

---

**INDAGINE SULLA  
BILATERALITÀ IN ITALIA  
E IN FRANCIA, GERMANIA,  
SPAGNA, SVEZIA**

---

A cura di  
**Pasquale Sandulli, Michele Faioli,  
Paola Bozzao, Maria Teresa Bianchi  
e Giuseppe Croce**



Fondazione Giacomo Brodolini  
00185 Roma - Via Solferino, 32  
tel. 0644249625 fax 0644249565  
info@fondazionebrodolini.it  
www.fondazionebrodolini.it

**Prima edizione:** Roma, Dicembre 2015  
Stampato in Italia

**Come ordinare le pubblicazioni della Fondazione Giacomo Brodolini**  
Per ordinare le pubblicazioni si prega di mandare una mail all'indirizzo  
info@fondazionebrodolini.it.

ISBN 9788895380292

Tutti i diritti riservati

**INDAGINE SULLA  
BILATERALITÀ IN ITALIA  
E IN FRANCIA, GERMANIA,  
SPAGNA, SVEZIA**

**A cura di  
Pasquale Sandulli, Michele Faioli,  
Paola Bozzao, Maria Teresa Bianchi  
e Giuseppe Croce**

## Quaderni della Fondazione Giacomo Brodolini

### Curatrice Anna Maria Simonazzi

La collana *Quaderni della Fondazione Giacomo Brodolini* presenta i risultati delle attività di ricerca della Fondazione e approfondimenti sui temi che nel tempo sono diventati il centro della sua attività culturale: occupazione, sviluppo locale, valutazione di politiche pubbliche, politiche sociali, pari opportunità, storia.

### Comitato editoriale

#### Filippo Abramo

Presidente di Federmanagement, federazione italiana di associazioni di manager ed esperti di professione che operano all'interno di ogni tipo di organizzazione complessa in ogni campo funzionale, è un esperto di gestione di risorse umane.

#### Eddy Adams

Si occupa di politiche pubbliche come consulente e saggista indipendente. I suoi ambiti di intervento sono lo sviluppo economico, la rigenerazione urbana, l'impresa, le competenze, la formazione e l'inclusione.

#### Tine Andersen

Analista politica, consulente e formatrice sui temi del mercato del lavoro e dell'educazione, lavora per il Danish Technological Institute Centre for Policy and Business Analysis.

#### Massimo Baldini

Professore associato di Economia pubblica presso il Dipartimento di Economia Marco Biagi dell'Università di Modena e Reggio Emilia, è specializzato nei temi della povertà, valutazione delle politiche pubbliche, tassazione e sistemi di welfare.

#### Fabrizio Barbiero

Dirigente del Dipartimento Fondi Strutturali Europei e Sviluppo Economico del Comune di Torino. Gestisce servizi per le PMI e servizi innovativi di marketing territoriale in aree urbane depresse.

#### Cari Caldwell

Direttrice di Future Considerations, gruppo di consulenza con base a Londra, ha più di 15 anni di esperienza nell'aiutare le persone e le organizzazioni a dare alla luce tutto il loro potenziale.

#### Bruno Calvetta

Manager esperto nella gestione di strutture sanitarie pubbliche. È stato Direttore Generale regionale del Dipartimento del Lavoro, Politiche della Famiglia, Formazione Professionale, Cooperazione e Volontariato. È docente universitario a contratto presso il Politecnico di Milano, la LUISS "Guido Carli" di Roma, l'Università "Magna Graecia" di Catanzaro e l'Università Mediterranea di Reggio Calabria.

#### Maria Caprile

Sociologa, è a capo delle attività di ricerca di NOTUS, un'organizzazione no profit spagnola che si occupa di ricerca sociale applicata. Ha una lunga

esperienza nella ricerca comparativa sui temi del mercato del lavoro e parità di genere.

### **Giorgio Centurelli**

Esperto nei temi della programmazione, gestione, controllo e valutazione dei fondi strutturali e dei fondi nazionali. Autore di numerosi articoli e saggi sui temi delle politiche per lo sviluppo. È anche membro della Commissione Credito al Consumo e Microcredito e dell'Associazione Nazionale per lo Studio dei Problemi del Credito.

### **Emma Clarence**

Analista politica per il Programma LEED dell'OECD che ha sede presso il Centro per lo Sviluppo Locale di Trento. Lavora nell'area dell'innovazione sociale, e nello specifico si occupa di inclusione sociale e del ruolo dell'economia sociale.

### **Niall Crowley**

Esperto indipendente sui temi dell'uguaglianza. Ha collaborato in diverse iniziative europee sia a livello europeo che nazionale. In Irlanda è stato Garante per le Pari Opportunità.

### **Miquel de Paladella**

Economista con un'ampia esperienza internazionale nei temi dello sviluppo e imprenditore sociale esperto in organizzazioni internazionali. È cofondatore di 1x1microcredit, Presidente di ACAF e membro del board di Grup33.

### **Michele Faioli**

Professore di Diritto del Lavoro presso l'Università di Roma Tor Vergata. È esperto di relazioni industriali e diritto comparato europeo, è il coordinatore scientifico del progetto su TTIP della

Fondazione Giacomo Brodolini e cocoordinatore della Scuola Europea di Relazioni Industriali (SERI).

### **Giuseppe Fiorani**

Professore a contratto presso il Dipartimento di Economia Marco Biagi dell'Università di Modena e Reggio Emilia. Ricercatore esperto nei temi dei fondi strutturali e occupazione, è il responsabile per la valutazione delle politiche per l'impiego italiane per conto dell'Osservatorio europeo sull'occupazione.

### **Elvira González**

Economista specializzata in occupazione, coesione sociale e politiche di genere, dirige il gruppo di economisti del Centro per gli studi economici Tomillo in Spagna. È membro spagnolo del Network di ricerca sul mercato del lavoro SYSDEM e del Network europeo per il genere, l'occupazione e l'inclusione sociale ENEGE.

### **Alberto Masetti-Zannini**

Presidente e fondatore di Impact Hub Milano, coordinatore delle attività internazionali e delle relazioni esterne, è anche coordinatore del Cluster Unione europea del Network internazionale di Impact Hub.

### **Andrew McCoshan**

Consulente e ricercatore indipendente, professore associato presso l'Accademia di Alta Formazione britannica, esperto ECET per il Regno Unito e membro del gruppo di ricerca della task force britannica su educazione e datori di lavoro, ha un'esperienza di lungo corso su educazione, formazione e occupazione.

**Fabrizio Montanari**

Professore Associato di Organizzazione Aziendale presso l'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, dove è responsabile scientifico dell'Unità di ricerca OPERA del Centro di ricerca GIUnO, specializzata nello studio delle industrie creative e social media.

**Alessandro Paparelli**

Capo delle Risorse umane e organizzazione del lavoro per la Salvatore Ferragamo in Asia, fa base a Hong Kong, è editorialista per il Gruppo 24 ORE e autore di diversi libri, inclusi due testi su innovazione ed etica in Cina pubblicati dall'editore Hoepli, Milano.

**Vito Peragine**

Professore di Scienza delle Finanze presso l'Università di Bari. Le sue aree di specializzazione sono l'economia pubblica, e più specificamente l'analisi distributiva, le politiche sociali, l'economia della formazione e del mercato del lavoro.

**Michele Raitano**

Ricercatore in Politica economica presso la Sapienza Università di Roma. I suoi principali interessi di ricerca sono: welfare state, politiche sociali, mercato del lavoro e redistribuzione, capitale umano ed educazione.

**Giacomo Silvestri**

Dirige l'organizzazione generale e i cambiamenti organizzativi presso Generali. È responsabile della pianificazione della governance globale e dell'organizzazione del lavoro, delle

strategie di gestione e motivazione della forza lavoro e della pianificazione e gestione dei cambiamenti.

**Pietro Tagliatesta**

Attualmente lavora per la Direzione Generale per l'inclusione sociale del Ministero del Lavoro italiano. È un esperto in programmazione, implementazione e valutazione di politiche europee e nazionali. Precedentemente ha lavorato come esperto nazionale presso la Direzione Generale per l'Occupazione della Commissione europea dove si è occupato di fondi strutturali e della strategia Europa 2020.

**Eckhard Voss**

È uno dei fondatori, ricercatori esperti e consulente per gli affari europei per la Wilke, Maack e Partner di Amburgo. Durante la sua carriera ha sviluppato una profonda conoscenza delle relazioni industriali, del dialogo sociale e degli sviluppi del mercato del lavoro in contesto internazionale.

**Charlotte Wolff-Bye**

Vice-presidente, responsabile per la strategia e politica di sostenibilità presso Statoil. Esperta in strategie di responsabilità d'impresa, con un approccio orientato alla buona governance, al coinvolgimento degli stakeholders, ai diritti umani e alla trasparenza, nel corso della sua carriera ha lavorato con diverse imprese internazionali. Contribuisce al lavoro della Fondazione Giacomo Brodolini in maniera indipendente e a titolo personale.

# Indice

<b>Presentazione</b>	<b>13</b>
<b>Sezione 1</b>	<b>15</b>
<b>BILATERALITÀ DI LIVELLO NAZIONALE</b>	<b>15</b>
<b>Indicazioni per la lettura del Report.</b>	
<b>Metodo e rinvio al database. Diacronia e sincronia della lingua del diritto che regola la bilateralità italiana</b>	<b>17</b>
<i>di Pasquale Sandulli e Michele Faioli</i>	
<b>1. Metodo dell'indagine</b>	<b>23</b>
<i>di Luca Cerusa e Michele Faioli</i>	
1.1. CCNL (Analisi desk tra classificazione e catalogazione. Criteri metodologici)	24
1.2. Raccolta dati ("Fase istituzionale" e "Fase gestoria". Modalità e funzioni del database)	25
1.3. Analisi desk e indagine sul campo: dal CCNL all'intervista <i>face to face</i>	27
<b>2. Bilateralità in Italia.</b>	
<b>Modelli istituzionali, partecipazione paritetica e solidarietà</b>	<b>31</b>
<i>di Michele Faioli</i>	
2.1. Osservazioni introduttive	31
2.2. Enti bilaterali nazionali (EBN)/Osservatori nazionali e Comitati paritetici (OBN). Strutture plastiche nelle relazioni industriali italiane	36
a) <i>Primo fattore</i> . La soggettività giuridica nell'ambito civilistico degli enti bilaterali	38
b) <i>Secondo fattore</i> . Modi di cooperazione tra livello nazionale e livello territoriale della bilateralità italiana	55
c) <i>Terzo fattore</i> . Le funzioni che la legge delega alla bilateralità	60
2.3. EBN/OBN - Agire dovuto e agire non dovuto in relazione alla norma di contratto collettivo	62
a) L'automaticità della prestazioni per via contrattuale. Il diritto retributivo all'equipollente del lavoratore e la tutela rimediale-risarcitoria	62



b) Il finanziamento della bilateralità e la presenza funzionale della bilateralità sul territorio. Cenni all'analisi economica del rapporto bilateralità-costo del lavoro	71
<b>3. Utilità sociale e rilevanza costituzionale della bilateralità italiana in funzione delle prestazioni erogate.</b>	
<b>Analisi preliminare in vista del completamento dell'indagine sui livelli territoriali della bilateralità italiana</b>	<b>75</b>
<i>di Paola Bozzao</i>	
3.1. Osservazioni introduttive	75
3.2. Materie ed aree di intervento	80
3.3. Bilateralità e formazione	89
3.4. Bilateralità e apprendistato	93
3.5. Bilateralità e sostegno al reddito	94
<b>4. Rendiconto e gestione: dove e come si realizza l'efficacia dell'azione paritetica della bilateralità italiana.</b>	
<b>Analisi preliminare in vista del completamento dell'indagine sui livelli territoriali della bilateralità italiana</b>	<b>99</b>
<i>di Maria Teresa Bianchi</i>	
4.1. Profili economico-aziendali degli enti bilaterali	99
4.2. Il bilancio negli enti bilaterali: problemi attuali	101
4.3. Una diversa ipotesi di rendicontazione	108
4.4. Qualche riflessione sugli aspetti gestionali	115
4.5. Considerazioni conclusive	117
<b>Sezione 2</b>	
<b>BILATERALITÀ DI LIVELLO TERRITORIALE</b>	<b>119</b>
<b>Indicazioni per la lettura del Report.</b>	
<b>Metodo e rinvio al database. Diacronia e sincronia della lingua del diritto che regola la bilateralità italiana</b>	<b>121</b>
<i>di Pasquale Sandulli e Michele Faioli</i>	
<b>1. Alcuni aspetti operativi della ricerca sugli Enti bilaterali territoriali (EBT) e sulla Contrattazione collettiva decentrata territoriale (CCL)</b>	<b>125</b>
<i>di Luca Cerusa e Michele Faioli</i>	
1.1. CCL (Analisi desk della contrattazione collettiva decentrata. Metodo)	125

