

**Lauralba Bellardi, Gustavo De Santis**  
**(a cura di)**

# **La bilateralità fra tradizione e rinnovamento**

Fondazione Giulio Pastore  
Economia e sociologia del lavoro

*fgp*

*Fondazione Giulio Pastore*

**FrancoAngeli**

*Fondazione Giulio Pastore. Collana diretta da Michele Colasanto*

La collana raccoglie le pubblicazioni relative alle principali ricerche sul sindacato e sul lavoro realizzate dalla Fondazione Giulio Pastore con particolare riguardo a tre ambiti tematici: *Economia e sociologia del lavoro*, *Storia del lavoro e del sindacato*, *Diritto e politiche del lavoro*. Nella stessa collana compaiono gli *Annali* a partire dal IX volume (1980).

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it) e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità o scrivere, inviando il loro indirizzo, a "FrancoAngeli, viale Monza 106, 20127 Milano".

Lauralba Bellardi, Gustavo De Santis  
(a cura di)

LA BILATERALITÀ  
FRA TRADIZIONE  
E RINNOVAMENTO

FRANCOANGELI

La ricerca è stata realizzata da un gruppo di lavoro composto da:  
Gustavo De Santis (coordinatore), Lauralba Bellardi, Antonio Aurilio, Vincenzo Bavaro, Andrea Ciarini, Maria Cristina Cimaglia, Antonio Famiglietti, Domenico Valcavi e Pierantonio Varesi.

Gli autori dei diversi capitoli e paragrafi sono i seguenti:

Antonio Aurilio (par. 4.2 e 4.3)  
Vincenzo Bavaro (cap. 2)  
Lauralba Bellardi (cap. 1)  
Andrea Ciarini (par. 5.2 e 5.3)  
Maria Cristina Cimaglia (par. 4.1, 4.4 e 4.5)  
Gustavo De Santis (cap. 7)  
Antonio Famiglietti (par. 5.1)  
Domenico Valcavi (cap. 6)  
Pierantonio Varesi (cap. 3)

La ricerca è stata promossa e finanziata dalla Filca-Cisl, dalla Fai-Cisl e dalla Fisascat-Cisl.

Copyright © 2011 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it).*

# Indice

<b>1. Le istituzioni bilaterali tra legge e contrattazione collettiva:</b>	
<b>note di sintesi e prospettive, di <i>Lauralba Bellardi</i></b>	pag. 7
1.1. Premessa	» 7
1.2. Gli enti bilaterali nella contrattazione di categoria	» 8
1.3. Il rapporto tra legge e contrattazione collettiva e le esperienze internazionali	» 21
1.4. Note conclusive	» 27
<b>2. Gli enti bilaterali nella legislazione italiana,</b>	
<b>di <i>Vincenzo Bavaro</i></b>	» 33
2.1. La bilateralità nel sistema giuridico del lavoro in Italia	» 33
2.2. La natura giuridica degli enti bilaterali: <i>istituzione e costituzione</i> fra legge e contratto collettivo	» 36
2.3. La legislazione sui benefici contributivi	» 38
2.4. Libertà contrattuale e libertà associativa delle imprese	» 41
2.5. La parziale specificità delle Casse edili	» 43
2.6. Gli enti bilaterali istituiti dalla legge	» 44
2.7. Le funzioni degli enti bilaterali attribuite dalla legge	» 51
2.8. La rappresentatività sindacale nella costituzione degli enti bilaterali	» 60
2.9. Interesse pubblico generale e interesse privato collettivo nelle funzioni della bilateralità	» 62
<b>3. Bilateralità e politiche attive del lavoro, di <i>Pierantonio Varesi</i></b>	» 65
3.1. Bilateralità e mercato del lavoro: un tema non ancora sufficientemente esplorato	» 65
3.2. Delimitazione dell'oggetto dell'indagine	» 66
3.3. Stato, sussidiarietà e bilateralità: verso la welfare-society anche nel mercato del lavoro?	» 67

3.4. La bilateralità nell'attuale quadro normativo riguardante il mercato del lavoro	pag. 72
<b>4. I sistemi bilaterali di settore</b> , di <i>Maria Cristina Cimaglia e Antonio Aurilio</i>	» 97
4.1. La bilateralità in edilizia	» 97
4.2. La bilateralità in agricoltura	» 145
4.3. La bilateralità nel terziario	» 174
4.4. La bilateralità nell'artigianato	» 203
4.5. La bilateralità nel settore delle imprese creditizie, finanziarie e strumentali	» 224
<b>5. Gli studi di caso</b> , di <i>Andrea Ciarini e Antonio Famiglietti</i>	» 247
5.1. La bilateralità edile	» 247
5.2. La bilateralità in agricoltura	» 268
5.3. La bilateralità nel commercio, servizi e turismo	» 287
<b>6. Esperienze di bilateralità in alcuni Paesi dell'Unione Europea</b> , di <i>Domenico Valcavi</i>	» 305
6.1. Problemi di definizione della bilateralità	» 305
6.2. La bilateralità nell'evoluzione dei modelli di welfare e dei sistemi di relazioni industriali	» 307
6.3. Le influenze dei processi di cooperazione e di integrazione sovranazionale sui sistemi nazionali di welfare e sulla bilateralità	» 312
6.4. L'evoluzione della concertazione e della bilateralità nell'ultimo ventennio	» 318
6.5. Recenti sviluppi del modello Ghent	» 322
6.6. L'evoluzione del "paritarisme" francese	» 327
6.7. Esperienze di bilateralità in particolari settori e tipologie aziendali	» 331
6.8. Tendenze emerse nelle relazioni industriali e nel dialogo sociale a fronte della crisi: possibili impatti sulla bilateralità	» 339
6.9. Alcune considerazioni conclusive	» 352
<b>7. La bilateralità tra nuove sfide ed antichi bisogni</b> , di <i>Gustavo De Santis</i>	» 359
<b>8. Riferimenti bibliografici</b>	» 365
<b>Gli autori</b>	» 379

