivalenti a quella erogata dalla bilateralità, nei limiti ovviamente degli importi stabiliti dalla contrattazione collettiva. Tale meccanismo prevede così, nel rispetto dei principi costituzionali, una alternativa al versamento della contribuzione diretta agli enti bilaterali evitando al tempo stesso odiosi fenomeni di dumping contrattuale che incidono sulle tutele dei lavoratori.

È indubbio che il sistema di finanziamento alla bilateralità, così configurato, opera all'interno di una cornice di legittimità costituzionale, non determinandosi alcuna coercizione della libertà del datore di lavoro di aderire o meno all'ente bilaterale e di versare ad esso la relativa contribuzione. Il datore di lavoro, infatti, che non intenda versare la quota contributiva all'ente, sarà libero di farlo, ma non potrà sottrarsi all'obbligo di erogarne il corrispettivo direttamente al lavoratore. Del resto, la libera scelta dell'imprenditore non può tradursi in un arbitrio dello stesso. Infatti, non può negarsi che la libertà dell'imprenditore, o meglio il diritto di quest'ultimo, si incontra e si scontra con l'altrui diritto del lavoratore di vedersi erogate direttamente le prestazioni equivalenti a quelle erogate dagli enti bilaterali, almeno là dove essere, come nell'accordo in commento, vengano espressamente qualificate dalle parti come quota di trattamento retributivo che spetta (direttamente o indirettamente) al singolo lavoratore.

Il meccanismo così individuato è in grado di comporre gli opposti interessi, garantendo al contempo il diritto del datore di non aderire da alcun ente e il diritto del lavoratore a vedersi corrispondere un elemento addizionale della retribuzione, di importo pari alle somme non versate dall'ente, coerente con la logica del sistema contrattuale del settore di definire un nuovo welfare contrattuale a sostegno del sistema produttivo e a tutela del prestatore di lavoro.

3. Le funzioni degli enti bilaterali

Coinvolti significativamente nella riforma del mercato del lavoro, gli enti bilaterali sono stati collocati espressamente dalla legge Biagi nel sistema delle fonti del diritto del lavoro, quali "sedi privilegiate" per la regolazione del mercato del lavoro. In tutti i settori produttivi in cui il bilateralismo si è in effetti svilup-

pato, lo stesso ha operato non nella ristretta logica di una mera erogazione di servizi, ma piuttosto quale strategia condivisa per la stabilizzazione dei mercati e la protezione dei lavoratori attraverso la gestione paritetica e il governo dell'intero mercato del lavoro.

Gli enti bilaterali vengono a rappresentare, così, delle sedi istituzionali stabili e specializzate di confronto, volte a favorire tanto una comunicazione più collaborativa tra le parti sociali, quanto, e soprattutto, l'effettività delle tutele dei lavoratori attraverso l'erogazione diretta di prestazioni contrattuali di *welfare*.

Al fine di valorizzare queste importanti esperienze di governo e regolazione condivisa del mercato del lavoro, il legislatore ha assegnato a tali organismi bilaterali, nel corso del tempo, nuove e più estese competenze. In particolare, l'attribuzione di specifiche, ma non tassative funzioni (cfr. articolo 2, lettera *h*) del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276), porta 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. Agli enti bilaterali vengono infatti affidate alcune funzioni strategiche tra cui: la promozione di una occupazione regolare e di qualità; la 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 la 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; e in generale ogni altra attività o funzione assegnata loro dalla legge o dai contratti collettivi di riferimento. Una clausola di apertura, quest'ultima, il cui scopo è quello di demandare agli enti bilaterali il più ampio margine di azione nella regolazione condivisa del mercato del lavoro.

Nel sistema italiano della bilateralità vi sono enti istituiti dalla contrattazione collettiva ed enti istituiti dalla legge. Con questa distinzione si intende mettere in evidenza la differenza tra prestazioni erogate e funzioni svolte dagli enti bilaterali la cui origine è esclusivamente nella contrattazione collettiva e prestazioni e funzioni degli enti la cui origine è nella legge.