1.2.	Raccolta dati (“Fase istituzionale” e “Fase gestoria”. Modalità e funzioni del database)	126
1.3.	Indagine sul campo: workshop territoriali, interviste <i>face to face</i> , focus di approfondimento	128
<b>2.</b>	<b>Istituzioni bilaterali e contrattazione collettiva territoriale</b> <i>di Michele Faioli</i>	<b>131</b>
2.1.	Due possibili punti di vista sulla bilateralità territoriale (“Caos” e “Logos”). Osservazioni introduttive sul “grado di plasticità” degli EBT	131
2.2.	Analisi degli elementi istituzionali degli EBT e dei connessi fattori di plasticità degli EBT. Soggettività giuridica e scopo mutualistico nel rapporto EBT/EBN - CCNL/CCL (bilateralità nazionale/ territoriale e contrattazione nazionale/territoriale)	137
	a) <i>Primo fattore</i> . Soggettività giuridica degli EBT, gestione congiuntiva/disgiuntiva e potere di controllo	137
	b) <i>Secondo fattore</i> . Mutualità, ideal-tipi di welfare state, sistemi a ripartizione, sistemi a capitalizzazione nella bilateralità territoriale e processi di <i>decommodification</i>	185
2.3.	Brevi note conclusive e questioni aperte. Schema e rinvio	201
<b>3.</b>	<b>Prestazioni erogate mediante la bilateralità territoriale.</b> <b>Osservazioni sul sistema delle prestazioni per formazione,</b> <b>sostegno al reddito e apprendistato e sulle prestazioni ulteriori</b> <i>di Paola Bozzao</i>	<b>205</b>
3.1.	Introduzione	205
3.2.	Le politiche attive del lavoro. La formazione professionale	213
3.3.	Le politiche attive del lavoro. L'apprendistato	218
3.4.	Le politiche passive del lavoro	220
3.5.	Osservazioni di sintesi	229
3.6.	Le principali criticità emerse dall'indagine	231
<b>4.</b>	<b>Rendiconto e procedure di controllo nella bilateralità territoriale</b> <i>di Maria Teresa Bianchi</i>	<b>237</b>
4.1.	Sintesi delle criticità evidenziate	237
4.2.	Analisi della documentazione ricevuta	238
4.3.	Conferma dello schema alternativo proposto	242
4.4.	Strumenti del controllo di gestione	245
4.5.	Considerazioni conclusive	246

<b>5. Osservazioni conclusive. Potenzialità e limiti della bilateralità territoriale sulla base delle indicazioni pervenute.</b>	
<b>Spunti di riflessione per una possibile futura ricerca</b>	<b>249</b>
<i>di Giuseppe Croce</i>	
5.1. Potenzialità	249
a) Funzione mutualistico-assicurativa	250
b) Produttività	250
c) Benessere dei lavoratori	251
d) Il sistema bilaterale a confronto con altre modelli di welfare	252
e) Finanziamento	252
5.2. Limiti e criticità	253
a) Tassi di adesione	253
b) Managerialità, trasparenza, valutazione	255
c) Dimensione e frammentazione	255
d) Segmentazione del mercato del lavoro	256

### **Sezione 3**

## **BILATERALITÀ IN EUROPA (CASI-STUDIO: FRANCIA, GERMANIA, SPAGNA, SVEZIA)**

**259**

*di Giuseppe Croce*

<b>1. Introduzione</b>	<b>261</b>
1.1. Oggetto e scopi dell'analisi della bilateralità in Francia, Germania, Spagna e Svezia	261
1.2. Modello puro e modello misto di bilateralità	264
1.3. Diversi gradi di mutualizzazione	266
1.4. Vantaggi e limiti della bilateralità. Alcuni spunti preliminari	267
<b>2. Gli enti bilaterali in Francia</b>	<b>271</b>
2.1. Il contesto istituzionale e di mercato del lavoro	271
2.2. Profilo della bilateralità del paese	273
2.3. Caso-studio: <i>Organismes paritaires collecteurs agréés</i> (OPCA)	275
2.4. Caso-studio: <i>Réseau de l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail</i> (ANACT)	280
2.5. Elementi di forza e criticità	283
<b>3. Gli enti bilaterali in Germania</b>	<b>291</b>
3.1. Il contesto istituzionale e di mercato del lavoro	291
3.2. Profilo della bilateralità del paese	294

3.3.	Caso-studio: <i>Bundesagentur für Arbeit</i> (BA)	296
3.4.	Caso-studio: <i>Soka-Bau</i>	298
3.5.	Elementi di forza e criticità	301
<b>4.</b>	<b>Gli enti bilaterali in Spagna</b>	<b>305</b>
4.1.	Il contesto istituzionale e di mercato del lavoro	305
4.2.	Profilo della bilateralità del paese	306
4.3.	Caso-studio: <i>Fundación laboral de la construcción del Principado de Asturias</i> (FCL)	312
4.4.	Caso-studio: <i>Servicio interconfederal de mediación y arbitraje</i> (SIMA)	314
4.5.	Caso-studio: <i>Fundación Tripartita para la formación en el empleo</i> (FTFE)	316
4.6.	Elementi di forza e criticità	319
<b>5.</b>	<b>Gli enti bilaterali in Svezia</b>	<b>323</b>
5.1.	Il contesto istituzionale e di mercato del lavoro	323
5.2.	Profilo della bilateralità del paese	326
5.3.	Caso-studio: <i>Trygghetsrådet</i> (TRR)	328
5.4.	Caso-studio: <i>Trygghetsstiftelsen</i> (TSL)	331
5.5.	Caso-studio: <i>Omställningsfonden</i> (KOM-KL)	333
5.6.	Elementi di forza e criticità	334
	<b>Riferimenti bibliografici relativi all'indagine europea</b>	<b>337</b>
<b>Sezione 4</b>		
<b>LIBRO VERDE SULLA BILATERALITÀ –</b>		
<b>Strumento di lavoro 2015</b>		
	Introduzione	341
	<i>di Maria Teresa Bianchi, Paola Bozzao, Giuseppe Croce, Michele Faioli, Manuelita Mancini, Roberto Radicci, Pasquale Sandulli</i>	343
1.	Bilateralità e contrattazione collettiva	345
2.	Bilateralità e rappresentatività sindacale dei soggetti istitutivi	347
3.	Bilateralità e livelli istituzionali (nazionale e territoriale)	349
4.	Bilateralità e governance paritetica (veti e poteri degli amministratori)	351
5.	Bilateralità e rendicontazione	353
6.	Bilateralità e sistemi sanzionatori-promozionali per l'adempimento	355
7.	Bilateralità e prestazioni	357



# Presentazione

La presente pubblicazione si basa sul lavoro di ricerca sulla Bilateralità in Italia svolto dalla Fondazione G. Brodolini per il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali dal 2011 al 2014.

Gli enti bilaterali sono organismi costituiti congiuntamente dalle organizzazioni dei lavoratori e dalle associazioni datoriali, con una gestione paritaria fra i rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro, e hanno come obiettivo la fornitura di servizi ai loro affiliati.

La ricerca ha avuto come obiettivo quello di indagare le funzioni e le caratteristiche degli organismi bilaterali in Italia, sia a livello nazionale che territoriale, nonché il ruolo da essi svolto nella fornitura di servizi di welfare state e di politiche attive e passive del lavoro, con un focus su sostegno al reddito, formazione e apprendistato. L'indagine si è basata principalmente sull'analisi dei contratti collettivi nazionali, degli statuti e regolamenti degli enti bilaterali, e su un numero consistente di interviste a rappresentanti nazionali delle parti sociali e a direttori e presidenti di enti bilaterali sia nazionali che territoriali.

La Bilateralità è stata oggetto di analisi anche in prospettiva comparata con altri Paesi europei in particolare Francia, Spagna, Svezia e Germania.

Per tenere vivo l'interesse la Fondazione organizza ogni anno dal 2012 la Giornata della Bilateralità in Italia, dando vita di fatto ad un laboratorio permanente di studio e riflessione sul tema.

Il gruppo di ricerca che ha realizzato l'indagine è stato guidato da Michele Faioli e Pasquale Sandulli in collaborazione con Paola Bozzao, Maria Teresa Bianchi, Giuseppe Croce.

Per la Fondazione hanno contribuito al lavoro di ricerca Alberto Merolla, Roberto Radicci, Manuelita Mancini, Luca Cerusa e Gianluca Bonanomi.



## **Sezione 1**

# **BILATERALITÀ DI LIVELLO NAZIONALE**





# Indicazioni per la lettura del Report.

## Metodo e rinvio al database. Diacronia e sincronia della lingua del diritto che regola la bilateralità italiana

di Pasquale Sandulli e Michele Faioli

Il Report è da intendersi come un “rapporto di sintesi” riferibile alla ricerca/indagine svolta secondo la metodologia condivisa dal team di ricerca e conforme all’offerta tecnica della Fondazione Giacomo Brodolini: all’approccio teorico si aggancia una rigorosa indagine sul campo mediante somministrazione di questionari/interviste ai responsabili della bilateralità italiana appartenenti agli ambiti contrattuali che, essendo coinvolti, hanno deciso di aderire all’iniziativa.

Il lavoro prende le mosse dalle trasformazioni che ha innegabilmente subito la bilateralità italiana nel corso dell’ultimo decennio.

Il punto di partenza è costituito dalla concezione classica di bilateralità, incentrata sulla contrattazione collettiva e sulle funzioni da essa svolte nel mercato del lavoro, con la strutturazione tra livello nazionale e livello territoriale del sistema istituzionale.

Il punto di arrivo è da determinare. L’indagine nazionale ha reso risultati che, da un punto di vista meramente scientifico, possono essere definiti parziali e in fase di necessaria revisione. Dei 48 enti bilaterali nazionali (EBN) contattati solo la metà ha deciso di aderire all’indagine, fornendo in alcuni casi dati parziali e non rilevanti per i fini della ricerca.