# *1. Le istituzioni bilaterali tra legge e contrattazione collettiva: note di sintesi e prospettive*

di *Lauralba Bellardi*

## **1.1. Premessa**

L'ampia ricerca sugli enti bilaterali pubblicata in questo volume si articola in una serie di contributi – arricchiti da studi di caso – che forniscono un quadro aggiornato dei sistemi paritetici operanti nei settori dell'edilizia, dell'agricoltura, del terziario, dell'artigianato e del credito. Vi sono poi tre contributi che affrontano il tema in una prospettiva più specializzata: il rapporto tra legge e contrattazione collettiva nella costituzione e nelle funzioni degli enti bilaterali, il ruolo che tali enti svolgono nel mercato del lavoro e le esperienze internazionali.

Va sottolineato che oggetto privilegiato della ricerca – per le funzioni che svolgono e per il rapporto tra legge e contrattazione collettiva che su di essi si intreccia – sono gli organismi, costituiti e regolati dall'autonomia collettiva, che presentano tre caratteristiche essenziali: sono composti e gestiti pariteticamente da rappresentanti delle parti sociali che stipulano i contratti che li istituiscono; erogano ai lavoratori ed alle imprese prestazioni 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 sociali che li costituiscono e li compongono, soggetti giuridici autonomi rispetto ad esse.

Le ultime due caratteristiche, in particolare, distinguono la forma più istituzionalizzata del modello “ente bilaterale” dai tanti altri organismi paritetici – come, ad esempio, gli osservatori o le commissioni per le pari opportunità – che, pur essendo ugualmente creati dalla contrattazione collettiva, costituiscono una sorta di articolazione dei soggetti negoziali e/o una variante procedurale della contrattazione collettiva e, soprattutto, sono mirati *esclusivamente* a rendere dinamico il sistema contrattuale nelle fasi di stipulazione e di amministrazione dei contratti.

## 1.2. Gli enti bilaterali nella contrattazione di categoria

Dopo aver fatto questa premessa di metodo, è utile riprendere sinteticamente i contenuti dei Rapporti sui sistemi bilaterali di categoria e gli studi di caso, perché consentono di cogliere gli aspetti essenziali della evoluzione in materia della contrattazione collettiva – anche di secondo livello per l’edilizia, l’agricoltura e il terziario –, di evidenziare omogeneità e peculiarità delle singole esperienze e di far emergere spunti di riflessione ulteriori.

Nell’esaminarli, non si può non cominciare dal *settore edile*. Si tratta, com’è noto, di un settore caratterizzato da una forte dispersione produttiva, da un sistema di organizzazione del lavoro estremamente frammentato e da una fisiologica instabilità occupazionale: tutti fattori che influiscono negativamente sulle possibilità di aggregazione sindacale dei lavoratori, di radicamento del sindacato nei luoghi di lavoro, di svolgimento della contrattazione collettiva, di controllo e di ricomposizione del mercato del lavoro. Per neutralizzare gli effetti negativi di queste caratteristiche strutturali sulle relazioni collettive, la contrattazione territoriale ha avviato la costituzione di enti bilaterali fin dai primi decenni del secolo scorso e l’attuale sistema ha la struttura più articolata e le funzioni più ampie e complesse di tutti i sistemi bilaterali costituiti in altri settori produttivi e/o aree d’impresa.

Questo livello elevato di istituzionalizzazione è il frutto di una politica sindacale che, riconoscendo anche le esigenze organizzative e produttive delle imprese, si è attrezzata a gestirle proprio attraverso gli enti bilaterali, ampliando e rafforzando così i propri spazi e poteri negoziali e, dunque, l’efficacia della contrattazione collettiva nella tutela degli interessi delle parti.

In questo settore la struttura dei tre sistemi paritetici – che, molto schematicamente, possono essere distinti in mutualistico-assistenziale, formativo e per la tutela della salute e della sicurezza – si presenta sostanzialmente omogenea, nonostante la diversità delle funzioni svolte.

Infatti, gli enti appartenenti ai tre sistemi si articolano su due livelli, l’uno nazionale e l’altro territoriale (prevalentemente provinciale), facendo emergere chiaramente la coincidenza tra la struttura del sistema di contrattazione collettiva e di quello paritetico, dovuta all’identità delle variabili che li condizionano ed alla fonte negoziale degli enti.