Le prestazioni di origine legale non potrebbero essere erogate senza che la legge attribuisca espressamente la competenza agli enti bilaterali. Le prestazioni di origine contrattuale invece, essendo originate direttamente ed autonomamente dalla contrattazione collettiva, variano nel genere e nelle modalità di erogazione in base alle scelte operate dai diversi contratti collettivi che li istituiscono ovvero dai propri diversi statuti costitutivi.

3.1. In particolare: salute e sicurezza

Una delle materie in cui l'ente bilaterale è chiamato a svolgere funzioni di rilievo con specifiche prestazioni da garantire e che sono attribuite dalla legge è quella della sicurezza sul lavoro.

Già il decreto legislativo n. 276/2003 e poi la legge delega 3 agosto 2007, n. 123, con il decreto attuativo 9 aprile 2008, n. 81, successivamente modificato dal decreto legislativo 3 agosto 2009, n. 106, individuano nella bilateralità uno strumento di promozione, orientamento e sostegno dei lavoratori e delle imprese, improntato a un modello partecipativo per lo sviluppo di azioni inerenti la salute e la sicurezza sul lavoro.

Il sostegno legislativo a tali specifici enti bilaterali si manifesta soprattutto nell'aver attivato due specifici canali di finanziamento delle attività: l'articolo 52, lettera *c*, istituisce presso l'Inail un Fondo finalizzato anche a sostenere le attività degli organi paritetici; articolo 51, comma 3-*bis*, permette di ricorrere anche ai Fondi interprofessionali oppure al fondo per i lavoratori in somministrazione per finanziare attività formativa in materia di sicurezza.

Di particolare importanza è la funzione degli organismi bilaterali, introdotta col decreto legislativo n. 106/2009, consistente nell'attribuire attestati alle imprese circa l'attuazione di modelli efficaci di organizzazione e gestione della sicurezza sul lavoro.

La partecipazione alla *governance* della sicurezza è così assicurata dalla valorizzazione dei compiti degli organismi paritetici, sul presupposto che il modello collaborativo rappresenta uno strumento in grado di assicurare al meglio la promozione della cultura della sicurezza in azienda, garantendo l'innalzamento dei livelli minimi di tutela negli ambienti di lavoro.

3.2. *Segue: formazione e orientamento professionale*

Una delle principali materie in cui il legislatore è intervenuto per attribuire funzioni al sistema della bilateralità è quella della formazione professionale.

L'articolo 118, legge n. 388/2000 istituisce i Fondi paritetici interprofessionali nazionali per la formazione continua la cui costituzione può avvenire solo mediante accordi interconfederali stipulati da sindacati e associazioni di imprese maggiormente rappresentative sul piano nazionale.

Quanto al finanziamento, a questi Fondi affluiscono i contributi dovuti dai datori di lavoro che aderiscono ai Fondi medesimi, secondo la legislazione in materia di assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione, cioè utilizzando il c.d. 0,30%. I datori di lavoro che aderiscono volontariamente al fondo obbligano l'Inps a versarne il corrispondente contributo.

Il rafforzamento del ruolo decisivo che vengono ad assumere gli enti bilaterali, soprattutto attraverso un forte rilancio della formazione continua, anche aziendale, si fonda sulla considerazione, condivisa tra le parti, che la formazione costituisca un bene pubblico finalizzato al miglioramento dell'occupabilità delle persone e della competitività delle imprese.

3.3. *Segue: intermediazione tra domanda e offerta di lavoro*

Tra le specifiche attribuzioni che vengono assegnate dal legislatore a tali enti un particolare rilievo assume l'attività di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro.

Tale attività può essere svolta dagli enti bilaterali che ricevono l'autorizzazione da parte del Ministero del lavoro ai sensi dell'articolo 6, comma 3 del decreto legislativo n. 66/2003.

La possibilità di autorizzare il sindacato, sia direttamente che indirettamente per il tramite, appunto, degli enti bilaterali, nasce dall'idea che il sindacato possa svolgere la sua funzione di tutela dei lavoratori non solo attraverso l'attività di negoziazione, ma anche attraverso la gestione di una serie di tutele che consentano di migliorare la capacità di inserimento professionale dei disoccupati e di quanti sono in cerca di prima occupazione.