Gli enti bilaterali di livello nazionale aderenti all’iniziativa di ricerca sono **riportati nella tabella a pagina 18.**

Nella seconda fase dell’indagine (analisi della bilateralità di livello territoriale) è stato osservato che, nel passaggio dal livello nazionale al livello territoriale della organizzazione della bilateralità italiana, notevoli sviluppi su governance, istituzione e prestazioni sono rintracciabili. Tali sviluppi sono di estremo interesse perché rappresentano l’evoluzione “concreta” del se, del come e del quanto la bilateralità sia valevole nel mercato del lavoro italiano. Specie a livello di prestazioni si noterà l’effettiva e progressiva espansione delle funzioni che il con-

<b>EBN – Acronimo</b>	<b>EBN – Nome per esteso</b>
<b>AGRIFORM/EBAN<sup>1</sup></b>	ENTE BILATERALE PER LA FORMAZIONE PROFESSIONALE NEL SETTORE AGRICOLO
<b>ASFOR CINEMA</b>	ASSOCIAZIONE PER LO SVILUPPO E LA FORMAZIONE DELLE PROFESSIONI CINEMATOGRAFICHE
<b>CNCE</b>	COMMISSIONE NAZIONALE PARITETICA PER LE CASSE EDILI
<b>EBAN</b>	ENTE BILATERALE AGRICOLO NAZIONALE
<b>EBINFOP</b>	ENTE BILATERALE NAZIONALE DELLA FORMAZIONE PROFESSIONALE
<b>EBINPROF</b>	ENTE BILATERALE NAZIONALE PROPRIETARI DI FABBRICATI
<b>EBINVIP</b>	ENTE BILATERALE NAZIONALE DELLA VIGILANZA PRIVATA
<b>EBIPAN</b>	ENTE BILATERALE PANIFICAZIONE
<b>EBIPRO</b>	ENTE BILATERALE STUDI PROFESSIONALI
<b>EBITEMP</b>	ENTE BILATERALE PER IL LAVORO TEMPORANEO
<b>EBLI</b>	ENTE BILATERALE LAVANDERIE INDUSTRIALI
<b>EBN</b>	ENTE BILATERALE NAZIONALE DEL SETTORE TURISMO
<b>EBNA</b>	ENTE BILATERALE NAZIONALE ARTIGIANATO
<b>EBNTER</b>	ENTE BILATERALE NAZIONALE PER IL TERZIARIO
<b>ENBICREDITO</b>	ENTE BILATERALE NAZIONALE DEL CREDITO
<b>ENIPG</b>	ENTE NAZIONALE ISTRUZIONE PROFESSIONALE GRAFICA
<b>FASDAPI</b>	FONDO DI ASSISTENZA E SOLIDARIETÀ PER DIRIGENTI E QUADRI SUPERIORI DELLA PICCOLA E MEDIA INDUSTRIA
<b>FBA</b>	FONDO BANCHE E ASSICURAZIONI
<b>FOC</b>	FONDO PER L'OCCUPAZIONE
<b>FORMEDIL</b>	ENTE NAZIONALE PER LA FORMAZIONE E L'ADDESTRAMENTO PROFESSIONALE NELL'EDILIZIA
<b>FOS</b>	FONDO DI SOLIDARIETÀ PER IL SOSTEGNO AL REDDITO
<b>ONBSI</b>	ORGANISMO NAZIONALE BILATERALE SERVIZI DI PULIZIA E INTEGRATI/MULTISERVIZI

tratto collettivo e lo statuto affidano all'organizzazione bilaterale, sino a inglobare l'interesse positivo giuridicamente rilevante che tali organizzazioni sono tenute a definire nella realtà in cui operano.

Gli enti bilaterali di livello territoriale aderenti all'iniziativa di ricerca sono indicati nella Sezione 2 – Bilateralità di livello territoriale.

In un quadro giuridico, il cui impulso centrale è per definizione nelle mani delle organizzazioni sindacali e delle organizzazioni imprenditoriali, in quanto determinato secondo logiche paritetiche, ogni informazione qui riportata deve essere intesa alla stregua di un dato che è scientifico perché considerabile, solo

---

1. AGRIFORM è in fase di estinzione, EBAN è in fase di costituzione con assorbimento delle funzioni.

in linea teorica, “a-contestuale” e “a-storico” e, per necessità e dunque in linea pratica, “contestuale” e “storico” in ragione dei dati ottenuti, e non potenzialmente ottenibili.

In altre parole, per anticipare anche alcuni profili metodologici utilizzati, il momento originario della realtà che si studia o si descrive non è considerato prevalente sul momento sopravvenuto di concretizzazione della medesima realtà bilaterale.

Il Report sulla bilateralità nazionale è composto di quattro capitoli, correlati a quattro tematiche generali:



Il Report sulla bilateralità territoriale è invece composto nel modo che segue:



Le parti curate da Paola Bozzao (Prestazioni) e Maria Teresa Bianchi (Rendiconto/Gestione) sono focalizzate sulla bilateralità territoriale. Come è noto la bilateralità territoriale ha assunto nell'indagine un ruolo particolarmente centrale con riferimento al momento prestazionale e al collegamento tra contribuzione e rendicontazione.

È stata effettuata un'analisi verticale del sistema istituzionale della bilateralità italiana alla luce della seconda fase dell'indagine sulla bilateralità territoriale che si è resa disponibile a interviste e investigazioni più coerenti con il piano di ricerca complessivo (curata da Michele Faioli).

Nel materiale studiato e mediante le interviste effettuate si nota una dualità tra lingua e parole del diritto afferenti al complesso sistema che regola la bilateralità italiana.

È una forma di dicotomia, che pur essendo riconoscibile in molte altre dinamiche del diritto italiano, tra cui anche quella del diritto sindacale, qui trova una peculiare esaltazione.

Omogeneità e coerenza del sistema linguistico nelle definizioni legali, negli schemi istitutivi di modelli e diritti, nell'organizzazione della bilateralità divengono, per ciò che a oggi il team di ricerca ha analizzato, sono ideali a cui far riferimento.

Si potrebbe, in tal senso, notare una certa discrepanza nella descrizione del medesimo concetto. È interessante osservare che alcune parti sociali hanno effettuato definizioni, facendo riferimento a concetti chiari e normalmente usati, altre parti sociali, nel pieno della propria autodeterminazione linguistico-giuridica, hanno posto in essere definizioni innovative. Di conseguenza si rende fuggitiva la comparazione e complessa la esemplificazione.

Dato questo quadro, lo sforzo del team di ricerca è stato anche diretto a rendere empiriche, dunque stabili, ammettendo l'introduzione nel sistema linguistico-giuridico di concettualizzazioni che in sé hanno grande valore perché espresse nella negoziazione sindacale dalle parti sociali, secondo la regola dell'auto-determinazione, ma evidentemente non adatte a ricondurre a sistema i fenomeni da essi regolati.

Il Report che segue non può non essere connesso all'opera di mappatura della contrattazione collettiva e degli enti bilaterali nazionali.

Per "mappatura" deve intendersi la raccolta e catalogazione dei contratti collettivi del lavoro attualmente vigenti, anche mediante ricorso all'archivio dei contratti nazionali costituito presso il CNEL dalla legge 30 dicembre 1986 n.

936 (di seguito CCNL per i contratti collettivi nazionali, CCL per indicare la contrattazione collettiva di secondo livello). I suddetti contratti collettivi saranno esaminati mediante un'analisi desk, al fine di individuare il rimando ad enti bilaterali o altri organismi paritetici già costituiti, o la previsione di istituzione degli stessi. Riguardo a ciascun ente bilaterale o altro ente paritetico individuato, saranno identificate le funzioni e i compiti assegnati dalla contrattazione, nonché informazioni relative alla composizione, alla modalità di finanziamento e ad eventuali raccordi con altri soggetti. Per ciascuno di essi sarà quindi compilata una scheda di sintesi, con una breve descrizione relativa a ciascuno degli ambiti specificati. Le informazioni raccolte sono state inserite in un database contenente una classificazione per tipologia di contratto nazionale, comparto, categoria e tipologia di imprese. Tale database consentirà di effettuare con semplicità ricerche tematiche sui soggetti della bilateralità previsti dai CCL (ad esempio, criteri di ricerca potranno essere il comparto, la tipologia di ente, i servizi offerti, ecc.) e fornire una base di dati per la selezione dei soggetti da intervistare nella successiva fase.

La mappatura ha consentito la verifica dei soggetti bilaterali effettivamente istituiti ed operanti a livello nazionale. Sono stati altresì identificati gli enti effettivamente istituiti ma in realtà non operativi. Il database, a cui deve ricollegarsi ogni informazione che qui è riportata in termini meramente empirici e per campionario, è stato costituito e aggiornato con informazioni relative all'effettiva operatività degli enti. In esso si ritrovano anche informazioni di contatto (recapiti e riferimenti) ricavate attraverso la ricerca su internet e le interviste.



# 1. Metodo dell'indagine

di Luca Cerusa e Michele Faioli

Il progetto di ricerca “Indagine sulla bilateralità in Italia e in alcuni paesi europei (Francia, Germania, Spagna e Svezia)”, promosso dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, è stato articolato secondo un'impostazione metodologica interdisciplinare.

Il coinvolgimento di esperti studiosi, con diverse competenze (diritto del lavoro, previdenziale e sindacale, economia del lavoro, diritto tributario, economia aziendale, diritto civile), ha permesso di indagare e ricercare all'interno del contesto legislativo di riferimento, le funzioni e il ruolo degli enti bilaterali riguardo a tre aree specifiche:



L'ampia ricerca condotta sugli EBN (Enti bilaterali nazionali) ha evidenziato una complessa intelaiatura nella quale la bilateralità si incastona. Tale intelaiatura è costituita, definita e retta dal CCNL (Contratto collettivo nazionale di lavoro).

La parte obbligatoria del CCNL è istitutiva dell'ente bilaterale, dove, portatori di interessi contrapposti (associazioni imprenditoriali e organizzazioni sindacali), decidono pariteticamente di far confluire iniziative e azioni a favore dei loro rappresentati.

In questa indagine viene altresì evidenziato l'intreccio tra pubblico e privato, nel senso che l'interesse pubblico, lasciando spazio a quello privato, permette una certa configurazione della bilateralità italiana.

Un dato, che potrebbe dirsi quasi ontologico, della bilateralità italiana è riferibile alla pluralità, quasi indefinibile, di soggetti e/o enti che appaiono sulla scena della contrattazione collettiva di settore: questa indagine ha permesso uno scavo verticale in ciascun settore produttivo, mediante lo studio di circa



1.600 contratti collettivi, stratificatisi nel tempo, della bilateralità rinvenibile nel sistema delle relazioni industriali italiano.

Tale pluralità può apparire in alcuni casi mossa da una proliferazione disorganica di soggetti/enti bilaterali. Tuttavia la presente indagine mostrerà che tale disorganicità, ammesso che possa essere definita tale, è controllata dalle parti istitutive e razionalizzata nel tempo secondo le esigenze del settore produttivo.

### **1.1. CCNL (Analisi desk tra classificazione e catalogazione. Criteri metodologici)**

I primi mesi dell'attività di ricerca, sono stati impostati definendo la classificazione e la catalogazione della documentazione utile ai fini della ricerca. L'analisi desk condotta è stata effettuata utilizzando come banca dati ufficiale il sito web del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro-CNEL ([www.cnel.it](http://www.cnel.it)) e/o contrattazione collettiva recente fornita dall'ISFOL, banche dati di biblioteche universitarie o resa disponibile dalle parti sociali<sup>2</sup>. Essendo quest'ultimo lo strumento ufficiale da cui dedurre le informazioni necessarie riguardanti gli enti bilaterali, il gruppo di ricerca ha condotto l'analisi seguendo tale logica di impostazione:

Fasi dell'indagine	(i) Individuazione dei comparti economici che la banca dati ufficiale CNEL fornisce (Agricoltura; Alimentaristi-Agroindustriale; Aziende di servizi; Chimici; Tessile; Meccanici; Commercio; Credito-Assicurazioni; Edilizia; Amministrazione Pubblica; Poligrafici e Spettacolo; Enti ed Istituzioni Private; altri e vari);
	(ii) successiva individuazione delle sub-categorie riferibili ad ogni comparto economico (ad ogni comparto economico corrispondono diverse categorie);
	(iii) individuazione delle norme riferibili a enti bilaterali e/o organismi paritetici (la banca dati del CNEL cataloga le norme del CCNL secondo una specifica codificazione - il codice RS8 riferisce a enti bilaterali e/o organismi paritetici);
	(iv) catalogazione in ordine cronologico della documentazione raccolta.

2. Come è noto, la banca dati CNEL per alcuni settori può non essere aggiornata con contrattazione collettiva recente. In ragione di ciò e dei recenti sviluppi contrattuali del 2012/2013 in materia di apprendistato e mercato del lavoro, l'ISFOL e/o alcune parti sociali hanno messo a disposizione la contrattazione collettiva più congrua ai fini dell'indagine. Per "contrattazione collettiva" qui deve intendersi l'insieme delle norme di contratto collettivo riferibile ad accordi interconfederali, contratti collettivi nazionali e contratti collettivi decentrati.

Mediante l'impostazione sopra menzionata apparse l'universo che si prospettava all'orizzonte.

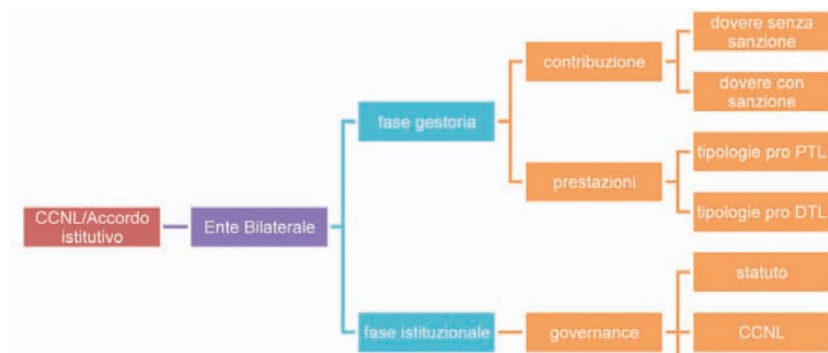
Il primo step – punto (i) – ci ha permesso di delineare la cornice dell'indagine; i punti (ii), (iii) e (iv) hanno costituito il contenuto sostanziale della prima fase della ricerca.