I tre sistemi paritetici si sono sviluppati e diffusi, come si è accennato, innanzitutto a livello territoriale e questa caratteristica, unita all’autonomia con la quale tale livello negoziale ha a lungo operato in materia di funzionamento e di funzioni degli enti, ha fatto emergere una duplice esigenza: coordinare i diversi organismi paritetici territoriali con la costituzione di strutture nazionali e omogeneizzarne i modelli di *governance* con l’ado-

zione di uno statuto tipo e di un bilancio tipo, al fine di rendere trasparente la gestione e l'amministrazione e di razionalizzare l'uso delle risorse e, dunque, di evitare che la discrezionalità gestionale avesse effetti distorsivi sulla concorrenza e sul mercato e di migliorare la qualità ed ampliare la tipologia delle prestazioni offerte.

Come il Rapporto sottolinea, tuttavia, questo processo di coordinamento e di omogeneizzazione procede molto lentamente ed è tutt'altro che concluso, probabilmente per la tensione che crea proprio con le esigenze territoriali di autonomia, in funzione dell'adeguamento delle prestazioni degli enti alle caratteristiche locali del sistema produttivo e del mercato del lavoro.

Peraltro, il coordinamento delle funzioni degli enti è affidato anche ad altri strumenti. Il primo – ben esemplificato dalle disposizioni in materia di prestazioni delle Casse edili contenute nel contratto nazionale fin dalla metà degli anni Settanta – consiste nel raccordo gerarchico, più che funzionale, tra i livelli contrattuali, che assegna al contratto nazionale il ruolo di sede fondamentale di regolazione dei vari sistemi.

Il secondo è collegato alla presenza di una pluralità di enti bilaterali nel medesimo territorio, in ragione dell'esistenza di più contratti collettivi nazionali di categoria stipulati dalle diverse associazioni dei datori di lavoro. Le parti sociali hanno avviato, dunque, un'azione finalizzata innanzitutto a ricondurre ad unitarietà il sistema delle Casse edili, con l'obiettivo di giungere ad avere un solo istituto in ogni provincia. Tale obiettivo è stato finora raggiunto solo con le associazioni dell'artigianato, con la conseguenza che anche queste sono ora rappresentate – sia pure non pariteticamente rispetto all'Ance – negli organismi di amministrazione della Commissione nazionale Casse edili e delle Casse territoriali e che la Cassa edile è diventata strumento di attuazione sia del contratto collettivo nazionale di categoria Ance, sia di quello delle federazioni artigiane. E l'accordo è stato poi esteso – alle medesime condizioni – anche agli organismi nazionali del sistema formativo e di quello per la sicurezza, mentre a livello territoriale la situazione è tuttora variegata.

Si tratta di un passo significativo sulla via dell'unicità degli enti – anche potenzialmente foriero di sviluppi in termini di un'attività contrattuale comune –, ma ancora parziale, considerato soprattutto il fatto che non sono ancora coinvolte le associazioni della cooperazione e della piccola impresa.

Vi è poi da considerare, sempre con riferimento alla struttura del sistema bilaterale e, in particolare, al suo radicamento territoriale, un terzo strumento di coordinamento, finalizzato ad incidere sulle problematiche connesse all'elevata mobilità dei lavoratori del settore tra cantieri. Questi ultimi, infatti, possono essere collocati in territori di competenza di Casse

edili diverse da quelle cui è iscritto il datore di lavoro, o dislocati in ambiti territoriali interprovinciali ovvero ancora in Stati diversi: fenomeno crescente a livello europeo in seguito al processo di globalizzazione che ha investito la quasi totalità dei settori produttivi. In tutte queste ipotesi il problema è quello di individuare i contratti collettivi (innanzitutto integrativi) applicabili e gli organismi paritetici ai quali versare i contributi a favore del lavoratore, per evitare fenomeni di *dumping* sociale, di concorrenza sleale tra le imprese e, quindi, di turbativa dei mercati, ma anche complicazioni burocratiche e duplicazioni di costi per le imprese, senza reali benefici per i lavoratori.

Per avviare a soluzione questo problema sono stati realizzati tra le parti sociali una serie di accordi di livello nazionale ed anche internazionale, finalizzati al coordinamento e/o al riconoscimento reciproco delle prestazioni dei diversi enti: il sistema paritetico dell'edilizia ha così esteso le sue funzioni anche oltre i confini nazionali.

Come pure emerge dal Rapporto di Bavaro, oltre che della struttura del sistema, la contrattazione collettiva è la fonte privilegiata, rispetto alla legge, anche delle funzioni e delle prestazioni degli enti bilaterali, dirette a soddisfare interessi (individuali e) collettivi di entrambe le parti e, dunque, diversi, ma spesso coincidenti.

La mutualizzazione di alcune voci retributive, l'erogazione di trattamenti previdenziali e assistenziali integrativi, la formazione professionale e la tutela della salute e della sicurezza sul lavoro – che sono alcune delle prestazioni storiche degli enti bilaterali in edilizia – consentono di neutralizzare o, almeno, di contenere gli effetti negativi sulle condizioni di lavoro della discontinuità e della mobilità del lavoro, garantendo ai lavoratori edili trattamenti non dissimili da quelli dei lavoratori degli altri settori: ciò al fine di attrarre – o di trattenere – i lavoratori nel settore e di superare la carenza di offerta di lavoro e dunque, contemporaneamente, di soddisfare anche l'interesse delle imprese a disporre della forza lavoro adeguata alle caratteristiche del processo produttivo.