3.4. *Segue: certificazione*

Un aspetto indubbiamente rilevante della riforma è rappresentato, anche, dalla attribuzione agli enti bilaterali della funzione di certificazione, non solo dei contratti di lavoro – finalizzata a determinare preventivamente i diritti e gli obblighi che ne derivano e delle conseguenti tutele tra le parti contraenti – e delle rinunzie e transazioni di cui all’articolo 2113 c.c., ma anche della regolarità e congruità contributiva, la cui attestazione è funzionale alla trasparenza del mercato del lavoro e dei processi di circolazione delle prestazioni di servizi.

Questo coinvolgimento degli enti bilaterali rappresenta un importante sostegno legislativo al sistema della bilateralità in quanto affida agli enti la funzione di accertamento degli adempimenti di rilievo pubblicistico (come, per esempio, il corretto versamento dei contributi previdenziali). Ciò che rende diversa questa funzione da quelle in materia di previdenza, formazione continua o sicurezza sul lavoro, è che si tratta di attività di controllo e certificazione delle imprese associate all’ente bilaterale effettuato in alternativa a quello svolto da organi pubblici (Inps, Inail).

3.5. *Segue: integrazione del reddito*

Altro significativo terreno di intervento degli enti bilaterali è rappresentato dal sostegno al reddito, attraverso una gestione mutualistica di fondi in quei settori non coperti dalla cassa integrazione.

L’iniziativa, nell’area del *welfare* negoziale, si orienta nella duplice direzione del mantenimento degli elementi fondativi del modello pubblico e dell’apertura a pratiche di mutualità.

Si tratta, quindi, di dar vita a nuovi schemi assicurativi fondati sulla integrazione tra azione pubblica e azione privata, in cui agli ammortizzatori sociali pubblici si aggiunge, in termini di complementarietà, un ulteriore livello di solidarietà da gestire attraverso i classici meccanismi della bilateralità.

In tale quadro si è mosso il legislatore. Già con l’articolo 12 del decreto legislativo n. 276/2003, sostitutivo e abrogativo dell’articolo 5 della legge 24 giugno 1997, n. 196, e ora modificato dal “collegato lavoro”, con il quale ha regolato la costituzione

di fondi per la formazione e l'integrazione del reddito da parte di soggetti autorizzati alla somministrazione. In tal modo l'ente bilaterale – soprattutto a seguito delle innovazioni contenute nel collegato lavoro – ha assunto un ruolo decisivo, attraverso l'erogazione di assegni di disoccupazione, per far fronte alle esigenze di continuità del reddito per i periodi di non lavoro.

Ma soprattutto, con l'articolo 19 del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito in legge 28 gennaio 2009, n. 2 – che riproduce, invero, un modello già introdotto con l'articolo 13, comma 8, decreto legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito in legge 14 maggio 2005, n. 80 – in cui ha previsto, attraverso l'ausilio della bilateralità, l'erogazione di trattamenti integrativi di sostegno al reddito in caso di sospensione dal lavoro, in tutti gli ambiti in cui non trova applicazione la cassa integrazione, ampliando di fatto il campo di intervento delle tutele.

Attraverso un coinvolgimento diretto degli enti bilaterali e dei fondi paritetici per la formazione continua l'obiettivo è di quello di sperimentare e valorizzare modelli di intervento integrato, attraverso un connubio tra politiche attive e passive, nella prospettiva di concorrere in modo efficace alla tutela dei lavoratori.

Occorre aggiungere che la maggiore attenzione della contrattazione collettiva al sostegno dei servizi rivolti a incrementare la dotazione di forme di protezione sociale dei lavoratori ha poi consentito di sviluppare importanti enti bilaterali nazionali dedicati alla assistenza sanitaria e alla previdenza complementare, quest'ultima disciplinata da specifiche previsioni legislative (decreto legislativo 21 aprile 1993, n. 124; legge delega 23 agosto 2004, n. 243, e decreto attuativo 5 dicembre 2005, n. 252).

4. Considerazioni conclusive

La possibilità che l'ente possa svolgere ogni altra attività o funzione attribuita dalla legge o dai contratti collettivi di riferimento, non può che confermare la volontà del legislatore di incrementare il ruolo dell'ente bilaterale in una ottica di modernizzazione del ruolo del sindacato, coerente con un progressivo processo di implementazione delle sue funzioni non solo in azienda ma anche nel territorio e, più in generale, nella costruzione in chiave sussidiaria di un nuovo modello sociale.