Mediante tale impostazione è stato possibile ricostruire storicamente l'evoluzione della bilateralità italiana, capirne il funzionamento e analizzare possibili criticità.

## 1.2. Raccolta dati (“Fase istituzionale” e “Fase gestoria”). Modalità e funzioni del database)

La catalogazione e la classificazione della documentazione raccolta sono state utili per dedurre informazioni di base relative al numero, tipologia e funzionamento degli enti bilaterali.

I primi dati ottenuti, sono stati raccolti ed inseriti in un foglio di lavoro excel, secondo il seguente schema teorico:



Tale strumento rappresenta la prima versione di un database più complesso. Al termine dell'indagine risulterà possibile avere uno strumento mediante il quale estrapolare le informazioni riferibili al periodo 2009-2011 relative ad ogni singolo ente.

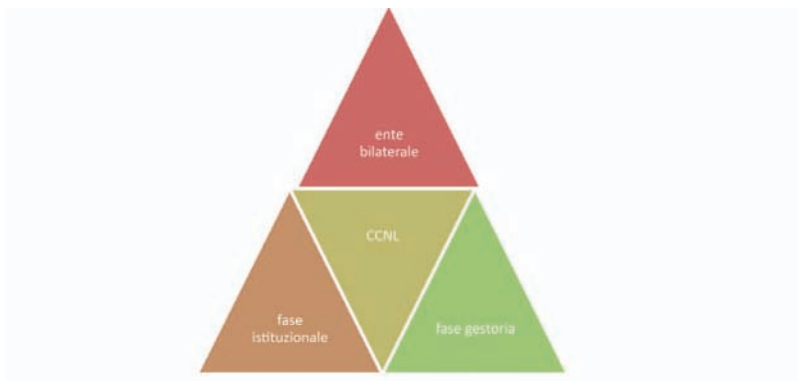
Il database è la fotografia di come la bilateralità riferibile ad ogni settore ha operato nel corso di questo triennio, una rappresentazione quindi statica di soggetti che hanno affrontato l'andamento congiunturale degli ultimi anni.

Ritornando alla catalogazione dei dati, il gruppo di ricerca ha ritenuto necessario pensare che lo strumento che avrebbe contenuto i dati raccolti doveva essere “onnicomprensivo”, cioè deve essere uno strumento che al suo interno racchiudesse e razionalizzasse ogni singola e dettagliata informazione riguardo agli enti bilaterali.

La razionalizzazione costruita dal gruppo di ricerca è stata quella di suddividere il foglio di lavoro in due macro-aree:

1. fase istituzionale
2. fase gestoria/prestazioni/contributi.

Per semplicità espositiva, si potrebbe raffigurare attraverso una rappresentazione piramidale (*top/down*) la logica secondo cui il gruppo di ricerca ha impostato le due macro-aree di analisi riguardanti gli enti bilaterali utili per la catalogazione della documentazione all'interno del foglio di lavoro.



Come si rileva dall'immagine, e come detto in precedenza, l'analisi dei CCNL è stato il nucleo centrale dell'indagine. Si sono successivamente dedotte informazioni che hanno consentito di articolare ulteriormente le macro-aree raffigurate. Avendo individuato l'EBN mediante l'analisi della documentazione, con riferimento alla fase istituzionale si è proceduto alla catalogazione delle seguenti informazioni:

- 1) Individuazione del comparto economico di riferimento;
- 2) Individuazione della sub-categoria relativa al comparto;
- 3) Natura istituzionale: Comitato paritetico (con funzioni di mero coordinamento/in funzione servante) ed ente bilaterale gestoriale (con fun-

zioni di erogazione di prestazioni: sostegno al reddito, apprendistato, formazione, ammortizzatori sociali, ecc.);

- 4) CCNL/Accordo istitutivo (parti firmatarie); CCNL/Accordo per adesione successiva (parti firmatarie); CCNL/Accordi modificativi (parti firmatarie);
- 5) Finalità rilevabili da CCNL (in questa sezione sono state individuate le finalità che l'ente bilaterale deve espletare);
- 6) Modello istituzionale (associazione con o senza personalità giuridica, comitato paritetico, fondazione);
- 7) Governance (classificazione degli organi gestori dell'ente bilaterale e relativi poteri);
- 8) Organizzazione interna/tecostruttura;
- 9) Modalità di finanziamento (secondo quali parametri avviene la contribuzione e in quale percentuale viene suddivisa tra datore di lavoro e prestatore di lavoro; come avviene la riscossione del contributo spettante all'ente bilaterale, in modo diretto e/o indiretto mediante INPS, definendo poi la specificità del modello sanzionatorio, ove ci fosse, in "dovere libero" qualora ci sia insussistenza di sanzione in caso di inadempimento e "dovere" qualora sia prevista una sanzione in caso di inadempimento).

La natura dell'ente bilaterale risulta di notevole importanza. La distinzione tra "ente non gestionale o comitato" ed "ente gestionale" ha comportato, con riguardo all'ente non gestionale/comitato, una limitata analisi (i.e. la documentazione raccolta ci ha permesso di catalogare esclusivamente i punti da 1 a 6).

La seconda macro-area del foglio di lavoro riguarda le prestazioni. L'analisi ha tenuto conto dei seguenti aspetti:

- 1) Numero aziende aderenti all'ente bilaterale;
- 2) Numero di lavoratori vincolati;
- 3) Ammontare delle risorse dell'ente bilaterale per il periodo 2010-2011;
- 4) Ammontare delle risorse per servizi/prestazioni (apprendistato, formazione, sostegno al reddito);
- 5) Servizi/prestazioni a favore delle aziende;
- 6) Servizi/prestazioni a favore del lavoratore.

Tutte le voci fin qui enunciate, sia quelle riguardanti la fase istituzionale sia quelle riguardanti la fase delle prestazioni, ci hanno consentito di avere una prima disamina della bilateralità nazionale.

### 1.3 Analisi desk e indagine sul campo: dal CCNL all'intervista *face to face*

Completata la fase di catalogazione, il gruppo di ricerca si è concentrato sui riscontri avuti dall'analisi desk. L'esame dei documenti raccolti è stata fondamentale per capire come è strutturata la bilateralità, sia quella riguardante gli "enti non gestionali o con funzione di comitato" sia quella riguardante gli "enti gestionali".

Con riguardo agli enti gestionali si deve notare che sono state individuate 48 istituzioni bilaterali gestionali di livello nazionale (EBN) – si tratta di istituzioni dotate di una certa soggettività giuridica consistente in: i) autonomia gestionale, ii) presenza di organi amministrativi e iii) modelli di rendiconto/bilancio. Sono stati identificati inoltre 250 tra Osservatori nazionali e Comitati paritetici (OBN). Si tratta di enti bilaterali senza soggettività giuridica (i.e. non dotati di autonomia gestionale o di organi amministrativi, modelli di rendiconto/bilancio). Gli osservatori bilaterali nazionali esplicano di fatto mere funzioni di coordinamento sindacale relative alla formazione continua, apprendistato e sostegno al reddito. Si noti che è stata in ogni caso richiesta la collaborazione delle parti sociali al fine di facilitare i contatti con alcuni osservatori bilaterali nazionali che potrebbero eventualmente costituire un soggetto rilevante per l'indagine.



[Dall'analisi desk è stata successivamente sviluppata la fase di indagine sul campo. Il gruppo di ricerca ha prodotto due strumenti di indagine *face to face* e, in particolare, un questionario e una guida all'intervista.

Raggiunta la prima stesura dei due documenti, il gruppo di ricerca ha ritenuto necessario condividere con le parti sociali la documentazione, prima di procedere con l'indagine sul campo. Vi sono stati anche laboratori informali e interinali per provare la fattibilità dei questionari/guida all'intervista. Mediante il metodo *simul stabunt*<sup>3</sup>, il gruppo di ricerca ha effettuato diversi incontri, in particolare di tipo *round table*, volti a creare una piena partecipazione degli attori coinvolti e co-determinare il metodo di analisi della bilateralità italiana.

L'indagine sul campo, attualmente in corso per fase correlata alla bilateralità territoriale, è stata orientata a valorizzare e meglio comprendere ciò che durante l'analisi desk è emerso.

---

3. Ogni soggetto della bilateralità garantiva "pariteticamente" la propria presenza nei laboratori e nelle successive interviste *face to face*.



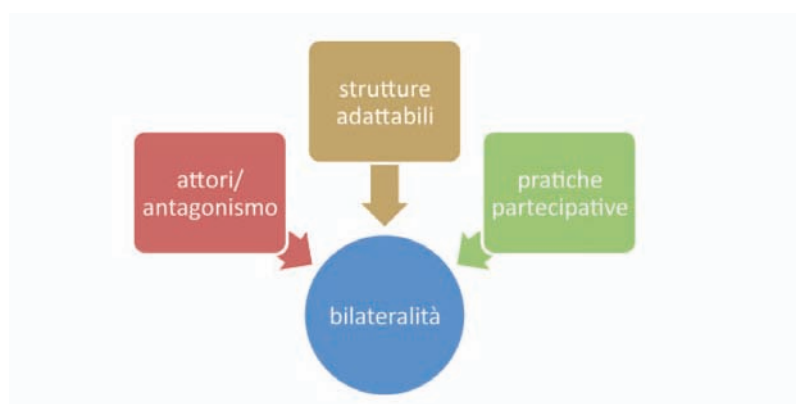
## 2. Bilateralità in Italia. Modelli istituzionali, partecipazione paritetica e solidarietà

di Michele Faioli

### 2.1. Osservazioni introduttive

La bilateralità in Italia, alla luce della presente indagine, si articola nell'attuale sistema di relazioni industriali come un modo di essere dell'organizzazione sindacale libera. Gli enti bilaterali, da un punto di vista funzionale, sono infatti da considerarsi parte essenziale di quella attività delle organizzazioni sindacali che è l'erogazione dei servizi, progettata e realizzata congiuntamente alle organizzazioni imprenditoriali, senza trasformazione alcuna del sindacato e/o dell'organizzazione imprenditoriale.

È ciò è evidente in ragione del fatto che la bilateralità italiana che si fotografa in questa indagine è composta da: (i) strutture, (ii) attori e (iii) pratiche sindacali.



Le strutture sono improntate al principio di gestione paritetica, gli attori sono rinvenibili nel classico antagonismo sociale, comparabile a esperienze europee di ugual valore, le pratiche sindacali sono eziologicamente partecipative.

Si può subito affermare, in termini di premessa generale, che la bilateralità analizzata in questa indagine è totalmente delineata dall'insieme di strutture/at-



tori/pratiche sussistenti in determinati sistemi di contrattazione collettiva nazionale di categoria, in un movimento quasi demiurgico, essendo detta bilateralità considerata dagli attori di cui sopra una struttura quasi del tutto adattabile, in ragione della libertà sindacale, per mezzo della quale si determinano mezzi e modalità di pratiche partecipative.

Tale premessa deve essere arricchita dall'impressione giuridico-sociale che il ricercatore matura nell'analisi della contrattazione collettiva di riferimento e dall'impatto di tale contrattazione collettiva sull'effettività dell'azione della bilateralità studiata.

In altre parole, l'oggetto specifico dell'indagine è l'insieme delle istituzioni, costituite e regolate dall'autonomia collettiva, nella parte cd. obbligatoria del contratto collettivo, anche intersettoriale, che presenta le seguenti caratteristiche<sup>4</sup>:

- 1) istituzioni composte e gestite pariteticamente da rappresentanti delle parti sociali che stipulano i contratti istitutivi;
- 2) istituzioni che possono erogare ai lavoratori e 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;
- 3) istituzioni che possono essere strumenti di coordinamento sindacale;
- 4) istituzioni che sono formalmente, per scelta delle stesse parti sociali, soggetti giuridici autonomi rispetto a esse.