Già questo solo esempio fa emergere il ruolo che gli enti bilaterali svolgono nella gestione del mercato del lavoro del settore. E l'evoluzione della disciplina contrattuale, nazionale e integrativa, ha confermato e sviluppato progressivamente questa finalità, integrando le funzioni dei diversi sistemi paritetici ed utilizzandole, appunto, come strumenti di politica attiva del lavoro, come nota anche Varesi nel suo Rapporto. Nell'ampliare le prestazioni di *welfare* e quelle formative, la disciplina collettiva le ha prevalentemente concentrate sulle aree critiche dell'offerta di lavoro e, cioè, i giovani, le donne, gli immigrati e i soggetti espulsi o a rischio di espulsione dal

mercato del lavoro, con l'obiettivo evidente di favorire l'occupazione nel settore di questi soggetti. E questa linea viene rafforzata con misure che, incentivando una logica operativa di rete fra gli enti territoriali dei diversi sistemi, monitorano i fabbisogni formativi, per far emergere la congruenza tra domanda di lavoro e offerta formativa, o tendono a favorire l'incontro fra domanda e offerta di lavoro attraverso l'apertura di "sportelli informativi" territoriali o – come prevede il contratto per la provincia di Palermo, oggetto dello studio di caso – l'istituzione di una Borsa del lavoro.

Va ricordato, in proposito, che le funzioni svolte dagli enti bilaterali – e, in particolare, la gestione dei contributi dovuti dalle imprese e dai lavoratori – consentono ad essi di disporre di una mole di dati sul sistema produttivo e sul mercato del lavoro. È per questo che fin dagli anni Settanta le Casse edili, in particolare, hanno avuto un ruolo fondamentale nel funzionamento e nello sviluppo dei sistemi informativi e poi dell'Osservatorio settoriale: questa è stata, anzi, una delle prestazioni collettive essenziali fornite da questi enti, oltre a quelle di raccolta dei contributi associativi.

Il ruolo di sostegno ai sistemi informativi è divenuto poi più significativo man mano che i contratti collettivi – e poi la legge – hanno imposto alle imprese appaltatrici e subappaltatrici l'obbligo di comunicare alle Casse la propria denominazione e di trasmettere la dichiarazione di adesione al contratto nazionale e agli accordi locali, con il risultato di estendere ulteriormente il campo di applicazione di questi ultimi: che è poi un'altra delle prestazioni fondamentali di carattere collettivo che le Casse garantiscono.

Questa è stata la base per l'attribuzione alle Casse della funzione di certificare la regolarità contributiva delle imprese ai fini assicurativi e previdenziali, ma anche a favore degli stessi enti bilaterali, e l'ancora più rilevante e recente funzione di accertare la congruità contributiva delle imprese, essenziale per promuovere il lavoro "regolare" evitando, anche per questa via, fenomeni di concorrenza sleale.

Ed a perseguire quest'ultima finalità sono evidentemente diretti i numerosi contratti integrativi – alcuni dei quali, come quello di Biella, analizzati nel *case study* sull'edilizia – che hanno utilizzato e sviluppato i sistemi informativi per costituire osservatori specializzati sugli appalti e sui cantieri. I primi sono mirati ad intervenire – con iniziative congiunte con le pubbliche amministrazioni – nei procedimenti di affidamento e di esecuzione dei lavori pubblici e privati, per verificare la correttezza e la completezza delle procedure di gara, onde assicurarne l'aggiudicazione alle imprese realmente più concorrenziali e "affidabili" con riferimento, in particolare, alla formazione professionale e all'applicazione della disciplina legale e contrattuale. Gli osservatori sui cantieri sono finalizzati a creare un sistema

di acquisizione e di scambio dei dati relativi alle imprese esecutrici di opere edili fra i diversi enti paritetici territoriali e le istituzioni ed a consentire, così, un'effettiva ed efficace attività di controllo e di vigilanza.

In conclusione, il Rapporto sull'edilizia fa emergere che il ruolo che svolgono nell'ambito dei sistemi informativi e quello di gestione dei contributi ha consentito alle Casse edili – e, in genere, agli enti bilaterali del settore – di promuovere a livello locale interessi collettivi fondamentali, come quelli per la sicurezza del lavoro, per la formazione e per il rispetto della disciplina legislativa e contrattuale sui rapporti di lavoro, nonché di saldarli con interessi generali, come quelli alla trasparenza del funzionamento della pubblica amministrazione, al rispetto della legalità e alla sicurezza sul territorio.

Anche il *settore agricolo* presenta le caratteristiche strutturali dalle quali hanno tratto origine le esperienze bilaterali in edilizia e, in particolare, la frammentazione produttiva, la stagionalità/discontinuità della produzione e dell'occupazione e un sistema contrattuale fondato sul livello territoriale. Ciononostante, fino alla fine degli anni Ottanta la presenza di enti bilaterali è stata limitata alle casse *extra legem*, la cui principale funzione era l'erogazione di trattamenti integrativi delle prestazioni di malattia ed infortunio.