Da questo punto di vista, non pare del tutto condivisibile l'opinione che configura la legislazione promozionale del bilateralismo alla stregua di un "cavallo di Troia", puramente strumentale ad una sorta di "funzionalizzazione" del ruolo del sindacato, che farebbe venir meno il suo essere struttura di rappresentanza di interessi di parte. In tal senso, dunque, la preoccupazione è che la bilateralità possa condurre all'espropriazione dei compiti che appartengono alla normale dialettica sindacale attraverso l'eliminazione del conflitto e il conseguente svuotamento del peso della contrattazione collettiva. I sindacati, quindi, attraverso gli enti bilaterali, da interpreti del conflitto sociale e da soggetti di rappresentanza degli interessi collettivi, verrebbero a trasformarsi in semplici erogatori di servizi, privati di qualsiasi autonomia.

È opportuno invece inquadrare il fenomeno del bilateralismo come un ulteriore ambito dell'azione sindacale, che trova nella disciplina contrattuale, alla quale peraltro il legislatore rinvia, la base per il suo operare. Certo occorre distinguere tra funzioni (e prestazioni) di matrice mutualistica, in cui gli enti bilaterali gestiscono esclusivamente risorse proprie delle parti sociali promotrici; funzioni di interesse generale, riconosciute dal legislatore, senza attribuzione di risorse; funzioni in cui il legislatore affida alle forme della bilateralità la gestione di risorse pubbliche. In quest'ultimo caso pare del tutto legittimo l'esercizio di un potere di controllo da parte del sistema pubblico, secondo parametri e criteri predefiniti. Le situazioni di coinvolgimento istituzionale e finanziario (diretto o indiretto) del sindacato non rappresentano peraltro una novità (cfr. l'esperienza dei Caf e dei patronati).

Senza dubbio, la previsione di un graduale e costante rafforzamento degli enti bilaterali, attraverso una legislazione di sostegno e di promozione della bilateralità, appare essere coerente non solo nel contesto di una concezione moderna e pragmatica di relazioni industriali di tipo partecipativo e solidaristico, ma anche e soprattutto con l'evoluzione in atto del nostro contesto socio-economico e con la necessità di formulare le politiche del lavoro con riferimento alle nuove priorità.

Il declino della grande impresa industriale a favore del terziario e della piccola impresa, il carattere sempre più molecolare dei sistemi produttivi locali, i continui processi di innovazione tecnologica, la diffusione di rapporti di lavoro non *standard*, il crollo del sistema economico-finanziario hanno reso evidente

l'esposizione di tutte le realtà produttive al rischio delle nuove crisi globali e delle riduzioni occupazionali e, quindi, la necessità di un ripensamento delle politiche di *welfare*, che tengano conto della scarsità delle risorse disponibili e favoriscano un maggiore coinvolgimento di soggetti e gruppi intermedi (cd. sussidiarietà orizzontale).

Attraverso il sistema della bilateralità si vuole, così, offrire un ventaglio di prestazioni e di tutele di tipo assicurativo, retributivo e assistenziale, i cui costi non potrebbero essere sostenuti da un sistema sociale caratterizzato da inefficienze, sprechi e squilibri.

Accanto a ciò, il valore aggiunto del bilateralismo è oggi rappresentato dalle esternalità positive che genera in termini di riduzione del grado di conflitto e quindi di rafforzamento della coesione sociale: gli enti bilaterali sono infatti istituzioni di relazioni industriali che operano secondo una logica d'azione partecipativa e non conflittuale, in modo autonomo ma nel rispetto delle politiche impresse dai soggetti fondatori in sede contrattuale. Ecco perché la Relazione di accompagnamento al decreto legislativo n. 276/2003 parla di sedi negoziali "privilegiate" per coniugare esigenze di giustizia sociale ed esigenze di competitività delle imprese, la cui valorizzazione può contribuire a rendere le relazioni industriali più collaborative e perciò più utili nel promuovere un'occupazione regolare e di qualità.