---

4. Il modello teorico prende spunto anche da un significativo e importante studio della Fondazione G. Pastore curato da Gustavo De Santis (coordinatore), Laura Bellardi, Antonio Aurilio, Vincenzo Bavaro, Andrea Ciarini, Maria Cristina Cimaglia, Antonio Famiglietti, Domenico Valcavi e Pierantonio Varesi (2011).

Queste caratteristiche si sintetizzano nei due modelli prevalenti della bilateralità italiana:

- ENTI BILATERALI GESTIONALI (qui nell'indagine 48 istituzioni di livello nazionale, che abbiamo definito "EBN"), ovvero, istituzioni bilaterali dotate di una certa soggettività giuridica consistente in *a*) soggettività giuridica nell'ambito civilistico perché dotati di (i) autonomia gestionale, (ii) presenza di organi amministrativi e (iii) modelli di rendiconto/bilancio; *b*) soggettività giuridica nell'ambito sindacale perché abilitati a svolgere (i) funzioni sindacali e (ii) funzioni partecipative;
- ENTI BILATERALI NON GESTIONALI (qui nell'indagine 250 tra Osservatori nazionali e Comitati paritetici, che abbiamo chiamato "OBN"), ovvero, istituzioni bilaterali *a*) senza soggettività giuridica nell'ambito civilistico perché non dotati di autonomia gestionale o di organi amministrativi, modelli di rendiconto/bilancio; *b*) però ampiamente dotate di soggettività giuridica nell'ambito sindacale.



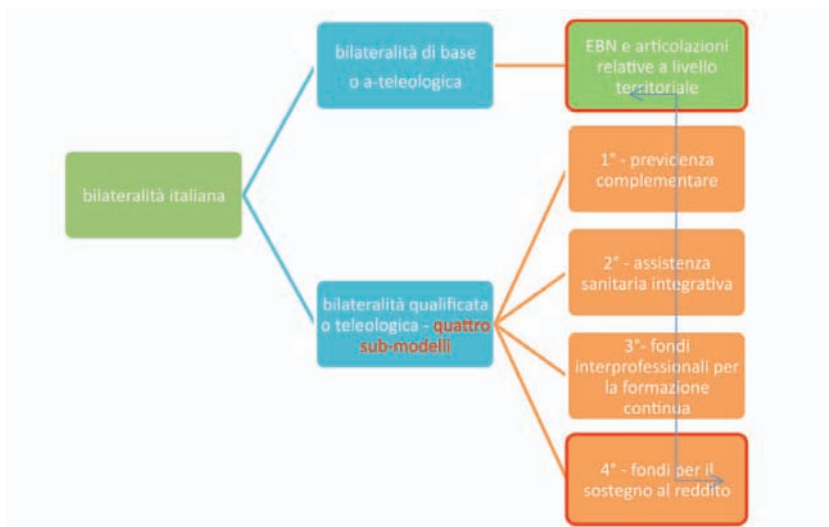
Il sindacato e l'organizzazione imprenditoriale, pur in presenza di funzioni o attività eteronomamente assegnate, esercitano liberamente il diritto di organizzare l'attività, nonché di definire nelle linee progettuali, e poi di tradurre nella realtà, l'azione dell'EBN e/o dell'OBN.

In questo diritto/libertà di organizzazione si misura la partecipazione del sindacato e – pariteticamente – dell'organizzazione imprenditoriale a funzioni pubbliche. Si tratta di una partecipazione istituzionale che si concretizza in

forme in cui risulta l'esistenza di un interesse diretto ed esclusivo, o almeno prevalente, dei soggetti rappresentati.

Si realizza mediante la bilateralità EBN/OBN un modo di essere dell'interesse professionale che soggiace all'azione sindacale. La bilateralità italiana è da intendersi, dunque, come una diretta manifestazione degli interessi di categorie della produzione che comprendono datori di lavoro e lavoratori per quello che le categorie professionali, operanti nello stesso settore della produzione, hanno in comune.

Dall'altra parte, questa visione appare modernizzare il modo di essere della bilateralità italiana<sup>5</sup>. Si potrebbe dire, facendo ricorso anche a una valutazione comparativa tra modelli europei di bilateralità, che esiste (o tende a essere più chiaro) il disegno normativo di costituire una "bilateralità a due anime", di cui una è rilevante come tipo base, senza specifico scopo, a-teleologica, e l'altra anima, a sua volta distinta in almeno quattro modelli (previdenza complementare, assistenza sanitaria integrativa, fondi interprofessionali, fondi per il sostegno al reddito), è



5. Mi permetto di rinviare ai miei studi in materia e alla bibliografia ivi indicata. In particolare Faioli M., Riflessioni in tema di organizzazione ed azione dell'ente bilaterale nel mercato del lavoro. In Id. (a cura di), *Indagine sulla bilateralità nel terziario*, Torino, 2010; Faioli M., Attualità e dibattito in tema di costo del lavoro, retribuzione e politiche dei redditi. In Sandulli P., Pandolfo A., Faioli M. (a cura di), *Bilateralità, lavoro e turismo*, Torino, 2011; Faioli M., I fondi paritetici per la formazione continua. Bilateralità di scopo, contribuzione, natura privatistica. *Massimario di giurisprudenza del lavoro*, 2012, 5, 395 ss.

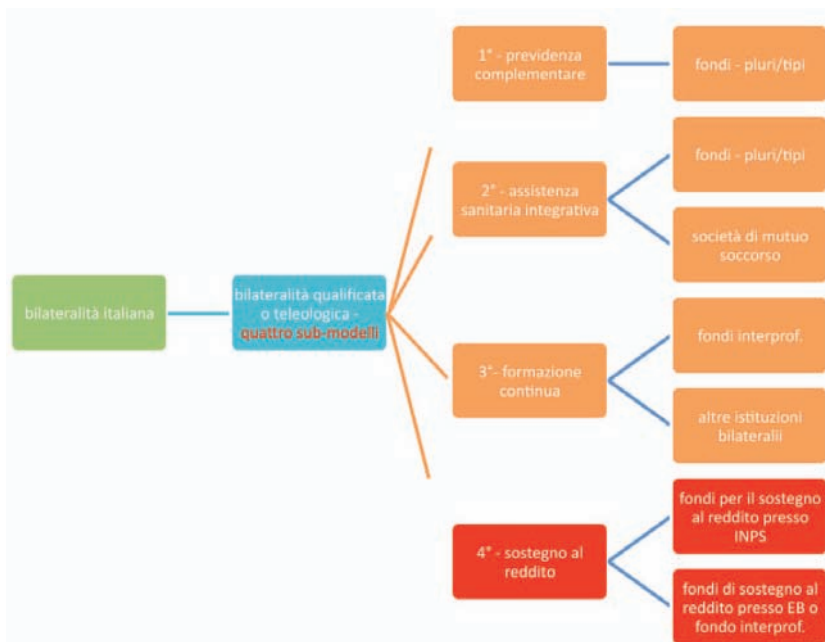
strettamente teleologica o di scopo, costruita sul modello base ma incastonata in sistemi regolamentari (parzialmente o totalmente) rigidi/eteronomi.

In particolare, nella schematizzazione a pagina 34 si può notare tale articolazione.

La legge 28 giugno 2012, n. 92 incide su tale schematizzazione, che è evidentemente teorica, creando un canale di connessione tra la bilateralità di base (ciò che qui è denominato EBN) e il quarto modello della bilateralità qualificata (i fondi per il sostegno al reddito).

Qualora la legge 28 giugno 2012, n. 92 fosse attuata in termini di reale criterio discriminante tra atto collettivo istitutivo e modello istituzionale legale avremmo un quadro generale caratterizzato da una mera quadripartizione, incanalata del tutto verso la bilateralità qualificata. Il che deriverebbe evidentemente dal venir meno, per ragioni organizzativo-gestionali, di una serie di funzioni attualmente proiettate dalla contrattazione collettiva sugli enti bilaterali di base. Tali funzioni non avrebbero più ragion d'essere o sarebbero considerate dalle parti istitutive eccessivamente onerose e inefficaci, data la nuova impostazione di sostegno al reddito.

Il quadro, in una prospettiva di tale genere, sarebbe il seguente:



## 2.2. Enti bilaterali nazionali (EBN)/Osservatori nazionali e Comitati paritetici (OBN). Strutture plastiche nelle relazioni industriali italiane

L'indagine dimostra che gli EBN/OBN sono da considerarsi strutture plastiche inserite nelle relazioni industriali italiane.

Per “strutture plastiche” qui si deve intendere il peculiare dinamismo, esclusivamente adattabile per azione delle parti sociali istitutive, mediante cui le relazioni industriali italiane plasmano continuamente e teleologicamente gli oggetti specifici della contrattazione collettiva, tra cui in primo ordine si annoverano gli EBN/OBN.

Plasticità e adattabilità non sono concetti assiologici che esprimono negatività o positività. Sono concetti scientifici, propri del campo del diritto delle relazioni industriali, qui meramente descrittivi del fenomeno della bilateralità italiana.

Tale plasticità della bilateralità italiana, per evidenti ragioni di analisi, prevalentemente riferita agli enti bilaterali gestionali EBN, dipende da tre fattori.



Il *Primo fattore* è correlato alla *soggettività giuridica nell'ambito civilistico* a cui la norma di contratto collettivo, istitutiva dell'ente bilaterale, affida – seppur indirettamente – la definizione della struttura civilistico-istituzionale dell'ente bilaterale.

L'ente bilaterale gestionale (EBN) possiede un “ordinamento interno e l'amministrazione” i quali sono “regolati dagli accordi degli associati” (art. 36, comma 1, c.c.). Per la norma di legge l'EBN postula che “una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative” (art. 2, comma 1, lett. h, d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276) pongano in essere, mediante contratto collettivo, l'iniziativa di costituzione.

Per la norma di contratto collettivo (qui si richiama uno degli esempi riferibili all'insieme delle clausole obbligatorie analizzate) "le Parti convengono di istituire l'Ente Bilaterale Nazionale Unitario del Settore Turismo, regolato da apposito statuto [...] L'E.B.N.T. costituisce lo strumento per lo svolgimento delle attività individuate dalle parti stipulanti il C.C.N.L. Turismo in materia di occupazione, mercato del lavoro, formazione e qualificazione professionali. A tal fine, l'E.B.N.T. attua ogni utile iniziativa" (Contratto collettivo nazionale di lavoro per i dipendenti da aziende del settore turismo-Confcommercio, CCNL 22 gennaio 1999).

Tale soggettività giuridica coincide tendenzialmente con la soggettività riferita all'associazione senza personalità giuridica. Come è noto si tratta di una soggettività che, pur se definita con personalità giuridica, è e resta "debole". La "debolezza" delle istituzioni associative ex art. 36 ss. c.c. è ormai palese per profili abbondantemente approfonditi dalla dottrina e dalla giurisprudenza<sup>6</sup>.

Tutti gli EBN intervistati sono costituiti come associazione senza personalità giuridica.

La formulazione tipica che si ritrova negli statuti analizzati è la seguente: l'ente bilaterale "ha natura giuridica di associazione non riconosciuta e non persegue finalità di lucro". Tra gli enti bilaterali nazionali che si rifanno a questo modello si noti, in termini esemplificativi, EBN, EBNTER, EBNA, FASDAPI.

In altri casi, detta formulazione non si riscontra. L'assenza di indicazione sull'obbligo di richiedere la personalità giuridica o l'assenza di qualsiasi riferimento alla personalità giuridica può permettere una riflessione di carattere generale e comparativa: qualora tale formulazione non fosse presente, si renderebbe possibile in ogni momento applicare, seguendo il procedimento di legge richiesto, il regime della personalità giuridica. Si noti, in particolare, lo statuto di ONBSI e ASFOR.

Il *Secondo fattore* è correlato al *modo di cooperazione tra ente bilaterale nazionale ed enti bilaterali territoriali*. Tale modo di cooperazione si attua, sotto un profilo meramente civilistico, mediante schemi contrattuali riferibili a contratti di cooperazione nell'attività giuridica altrui.