Come evidenzia il Rapporto, lo scarso sviluppo di enti bilaterali volti all'erogazione di prestazioni assistenziali può essere spiegato, in parte, con l'esistenza di una forma di protezione sociale pubblica, l'indennità di disoccupazione agricola, nel cui funzionamento le parti sociali avevano anche un ruolo rilevante, e, in parte, recuperando ancora una volta il nesso tra sistema bilaterale e contrattazione collettiva, con il basso grado di effettività – cioè di concreta applicazione – delle discipline contrattuali collettive e con la tradizionale *residualità* della contrattazione collettiva in agricoltura. In un settore afflitto da un eccesso cronico di offerta di lavoro e dalla instabilità dell'occupazione, in sostanza, il sindacato avrebbe orientato la propria azione più all'incremento delle occasioni di lavoro, rispetto a quelle spontaneamente offerte dal mercato, ed al rafforzamento dei trattamenti previdenziali individuali, che al miglioramento delle condizioni di lavoro degli occupati.

Questa linea è stata invertita alla fine degli anni Ottanta proprio al fine di dare effettività alla contrattazione collettiva attraverso la modifica degli assetti contrattuali ed il potenziamento del sistema bilaterale: una finalizzazione fortemente sottolineata nel *case study* sull'agricoltura.

Così, poco più di un decennio dopo, oltre alle casse *extra legem* quest'ultimo comprende gli enti per la formazione professionale (nazionale e provinciali); due fondi di derivazione legislativa, uno per la previdenza complementare ed uno per la formazione continua, e il fondo integrativo sanitario; una serie di organismi come gli osservatori, la commissione pari-

tetica per le pari opportunità e i comitati paritetici per la salute e sicurezza sul lavoro (nazionale e provinciali).

Il processo di potenziamento degli enti sfocia, dunque, nella loro moltiplicazione, che risulta rafforzata, come documenta il Rapporto, dalla disomogeneità e, frequentemente, dalla difformità rispetto alle previsioni del contratto nazionale delle soluzioni adottate nelle diverse aree territoriali dal punto di vista sia degli enti costituiti o *non* costituiti, sia delle funzioni ad essi attribuite: effetto, anche in questo caso, di una contrattazione decentrata cui è riconosciuto un grado elevato di autonomia.

Emerge così, ancora una volta, il rapporto di reciproco condizionamento tra la struttura della contrattazione e del sistema bilaterale ed, anzi, la loro sostanziale coincidenza, considerato che la prima – come la seconda – per una lunga fase è stata caratterizzata da un ruolo esclusivo o, comunque, dominante del livello territoriale ed è attualmente bipolare, essendo pressoché di pari rilevanza le funzioni attribuite ad entrambi i livelli.

Con una nuova inversione di linea, dunque, alla fine degli anni Novanta le parti hanno avviato un processo di riordino e di razionalizzazione del sistema, che di recente ha portato a progettarne la semplificazione. Infatti, salvi restando i fondi per la formazione continua e per la previdenza complementare, esso è stato articolato in due soli enti: l'ente bilaterale agricolo nazionale e le casse *extra legem* provinciali o gli enti bilaterali territoriali, a seconda delle realtà esistenti. Inoltre, per imprimere al sistema omogeneità strutturale e funzionale, sono state definite linee guida e uno schema di statuto e di regolamento per gli enti territoriali ed è stata affidata all'ente nazionale la funzione di promuoverne e di coordinarne lo sviluppo.

Poiché questa "riforma" non può essere attuata né rapidamente, né agevolmente, si è comunque previsto che restino attivi in via transitoria e, cioè, fino a quando le relative funzioni non siano assunte dall'ente nazionale o da quelli territoriali, anche quasi tutti gli enti e gli organismi bilaterali preesistenti. Insomma, la situazione non sembra destinata ad un rapido mutamento.

Peraltro, se la disciplina contrattuale non ha ancora raggiunto un assetto stabile, oscillando tra ampliamento e unificazione degli enti, da un lato, e autonomia territoriale e coordinamento nazionale, dall'altro, si deve rilevare che essa ha finora trascurato del tutto l'ulteriore problema dell'esistenza – sia in agricoltura, sia in settori produttivi "limitrofi", come ancora evidenzia il Rapporto – di altri sistemi bilaterali o, quanto meno, di una pluralità di enti, le cui attività e prestazioni spesso si sovrappongono, creando ostacoli ad un uso più razionale delle risorse ed alla mobilità del lavoro tra territori e settori produttivi.

Va ricordato, infine, che, per rafforzare il sistema bilaterale, incentivando l'adesione agli enti dei datori di lavoro – e, per questa via, estendere l'applicazione dei contratti collettivi, contrastare il lavoro sommerso e irregolare e tutelare, così, la qualità e la quantità dell'occupazione –, anche in agricoltura, come già era stato previsto in edilizia, le parti hanno di recente *contrattualizzato* le prestazioni erogate dagli enti bilaterali. Il contratto collettivo, infatti, le ha qualificate come diritti individuali di natura contrattuale e pertanto, come illustra con maggiore approfondimento il Rapporto di Bavaro, i lavoratori dipendenti da imprese che non aderiscono all'ente e non versano il relativo contributo maturano il diritto all'erogazione diretta da parte delle stesse di una prestazione economica equivalente.

Quanto alle funzioni, il nuovo ente bilaterale nazionale è destinato ad assorbire tutte quelle finora attribuite ad enti ed organismi paritetici nazionali in materia di prestazioni sanitarie integrative, di welfare e di integrazione del reddito, di formazione professionale continua, di salute e sicurezza sul lavoro, di pari opportunità, di mercato del lavoro, con particolare riferimento – in quest'ultimo caso – alla funzione di indirizzare e coordinare la riorganizzazione del collocamento, in contatto con le istituzioni competenti.