In via tendenziale, dall'indagine compiuta su statuti, regolamenti e prassi, l'ente bilaterale nazionale agisce in nome proprio, acquistando diritti di credito e assumendo obblighi derivanti dagli atti compiuti con terzi qualificati (tra questi,

---

6. Per approfondimenti si rinvia a studi classici, tra cui Rescigno P., *Persona e comunità. Saggi di diritto privato*, Padova, 1987-1988; Galgano F., *Le associazioni, le fondazioni, i comitati*, Padova, 1996; nonché Zoppini A., *Associazioni, fondazioni, comitati. Rivista di diritto civile*, 1995, fasc. 4, 325-344.

l'INPS per i contributi raccolti mediante convenzione), trasmette all'ente bilaterale territoriale il rendiconto con relativi importi, mentre l'ente bilaterale territoriale dovrà rimborsare all'ente bilaterale nazionale le spese necessarie e somministrare a esso i mezzi necessari per l'adempimento delle eventuali obbligazioni assunte verso terzi.

Nel codice linguistico-giuridico più affine al sistema sindacale italiano, questo tipo di vicenda giuridica viene denominata anche “ribaltamento” o “redistribuzione” di risorse.

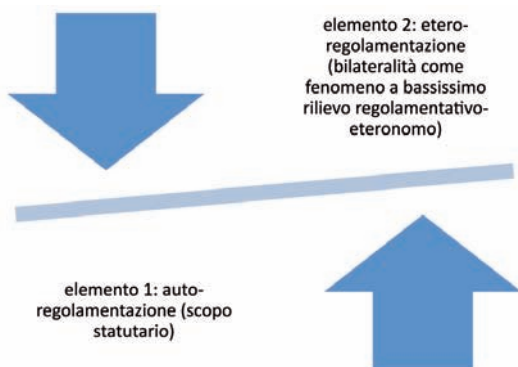
Si analizzeranno di seguito alcuni profili significativi di due dei tre fattori sopra accennati, rimettendo a una breve osservazione la visione sul *Terzo fattore* (*funzioni delegate dalla legge alla bilateralità*).

### a) **Primo fattore. La soggettività giuridica nell'ambito civilistico degli enti bilaterali**

Si conosce la sentenza della Cass. 6 marzo 1986, n. 1502 configura gli enti bilaterali in termini di “enti di fatto dotati di autonomia”. Si potrebbe anche riportare la tesi di chi considera il fenomeno secondo la categoria del consorzio. In ogni caso, gli enti bilaterali sono soggetti giuridicamente rilevanti perché si è in presenza di un fenomeno associativo fondato su una collettività organizzata che prende vita da un atto di autonomia contrattuale.

Il perseguimento degli interessi comuni costituisce l'oggetto di un impegno contrattualmente assunto dai membri e pertanto gli enti bilaterali sono un soggetto di diritto. Ma non è evidentemente questo il profilo del primo fattore menzionato che determina la cd. “plasticità”.

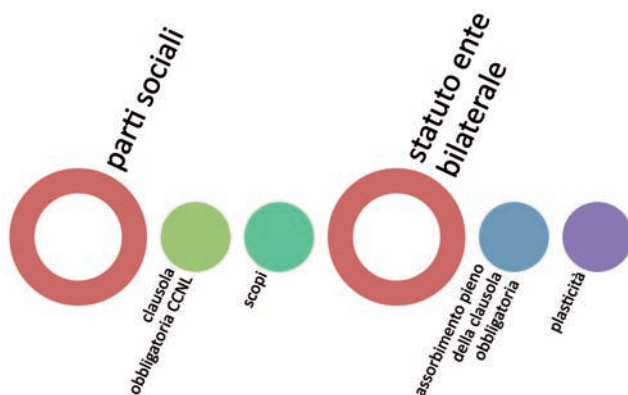
In questo primo fattore vi sono almeno due elementi da spiegare.



Un primo elemento è riferibile a una tendenza – seppur condivisibile in via di principio, forse non più adeguata alle attuali funzioni espletate dalla bilateralità – del legislatore italiano di non regolare i modelli istituzionali civilistici su cui poggia l'azione e le funzioni dell'ente.

Si è di fronte, come è noto, a fenomeni a bassissimo rilievo etero-regolamentativo. Si rinvia a schemi civilistici associativi, ampi per ambito soggettivo di applicazione e pertanto “disincarnati” dalla reale esigenza della bilateralità oggi operante in Italia.

Il secondo elemento è invece riferito alla dimensione auto-regolamentativa esistente. La plasticità degli EBN è collegata – ferma restando la piena compatibilità dell'iniziativa costitutiva dell'ente bilaterale con le norme imperative, di ordine pubblico e di buon costume, che permette di escludere la nullità dello statuto dell'ente bilaterale – allo scopo statutario. Lo scopo statutario è imposto dalla norma di contratto collettivo, anzi vi è un quasi completo travaso nello statuto della norma di contratto collettivo. “Plasticità” significa, pertanto, piena disponibilità della causa del contratto associativo, dal quale origina lo statuto, a recepire i contenuti della clausola obbligatoria istitutiva dell'ente bilaterale.



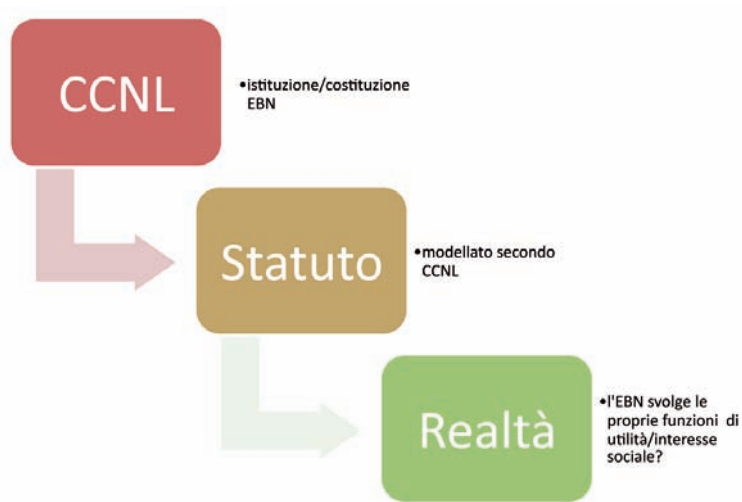
La visione pluralistica, che è il portato tecnico della libertà sindacale, rifluisce nell'utilità sociale (art. 41, comma 2, Cost.) che l'ente bilaterale deve soddisfare secondo il volere delle parti sociali istitutive. Si legge, in altre parole, una certa assegnazione di funzioni all'ente bilaterale che possa istituzionalizzare la realizzazione di interessi socialmente rilevanti<sup>7</sup>.

7. Si v., in termini solo esemplificativi, finalizzato a dare un riscontro pratico in questo Report, i CCNL riferibili al settore artigianato e lo statuto di EBNA.



La plasticità qui si traveste anche di pratico. Quanto detto sopra si trasforma in pratiche effettive di utilità sociale o realizzazione di interessi socialmente rilevanti, esclusivamente se la parti sociali istitutive riescono, nell'ambito del proprio sotto-sistema sindacale-contrattuale, ad attuare il programma statutario.

In altre parole, le parti istitutive potrebbero persino decidere, effettuata la costituzione dell'EBN, di non dare seguito allo svolgimento delle funzioni per cui è stato costituito o di mutare nel tempo dette funzioni in ragione della realtà settoriale a cui l'ente bilaterale è riferito.



Per evidenziare dall'analisi empirica qualche dato utile in questa prospettiva, si propongono alcune riflessioni su 3 enti bilaterali (FASDAPI, FOC, EBIPRO) che sono apparsi ben esemplificativi. In ciascun ente qui selezionato la plasticità ha diverse intensità. Tuttavia ciò che è utile osservare attiene alla forza o al dominio della contrattazione collettiva, in termini di plasticità, rispetto allo statuto/regolamento dell'ente. Da qui muove l'idea che la contrattazione collettiva, incidendo su statuti e regolamenti, modifica, adatta, plasma le norme di regolazione statutaria e orienta, secondo i fini delle parti istitutive, l'azione dell'ente bilaterale.

## **FASDAPI**

Nell'art. 2 dello Statuto dell'ente si fissa l'ampio dominio in cui può potenzialmente muoversi l'ente bilaterale. Si stabilisce che il Fondo ha esclusiva "finalità assistenziale, solidaristica e mutualistica; tale finalità è perseguita assicurando agli iscritti le prestazioni previste dal presente Statuto, oltre che con la amministrazione della Gestione separata di sostegno al reddito, di seguito per brevità nominato 'FASDAPI Sostegno al Reddito (FSR)' di cui all'articolo 26 del presente Statuto".

Con riferimento alla gestione sostegno al reddito viene, in un secondo momento, "istituita, nell'ambito del FASDAPI, una gestione separata per l'erogazione ai dirigenti e ai quadri superiori di prestazioni di sostegno al reddito 'FSR' a seguito di disoccupazione involontaria o consensuale, ai sensi degli accordi CONFAPI-Federmanager del 11 aprile 2011 e successivi, alimentata con la contribuzione ivi stabilita". È rilevante, per i fini che qui si studiano, il fatto che "la gestione ha autonomia patrimoniale, finanziaria ed amministrativa" nonché "l'amministrazione della 'FSR' è affidata congiuntamente e pariteticamente al Presidente ed al Vicepresidente del FASDAPI che sono in possesso dei più ampi poteri necessari all'amministrazione stessa, al funzionamento ed all'organizzazione della Gestione separata, alla riscossione dei contributi, all'erogazione delle prestazioni".

Questa gestione speciale appare istituzionalizzare l'esperienza del sostegno al reddito per i beneficiari del fondo menzionato mediante l'estensione dell'ambito oggettivo (prestazioni/funzioni) indicato nello statuto/contrattazione collettiva. Il prodotto delle azioni di questa o di quelle delle parti istitutive si concretizza, almeno dall'analisi testuale, come una realtà ideale caratterizzata da una minima arbitrarietà (i.e. quella in capo dalla presidenza), che si evolve omogeneamente e organicamente con l'insieme delle finalità poste in origine nello statuto/contrattazione.

La sequenza contrattuale (CCNL Dirigenti PMI 2007, sottoscrizione 2010, verbale di accordo 11 aprile 2011) crea un sistema che consente "l'erogazione, ai dirigenti involontariamente disoccupati, di un trattamento economico integrativo, ove ricorra, dell'indennità di disoccupazione corrisposta dall'INPS".

Lo statuto recepisce la normativa contrattuale e rimette a regolamenti attuativi la definizione dell'esercizio del diritto.

La realtà, seppur appaia non ancora del tutto stabilizzata, in ragione della recente introduzione dello schema studiato, è da verificare.

## **FOC**

Il Fondo nazionale per il sostegno al reddito dell'occupazione nel settore del credito, mediante regolamento 2012 e rinvio alla contrattazione collettiva di settore del 2012 e 2008, ha lo scopo di favorire nuova occupazione stabile e determinare una riduzione del costo del lavoro per imprese che assumano a tempo

indeterminato, valorizzando la solidarietà intergenerazionale. Il FOC opera in sinergia con la bilateralità di settore, tra cui il fondo di solidarietà.

Il FOC viene gestito come patrimonio separato e vincolato di Enbicredito, sulla base di un'interpretazione "autentica" dell'art. 3 dello statuto di Enbicredito resa dalle medesime parti istitutive, con aggiornamento del testo e inserimento della lett. g) e dell'art. 12 di detto statuto.

Mediante gli artt. 3 e 12 dello statuto di Enbicredito si stabilisce, tra l'altro, che la "sezione speciale" denominata FOC è volta ai fini rilevati dalla contrattazione collettiva istitutiva e dai regolamenti attuativi.

Viene posto un comitato di gestione paritetico *ad acta* per il FOC (composto "sui medesimi criteri indicati per il comitato esecutivo di Enbicredito") e fissato un termine iniziale e un termine finale per l'operatività del FOC (1 gennaio 2012 – 31 dicembre 2016), fatta salva la proroga possibile.

La sequenza contrattuale (contrattazione collettiva 2008-2012) crea un sistema che consente l'erogazione a favore delle aziende aderenti al FOC di un incentivo per ogni lavoratore assunto a tempo indeterminato che prevenga situazioni di dis/in-occupazione.

Lo statuto Enbicredito recepisce la normativa contrattuale e rimette a regolamenti attuativi la definizione dell'esercizio del diritto.

## **EBIPRO**

Le parti istitutive del CCNL Studi professionali assegnano all'ente bilaterale "ruoli, compiti e funzioni finalizzati ad offrire un sistema plurimo di servizi qualitativi, in coerenza con gli indirizzi/obbiettivi richiamati in premessa al CCNL".

La definizione di sistema plurimo di servizi qualitativi riferibili alla volontà contrattuale è rimessa a una serie di "esemplificazioni non tassative". Tra queste si notino le seguenti: "a) la divulgazione, con le modalità più opportune, delle relazioni sul quadro normativo e socio-economico del settore, delle varie aree professionali e sulle relative prospettive di sviluppo, anche coordinando indagini, rilevazioni, stime e proiezioni, al fine di fornire alle parti stipulanti il CCNL il supporto necessario alla realizzazione degli incontri di cui al titolo I, artt. 1 e 2; b) studi e ricerche sulle aree professionali e/o sull'area professionale omogenea, circa la consistenza e la tipologia della forza lavoro occupata, l'analisi dei fabbisogni occupazionali e, ove richiesto dal Fondoprofessioni, l'analisi dei fabbisogni formativi e professionali, anche predisponendo l'assistenza tecnica per la formazione continua; [...] g) iniziative di fidelizzazione, anche attraverso la corresponsione di quote economiche e/o di borse di studio e di dottorato, nei confronti dei lavoratori occupati, con le diverse forme di impiego, che partecipano a corsi di formazione predisposti dal fondo 'Fondoprofessioni' o da altri organismi preposti allo scopo, nonché altre iniziative d'intervento di carattere sociale

a favore dei suddetti lavoratori; [...] l) iniziative finalizzate al sostegno temporaneo, anche mediante lo strumento della bilateralità, in aggiunta a quanto corrisposto dal sistema pubblico, del reddito dei lavoratori coinvolti in processi che comportino la cessazione e/o la temporanea sospensione dei rapporti di lavoro, ovvero finanziare corsi di riqualificazione per il personale interessato a tali provvedimenti e politiche attive per favorire il reinserimento dei lavoratori nel mercato del lavoro; [...] p) l'istituzione di camere arbitrali per la definizione, ai sensi dell'art. 808-ter del codice di procedura civile, delle controversie nelle materie di cui all'art. 409 del medesimo codice”.

Tali esemplificazioni hanno anche il valore simbolico di apertura a prassi di “modernizzazione” del mercato del lavoro (si v. il concetto di “fidelizzazione” formativa applicato ai lavoratori o il richiamo a camere arbitrali a costo mutualizzato).

Nella realtà si può osservare, essendo un ente di recente istituzione, la coincidenza tra intenzioni contrattuali e struttura in fase di rodaggio. Per certo tale ente bilaterale sta svolgendo attività che può essere considerata “classica”, muovendo dall’idea, certamente confutabile, che ogni atto di autonomia privata realizzato da un ente bilaterale è riferibile a funzioni di statuto “moderne” (i.e. volte a introdurre prassi non esistenti o a bassa diffusione) o “classiche” (tra queste certamente sostegno al reddito, incidenza sull’apprendistato, formazione). Non vi è, in questa distinzione moderno/classico, valutazione assiologica di sorta.

Lo statuto dell’ente bilaterale, che assorbe la causa del contratto associativo, è lo strumento che rende possibile il superamento del duale in una visione paritetica: se lo statuto, bilanciando le divisioni su questioni generali tra organizzazioni, mediante l’assetto gestorio degli interessi di parte, conduce a realizzare una formazione/agggregazione, che è qualificata dal fine di utilità sociale, allora il duale diviene paritetico.

Ed è, dunque, l’assetto gestorio il punto *pruriens* della bilateralità. L’assetto gestorio dell’ente bilaterale, per la prospettiva di diritto civile, nel caso si tratti di istituzione associativa priva di personalità giuridica, concerne la capacità processuale (art. 36, comma 2, c.c.), l’impostazione del fondo comune (art. 37 c.c.) e la responsabilità per le obbligazioni (art. 38 c.c.).

Il che non è più solo ordinamento “interno”, ma espone problematiche riflesse all’esterno, collegate in vario modo all’azione dell’ente bilaterale, la quale si proietta nella realtà per mezzo dell’assetto gestorio, anche al di là dei rapporti e degli interessi patrimoniali dell’ente bilaterale, sino ad investire gli interessi individuali (dei lavoratori e/o dei datori di lavoro).

Posto ciò, diventa esile la distinzione tra interessi indivisibili e interessi divisibili nell'organizzazione dell'ente bilaterale: è interesse indivisibile quello che l'ente bilaterale è *naturaliter* chiamato a realizzare sul piano istituzionale.

E allora qui si vede la peculiarità del discorso di diritto civile applicato all'ente bilaterale: l'assetto gestorio, il dato patrimoniale e lo statuto (cioè, gli elementi essenziali dell'ordinamento interno) sono il substrato organizzativo dell'ente bilaterale, che verosimilmente riportano alla fattispecie dell'associazione non riconosciuta, la quale è una struttura corporativa non prioritariamente definita dal legislatore per attività produttive di servizi/beni.

Questo conduce ad affermare che la soggettività giuridica della bilateralità, di tipo istituzionale associativo, viene assorbita, adattata, resa plastica da una valenza sindacale preponderante che sceglie quella struttura corporativa per mantenere una tensione di libertà di azione e di organizzazione, evocando l'art. 39 Cost., ma nel contempo limita l'effettiva portata innovativa della medesima bilateralità.

L'ordinamento interno, seppur configurato dall'accordo degli associati (nel caso di specie, una o più organizzazioni di datori e prestatori di lavoro, per seguire pedissequamente la dizione normativa del 2003), possiede una proiezione sindacale illimitata, tipica dei soggetti sindacali, che si ripercuote sui territori soggettivi individuali dei singoli lavoratori e dei singoli datori di lavoro, allorquando l'ente bilaterale, incidendo sulla parte normativa del contratto collettivo, esplica effetti sulla disciplina da applicare al contratto individuale di lavoro.

Qui si inserisce l'aspetto più pratico della "plasticità" evocata. Si nota che tale plasticità consiste nel modo di individuare la quantità e la qualità dell'erogazione di prestazioni aventi funzioni giuridicamente rilevanti e configurabili, senza difficoltà ermeneutica, come elementi discendenti dall'art. 38 Cost. o dall'art. 36 Cost.

Tale plasticità si osserva nella struttura organizzativa che deriva da siffatta soggettività giuridica. La struttura organizzativa è una proiezione piena della logica paritetica. Ogni elemento istituzionale<sup>8</sup> della struttura organizzativa origina

---

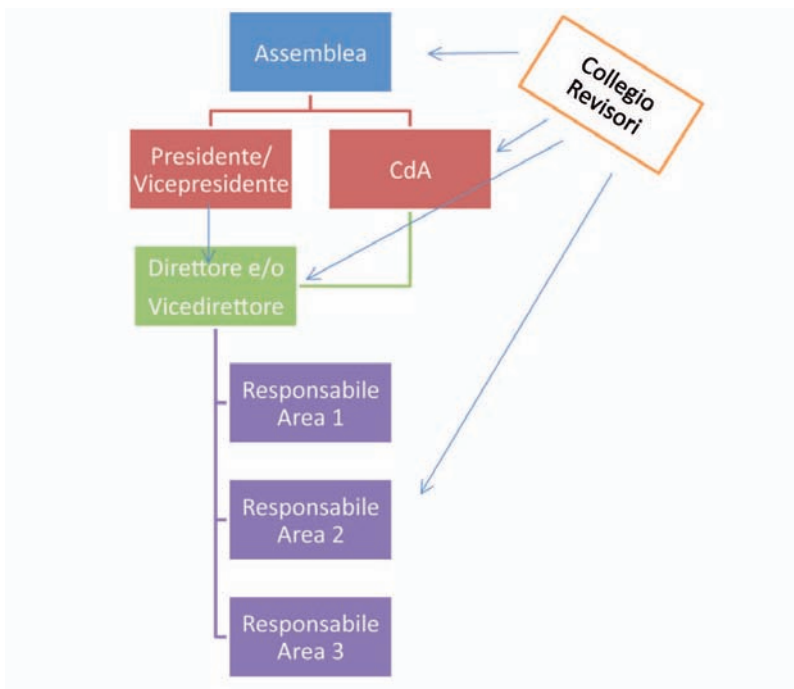
8. Il concetto di "elemento istituzionale" è utilizzato in questo Report per qualificare scientificamente i "moduli organizzativi" secondo cui è impostato un ente bilaterale nazionale. Nel concetto di elemento istituzionale vengono a riassumersi il dato costitutivo (associazione), il dato giusindacale (metodo paritetico e origine ex contratto collettivo) e il dato di contesto operativo (finanziamento/riscossione e schemi rendicontativi). Si v. per una disamina generale: Corti M.,

e dipende, secondo impostazione paritetica, dai soggetti sindacali e imprenditoriali istitutivi.

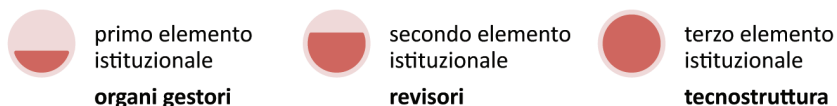
L'attuale struttura organizzativa media – qui da intendersi riferita ai 20 EBN intervistati – può essere schematizzata nel modo che segue:

---

L'edificazione del sistema italiano di formazione continua dei lavoratori. *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2007, fasc. 1, 163-244. Sul metodo paritetico nella storia delle relazioni industriali, in particolare nel sistema francese: Dufour C., La protezione sociale e il metodo paritetico. *La Rivista delle Politiche Sociali*, 2008, fasc. 4, 213-229, il quale conferma che “nella sua accezione soci-politica, il paritarismo rimanda a modalità di relazioni specifiche e plastiche tra organizzazioni professionali e, ancor più spesso, tra queste ultime e lo Stato, anche quando questo finge di non immischiarsi in certe questioni. Il paritarismo sta a designare un'intenzione più che una forma di governance” (p. 223). Il percorso del metodo paritetico riferito all'esperienze del settore edile in Italia è studiato da Bellardi L., *Istituzioni bilaterali e contrattazione collettiva: il settore edile (1945-1988)*, Milano, 1989. Per uno studio più recente si v. Passalacqua P., *Enti bilaterali*. In *Digesto delle Discipline Privatistiche – Sezione Commerciale, Aggiornamento*, 2008, IV, 236-259, il quale, richiamando il principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, comma 4, Cost. e il criterio della pariteticità, delinea funzioni e strutture dell'ente bilaterale a seguito delle riforme del mercato del lavoro di questi ultimi due decenni. Mi permetto anche di rinviare a Faioli, Riflessioni in tema di organizzazione e azione dell'ente bilaterale, cit.. Si segnala in particolare Napoli M., Riflessioni sul ruolo degli enti bilaterali nel decreto legislativo 10.9.2003, n. 276. *Jus*, 2005, fasc. 1/2, 309-321, il quale definisce l'origine del bilateralismo, fenomeno che è generalmente collocato nella parte obbligatoria del contratto collettivo (“gli enti bilaterali sono una tipica creazione della contrattazione collettiva, allorquando acquista una dimensione dinamica idonea a superare una configurazione meramente statica [...] essi dal punto di vista strutturale vivono nell'ottica dell'ordinamento intersindacale come strutture organizzative che erogano prestazioni o servizi sulla base di regole fissate in sede di contrattazione collettiva”, p. 312). Sui temi relativi alla parte obbligatoria del contratto collettivo si v. Ghezzi G., *La responsabilità contrattuale delle associazioni sindacali. La parte obbligatoria del contratto collettivo*, Milano, 1963. Anche per Romagnoli U., *Enti bilaterali: possibili risposte. Lavoro e diritto*, 2003, fasc. 2, 261-269, l'ente bilaterale, che è una figura giuridico-contrattuale, è “promosso e interamente regolato dalla contrattazione collettiva nazionale” (p. 261). Si v. anche Grandi G. Z., *Enti bilaterali e problemi di rappresentanza sindacale nella legge delega n. 30/2003. Lavoro e diritto*, 2003, fasc. 2, 185-198; Martinengo G., *Enti bilaterali: appunti per la discussione. Lavoro e diritto*, 2003, fasc. 2, 175-183; Proia G., *Enti bilaterali e riforma del mercato del lavoro. Il Diritto del lavoro*, 2003, fasc. 6, 647-657, il quale espressamente rinviene questa funzione (v. p. 654); sul punto si v. anche Carinci F., *Il casus belli degli enti bilaterali. Lavoro e diritto*, 2003, fasc. 2 p. 199-209, il quale, anche richiamato nel saggio di Proia, appena citato, esclude la qualificazione di pubblica utilità dell'attività assegnata alla bilateralità (p. 207). Si v. anche Cester C., *Il futuro degli enti bilaterali: collaborazione e antagonismo alla prova della riforma del mercato del lavoro. Lavoro e diritto*, 2003, fasc. 2, 211-217, riporta anche la sentenza della Corte di Cassazione 6 marzo 1986, n. 1502, la quale configura gli enti bilaterali in termini di enti di fatto dotati di autonomia, nonché Romagnoli (cit. *supra*) che propone una lettura del fenomeno secondo la categoria del consorzio (p. 262).