Alle casse *extra legem* o agli enti bilaterali territoriali il contratto nazionale affida l'erogazione delle integrazioni ai trattamenti di malattia ed infortunio sul lavoro, l'organizzazione e la gestione delle attività e dei servizi in materia di welfare e di integrazione al reddito previsti dai contratti provinciali di lavoro o da specifici accordi, tutte le funzioni finora attribuite ai vari enti bilaterali provinciali quali l'osservatorio, il centro di formazione agricola, il comitato paritetico per la salute e la sicurezza sul lavoro, nonché quella di gestire iniziative per organizzare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro e di favorire la soluzione dei problemi derivanti dalla mobilità territoriale della manodopera, in raccordo con il servizio pubblico per l'impiego e con gli enti locali competenti.

Come si può notare, la contrattazione provinciale conserva un ruolo fondamentale nella determinazione delle prestazioni degli enti e, dunque, è probabile che queste continuino ad essere estremamente varie e variabili da un territorio all'altro, come è avvenuto finora e come il Rapporto di settore documenta ampiamente. Particolarmente disorganica appare la contrattazione di secondo livello in materia di mercato del lavoro, che pure – come si è già detto – costituisce uno degli ambiti elettivi di intervento dei sistemi bilaterali. Molti contratti prevedono prestazioni di tipo individuale quali, per esempio, incentivi alla ricollocazione di lavoratori agricoli che superino una certa età anagrafica e misure di sostegno per i lavoratori a rischio di licenziamento per aver superato il periodo di comporta o indennità per il

lavoratore licenziato per lo stesso motivo. A queste si alternano o si aggiungono prestazioni di carattere collettivo, quali il monitoraggio del mercato del lavoro o, più specificamente, del lavoro irregolare, dei flussi migratori, dei fabbisogni di manodopera o di formazione e così via. Per altro verso, se non molti contratti provinciali hanno introdotto servizi tesi, con modalità diverse, a favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, non risultano affidate agli enti funzioni di conciliazione e di arbitrato delle controversie di lavoro o di certificazione dei contratti di lavoro.

Nel *terziario* il sistema degli enti bilaterali risulta ormai radicato e complesso, nonostante abbia cominciato a svilupparsi in alcune realtà territoriali solo alla fine degli anni Ottanta e la contrattazione nazionale ne abbia promosso la generalizzazione e l'organizzazione complessiva soprattutto a partire dalla metà del successivo decennio.

Tale sistema, infatti, attualmente comprende un ente bilaterale nazionale e gli enti territoriali, presenti in quasi tutte le province; un organismo paritetico nazionale per la sicurezza sul lavoro, costituito all'interno dell'ente nazionale, e i relativi organismi paritetici provinciali; due fondi nazionali di derivazione legislativa, uno per la previdenza complementare ed uno per la formazione continua, ed un fondo per l'assistenza sanitaria integrativa, più la cassa di assistenza sanitaria e l'ente per la formazione per i quadri.

La rapidità con la quale il sistema si è ampliato e consolidato in questo settore può essere spiegata sia con il fatto che le parti sociali hanno potuto attingere alle esperienze ed alle soluzioni già sperimentate in altri settori, sia al ruolo di promozione svolto dalla legge.

Dal punto di vista della struttura, il sistema bilaterale semplifica quella della contrattazione collettiva, in quanto si articola sul livello nazionale e territoriale, ma non anche aziendale, e ancora al livello nazionale l'organizzazione ed il coordinamento del sistema. All'ente nazionale, infatti, è affidato il coordinamento delle attività degli enti bilaterali territoriali e la verifica della conformità dei relativi statuti, regolamenti e bilanci allo statuto tipo ed allo schema di bilancio adottato, in modo da garantire anche la trasparenza della gestione, prima di tutto finanziaria, dei singoli enti ed organismi.

Le parti, inoltre, hanno previsto di recente la costituzione di una commissione paritetica nazionale, che – come si nota nel Rapporto di settore – è una sorta di “cabina di regia” del sistema bilaterale e una sede di confronto permanente tra questo e le parti negoziali. Essa, infatti, ha sia la funzione di monitorare finalità, prestazioni e *governance* degli enti bilaterali, nazionali e territoriali, per avere una conoscenza approfondita del loro funzionamento; sia di definire gli indirizzi delle loro attività e di proporre modalità di informazione e di raccordo con le parti stipulanti e con l'ente nazionale.

Tutti gli enti bilaterali, a loro volta, sono impegnati non solo ad attuare tali indirizzi, ma anche a comunicare preventivamente alla commissione nazionale l'intenzione di svolgere nuove funzioni e/o di introdurre nuove prestazioni o di modificare quelle previste dalla contrattazione collettiva e, soprattutto, a fornire – come recita il relativo accordo – una «rendicontazione politica dell'attività svolta in relazione agli obiettivi definiti».

La costituzione di questa commissione, come rileva anche lo studio di caso, tende a specializzare le funzioni ed a razionalizzare l'uso delle risorse, in modo da rendere più efficaci gli interventi degli enti, ma anche a risovere la criticità derivante dalla disomogeneità dei servizi e delle prestazioni offerte dagli enti territoriali.

Peraltro, quale “sede di confronto permanente” tra il sistema bilaterale e le parti negoziali, la commissione fa emergere con chiarezza, anche di metodo, il ruolo essenziale dei soggetti negoziali nella gestione e nella funzionalizzazione dell'attività degli enti bilaterali a[il perseguimento de] gli interessi collettivi. Lo conferma anche in questo settore la contrattualizzazione del contributo all'ente bilaterale, cioè la sua qualificazione quale “parte integrante” dei minimi retributivi, che, come tale, vincola i datori di lavoro che non aderiscono all'ente a corrispondere ai lavoratori un elemento retributivo di pari importo: previsione parzialmente diversa da quella introdotta in agricoltura, come rileva il Rapporto di Bavaro, ma che ne condivide il fine di incentivare l'adesione agli enti dei datori di lavoro e di rafforzare complessivamente il sistema bilaterale e la contrattazione collettiva.

Resta il problema, sempre a proposito della struttura del sistema, della non unicità degli enti bilaterali del settore, connessa all'esistenza di contratti di categoria stipulati da diverse organizzazioni di rappresentanza delle imprese.

Passando al profilo delle funzioni affidate al sistema paritetico e, dunque, degli interessi che mira a soddisfare, queste appaiono fortemente collegate alla gestione del mercato del lavoro, che è caratterizzato dalla discontinuità/stagionalità dell'occupazione connessa alla variabilità della domanda dei servizi forniti dalle imprese, oltre che alla loro dimensione.

Come si è già detto per altri settori, a questa esigenza rispondono, in senso lato, le prestazioni di natura previdenziale, assistenziale e sanitaria e, più direttamente, le funzioni – affidate all'ente nazionale – che prevedono l'attivazione di osservatori articolati a livello nazionale e territoriale; lo svolgimento di attività di studio e di ricerca, con particolare riguardo all'analisi dei fabbisogni formativi e di personale; la promozione della formazione, al fine di favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro; le iniziative per le pari opportunità.

Vi sono, poi, le funzioni di controllo sul funzionamento del mercato del lavoro affidate dai contratti territoriali agli enti in materia di contratti flessibili. Queste comprendono il monitoraggio del ricorso a tali contratti; il controllo sulla corretta applicazione della disciplina in materia, nonché la funzione di autorizzare le imprese a fruire delle deroghe – previste dai contratti di secondo livello – ai limiti fissati dal contratto nazionale al ricorso ad alcune tipologie contrattuali.

E ancora alla gestione del mercato del lavoro è funzionale l'intervento degli enti territoriali nelle politiche formative e nel welfare contrattuale. Dal primo punto di vista sono particolarmente significativi – proprio tenendo conto della composizione bilaterale degli enti e, quindi, della loro funzione strutturalmente cooperativa – i pur rari accordi territoriali che prevedono anche prestazioni a favore dei datori di lavoro, come il rimborso delle spese sostenute per la partecipazione a corsi di formazione ovvero per l'organizzazione di corsi di formazione gratuiti ad essi rivolti. Quanto al welfare, il riferimento è alla crescente introduzione nei contratti provinciali di forme di sostegno al reddito dei lavoratori sospesi o licenziati, in collegamento – per i primi – con progetti di formazione e/o di riqualificazione finalizzati ad agevolarne il reinserimento al termine del periodo di sospensione dal lavoro: una prestazione della quale il *case study* sottolinea le criticità – anche di tipo burocratico – connesse al rapporto con gli enti e le istituzioni pubbliche.

Quanto alle funzioni esercitate dagli enti sulla base di previsioni legislative – analizzate, in generale, nel Rapporto di Bavaro –, anche nel terziario emerge un ampio sviluppo degli organismi paritetici per la sicurezza e, per converso, una diffusione molto limitata degli accordi di secondo livello che affidano agli enti funzioni in materia di certificazione dei contratti, di conciliazione delle controversie di lavoro e di incontro tra domanda e offerta di lavoro. In quest'ultima area, gli accordi provinciali per lo più hanno istituito ed avviato la gestione di banche dati sul mercato del lavoro escludendo, però, che queste possano svolgere attività di collocamento al lavoro: un servizio che risulta avviato solo in rari accordi, soprattutto per la diversità delle posizioni dei sindacati in materia, secondo quanto rileva il *case study*.

Anche nell'*artigianato* il ricorso agli enti bilaterali è stato indotto dalle caratteristiche di frammentazione della struttura produttiva e di instabilità del mercato del lavoro. La loro costituzione, però, è relativamente recente, risalendo ai primi anni Ottanta, anche se il sistema si è poi sviluppato rapidamente. Attualmente, infatti, comprende gli organismi paritetici previsti dai contratti di categoria, un ente nazionale intercategoriale e le sue articolazioni regionali, gli organismi paritetici per la salute e sicurezza (costitu-

iti a livello nazionale, regionale e territoriale) e i fondi intercategoriale per la formazione continua, per la rappresentanza sindacale, per il sostegno al reddito, per la previdenza e per l'assistenza sanitaria integrativa.

La struttura del sistema bilaterale si fonda, dunque, su un duplice criterio organizzativo, territoriale intercategoriale e di categoria, perché coinvolge imprese che appartengono a diversi settori produttivi e può esprimere, così, gli interessi delle parti legati sia al territorio, sia al settore di appartenenza. Rispetto all'originaria articolazione provinciale degli enti bilaterali, per evitare un eccessivo dispendio di risorse organizzative e finanziarie è stata successivamente privilegiata quella regionale, sia pure con flessibilità, poiché la scelta è stata lasciata alle parti sociali a livello locale. La struttura del sistema bilaterale coincide, quindi, con quella della contrattazione collettiva, essendo entrambe articolate su due livelli – nazionale e territoriale/regionale – in base al criterio organizzativo sia interconfederale, sia categoriale. Non a caso, le fasi essenziali dell'istituzionalizzazione del sistema bilaterale sono scandite dagli stessi accordi interconfederali che hanno regolato la struttura contrattuale.

Il ruolo di sostegno operativo e di coordinamento del sistema, tanto più necessario in una struttura così complessa, è affidato all'ente nazionale intercategoriale, che associa – sulla base del duplice criterio organizzativo – gli organismi paritetici previsti dai contratti di categoria (salvo quelli del settore edile, come si è detto) e, con diverse modalità e opzioni, vari fondi bilaterali intercategoriale e di categoria. Per svolgere questo ruolo, l'organismo nazionale si avvale di tre osservatori, che monitorano il funzionamento degli enti bilaterali, le relative prestazioni e la contrattazione – nazionale e regionale – confederale e di categoria.

Anche nell'artigianato, infine, la logica del coordinamento è stata integrata con quella dell'omogeneizzazione delle regole di funzionamento e di gestione degli enti bilaterali, per garantirne la trasparenza e l'efficacia. A questo fine, infatti, gli enti territoriali devono adeguarsi al modello di bilancio predisposto dall'ente nazionale e, soprattutto, sono state separate le funzioni di indirizzo, gestione e controllo degli enti a tutti i livelli: le prime sono affidate alle parti sociali, mentre la gestione è riconosciuta agli organismi ed alle strutture di riferimento.

Questo conferma, ancora una volta, il ruolo essenziale della contrattazione collettiva nell'indirizzare, appunto, lo sviluppo e le finalità del sistema bilaterale, oltre che nel suo progressivo rafforzamento. Così come, reciprocamente, è evidente che il sistema bilaterale opera a favore dell'effettività della contrattazione collettiva e dell'istituzionalizzazione delle relazioni sindacali del settore. Basta pensare, da un lato, alla contrattualiz-

zazione delle prestazioni degli enti, definita nell'artigianato con previsioni analoghe a quelle dell'agricoltura per incentivare l'adesione agli enti e favorire così l'estensione dell'ambito di applicazione dei contratti collettivi; e, dall'altro, alle *prestazioni* di carattere collettivo che il sistema paritetico fornisce. Il riferimento è alle funzioni di raccolta sia delle quote di iscrizione alle organizzazioni di rappresentanza dei lavoratori e delle imprese, affidata agli enti bilaterali regionali, sia dei contributi che finanziano l'attività della rappresentanza sindacale territoriale (il delegato di bacino), che garantisce la presenza e l'attività del sindacato anche in un settore caratterizzato da piccole e piccolissime imprese.

Passando al profilo delle prestazioni di carattere individuale, a parte quelle avviate di recente – e, quindi, ancora poco sviluppate – in materia di assistenza sanitaria integrativa e di previdenza complementare, le più rilevanti sono quelle in materia di salute e sicurezza sul lavoro e di formazione professionale e continua – per le quali la legge ha avuto un ruolo promozionale – e, soprattutto, quelle sul sostegno al reddito dei lavoratori ed alla competitività delle imprese che, invece, hanno rappresentato un modello di riferimento per l'intervento del legislatore, come rilevano i Rapporti di Bavaro e di Varesi. Con una peculiarità importante e, cioè, che le prestazioni sono destinate non solo ai lavoratori, ma anche alle imprese, sotto forma di interventi formativi ovvero di contributi erogabili per eventi eccezionali, per processi di ristrutturazione, di innovazione tecnologica, ecc.: tutto questo al fine – indicato con la stessa denominazione dei fondi regionali – di preservare il “patrimonio” di professionalità di tutti coloro che operano nell'artigianato.

La creazione del sistema bilaterale nel settore del *credito* non è connessa, come nei precedenti, a caratteristiche di frammentazione della struttura produttiva, che anzi, dopo la riorganizzazione indotta dai processi di liberalizzazione innescati dalla normativa comunitaria nella seconda metà degli anni Novanta, risulta composta prevalentemente da grandi gruppi di dimensione nazionale e sovranazionale. Come evidenzia il Rapporto, infatti, essa è stata motivata dalla volontà delle parti sociali di governare il mercato del lavoro nel nuovo contesto economico-organizzativo, componendo le esigenze aziendali di competitività, che implicavano il contenimento del costo del lavoro e interventi significativi sulla quantità e sulla qualità dell'occupazione, con l'interesse sindacale alla tutela dell'occupazione, così da evitare il rischio che una elevata conflittualità paralizzasse i processi economici in atto.

Da questa impostazione cooperativa delle relazioni sindacali è scaturita, alla fine degli anni Novanta, una scelta complessa di politica contrattuale