La struttura organizzativa è, dunque, composta di tre elementi istituzionali:



Il primo elemento istituzionale è composto dagli organi gestori (assemblea, consiglio di amministrazione, presidente/vicepresidente).

Il secondo elemento istituzionale coincide con l'organo interno di vigilanza (collegio dei revisori/sindaci).

Il terzo elemento istituzionale è composto dalla tecnostuttura, la quale è coordinata dal direttore/vice-direttore e suddivisa secondo linee/aree operative.

Ciascuna linea/area operativa ha un responsabile, il quale svolge la propria attività e supervisiona il lavoro svolto da figure professionali di supporto.

In ciascun elemento istituzionale si intravede la plasticità riferibile alla soggettività giuridica e alla relativa debolezza.

In uno degli elementi è particolarmente evidente la plasticità di cui si argomenta: si tratta dell'“organigramma della tecnostruttura”, che è l'imbuto nel quale viene fatto confluire pienamente la logica paritetica, incidendo su metodi di selezione e reclutamento.

A tal proposito, per la prospettiva di riorganizzazione dell'assetto gestorio, rilevante è l'“Accordo sulla governance e sui criteri di funzionamento degli enti, organismi, istituti e fondi bilaterali previsti dal contratto collettivo del Terziario”<sup>9</sup>, il quale propone, in questa scia, linee direttrici per la bilateralità, indicando le riforme utili per specializzare e razionalizzare il sistema, ottimizzare le risorse ed eliminare le attività non caratteristiche e improprie, nonché le duplicazioni.

Tale Accordo impone agli enti bilaterali di riformare gli statuti entro il 2010, cogliendo in criteri generali la regola per ricollocare l'assetto gestorio su tre livelli (ruolo delle parti sociali, compiti degli organi statutari, ruolo dell'ente bilaterale); i criteri attengono prevalentemente alla organizzazione, la quale si distingue per schemi di funzionamento (assemblea dei soci, organi esecutivi gestionali, organi direttivi, organigramma, funzionigramma, consulenze esterne) e modelli di rendicontazione (bilancio, anche certificato, relazioni esplicative del bilancio). Il tutto inserito in prospettive di trasparenza e pubblicità della rendicontazione, sia a livello nazionale che territoriale, con necessario collegamento con commissioni nazionali di matrice contrattuale ed adeguamento per le posizioni gestorie ai requisiti di professionalità e onorabilità stabiliti dall'art. 5, lett. d), d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276.

Anche in tal caso la contrattazione collettiva ha conformato (o imposto la conformazione) al sistema civilistico di base. In altre parole, la norma di contratto collettivo crea il costruito pratico e assoggetta l'attività delle associazioni ex art. 36 c.c. (i.e. associazione/schema dell'ente bilaterale).

Qui di seguito, nelle tabelle, oltre alla schematizzazione del sistema esistente terziario, si rivolge il focus sull'analisi empirica di certuni dati di alcuni enti bilaterali che sono apparsi significativi in tale ottica. Verranno disaminati, in particolare, il primo e il terzo elemento istituzionale.

---

9. L'accordo è pubblicato in *Progetto Terziario, Periodico di informazione della FISASCAT-CISL*, 5-6, 2009, alle pagine 3 e 5.



**PRIMO ELEMENTO ISTITUZIONALE - Organi gestori posti su medesimo livello di governo dagli statuti, ferma restando la distinzione *per nomen iuris***

Ente bilaterale	Assemblea / Consiglio direttivo	CdA / Comitato direttivo	Presidenza
<p><b>ONBSI</b> (rif. Statuto/ intervista)</p>	<p>L'Assemblea dei soci è composta dai rappresentanti legali delle Organizzazioni nazionali di cui all'art. 1 del presente Statuto o loro delegati. Le delibere dell'Assemblea dei soci saranno assunte sulla base dei criteri indicati nell'art. 12, del presente Statuto. Al fine di garantire il rispetto del principio della pariteticità, ai rappresentanti delle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro spetta complessivamente un numero di voti eguale al numero dei voti spettanti complessivamente ai rappresentanti delle organizzazioni sindacali, da ripartirsi con le seguenti modalità:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 15 voti spettano alle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro, i voti espressi dalle singole organizzazioni saranno computati con il seguente metodo:</li> <li>- 3 voti per organizzazione datoriale.</li> <li>- 15 voti per le organizzazioni sindacali dei lavoratori di cui:</li> <li>- 5 alla FILCAMS-CGIL</li> <li>- 5 alla FISASCAT-CISL</li> <li>- 5 alla UILtrasporti-UIL.</li> </ul>	<p>Le riunioni sono presiedute dal Presidente dell'Organismo nazionale bilaterale e, in sua assenza, dal Vicepresidente.</p> <p>Per la validità delle adunanze è necessaria la presenza della metà più uno dei suoi componenti</p> <p>Le delibere sono valide con il voto favorevole dei 3/4 dei voti presenti.</p> <p>Ciascun componente ha un voto. Non ammessa la delega.</p>	<p>Il Presidente ha la legale rappresentanza e stipula i contratti deliberati dagli organi statutari.</p> <p>Il Vicepresidente sostituisce il Presidente in caso di sua assenza o impedimento.</p> <p>La Presidenza è composta dal Presidente e dal Vicepresidente che sono nominati dall'Assemblea ordinaria, alternativamente, una volta fra i componenti effettivi rappresentanti i datori di lavoro e la volta successiva fra i componenti effettivi rappresentanti le organizzazioni sindacali.</p>

>>>

**PRIMO ELEMENTO ISTITUZIONALE:**

**Ente bilaterale ONSBI >> segue**

Ente bilaterale	Assemblea / Consiglio direttivo	CdA / Comitato direttivo	Presidenza
<p><b>Commenti / Osservazioni generali</b></p>	<p>La pariteticità, che è garantita dalla distribuzione in egual misura dei voti tra le parti istitutive, si misura sul sistema a maggioranza semplice previsto per tutte le delibere, salvo quelle relative a scioglimento/estinzione dell'ente bilaterale.</p> <p>Per le valutazioni sul grado di plasticità dell'ente bilaterale, si noti che più è vincolante il sistema delle maggioranze (semplici, qualificate), maggiore è il livello di plasticità o adattabilità dell'ente alle volontà dei soggetti istitutivi, in un quadro di pari distribuzione di voti tra OOSS e associazioni datoriali.</p>	<p>La regola dei 3/4 è assimilabile a una tendenziale unanimità, salvo situazioni di crisi di una delle parti istitutive riferibile alle organizzazioni sindacali-OOSS (12 consiglieri, 6 per associazione imprenditoriale, 6 per OOSS, divisi per 3).</p> <p>Per le valutazioni sul grado di plasticità dell'ente bilaterale, si noti che più è vincolante il sistema delle maggioranze (semplici, qualificate), maggiore è il livello di plasticità o adattabilità dell'ente alle volontà dei soggetti istitutivi, in un quadro di pari distribuzione di voti tra OOSS e associazioni datoriali.</p>	<p>Il Vicepresidente non ha <i>de iure</i> la legale rappresentanza ma di fatto controfirma ogni atto/negozio di competenza del Presidente, secondo una consolidata regola di pariteticità gestionale. Lo statuto affida alla "Presidenza" (e non al Presidente) lo svolgimento delle attività demandate. Senza la firma di uno dei due non è possibile svolgere alcuna attività rispetto alla quale soggetti esterni (banche, enti pubblici, ecc.) si aspettano la "paritetica" firma/autorizzazione.</p> <p>Per le valutazioni sul grado di plasticità dell'ente bilaterale, si noti che più è vincolante il sistema "Presidenza", maggiore è il livello di plasticità o adattabilità dell'ente alle volontà dei soggetti istitutivi, in un quadro di pari distribuzione di fatto dei poteri tra Presidente e Vicepresidente.</p>

>>>

**PRIMO ELEMENTO ISTITUZIONALE:**

**Ente bilaterale ENIGP >> segue**

Ente bilaterale	Assemblea / Consiglio direttivo	CdA / Comitato direttivo	Presidenza
<p><b>ENIGP</b> (rif. Statuto/ intervista)</p>	<p>Il Consiglio direttivo è composto di 28 membri fra cui il Presidente, dei quali 14 nominati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e 14 da quelle dei datori di lavoro, di cui all'art. 1 del presente Statuto. Ciascuna organizzazione sindacale notificherà ufficialmente all'ente la nomina dei componenti di propria spettanza. Sia le organizzazioni sindacali dei lavoratori che quelle dei datori di lavoro saranno rappresentate in misura proporzionale alla loro consistenza numerica. Partecipa inoltre alle riunioni del Consiglio direttivo – con voto consultivo – il rappresentante dell'Associazione Rappresentanti ufficiali per l'Italia di case estere costruttrici di macchine grafiche cartotecniche ed affini ed il rappresentante dell'Associazione costruttori italiani macchine grafiche e affini. Ciascun membro del Consiglio direttivo potrà in caso d'impedimento essere sostituito dall'Organizzazione che lo ha nominato, mediante</p>	<p>Il Comitato esecutivo è composto dal Presidente dell'ente e da 17 Consiglieri nominati dal Consiglio direttivo fra i suoi componenti: 9 dei quali in rappresentanza delle organizzazioni dei lavoratori e 8 in rappresentanza delle organizzazioni dei datori di lavoro.</p> <p>Il Comitato esecutivo sovrintende all'attuazione delle deliberazioni del Consiglio direttivo, decide sulle questioni demandategli dal Consiglio stesso, studia e predispone le questioni per l'ordine del giorno delle riunioni del Consiglio direttivo, provvede alla assunzione ed al licenziamento del personale dell'ente e ne determina le mansioni salvo che per il Segretario; fissa il trattamento contrattuale ed economico di tutti i dipendenti e collaboratori.</p> <p>In caso di necessità il Comitato esecutivo adotta provvedimenti su questioni non demandategli dal Consiglio direttivo salvo sottoporre alla ratifica del Consiglio stesso, alla</p>	<p>Il Presidente è nominato dal Consiglio direttivo su designazione dell'Associazione nazionale italiana Industrie grafiche cartotecniche e trasformatrici.</p> <p>Il Presidente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) ha la legale rappresentanza dell'ente;</li> <li>b) convoca e presiede il Consiglio direttivo ed il Comitato esecutivo;</li> <li>c) firma gli atti e i documenti dell'ente, del Consiglio direttivo e del Comitato esecutivo;</li> <li>d) vigila e coordina l'andamento generale dell'ente riferendone al Comitato esecutivo ed assolve ogni altra funzione demandatagli dal Consiglio direttivo e dal Comitato esecutivo;</li> <li>e) provvede a quanto altro attiene al normale funzionamento dell'ente in rapporto anche al coordinamento tra ENIGP ed i Comitati provinciali, interprovinciali o regionali.</li> </ul> <p>Il Presidente designa uno dei membri di parte industriale del Consiglio direttivo che lo dovrà sostituire nelle sue</p>

>>>

## PRIMO ELEMENTO ISTITUZIONALE:

### Ente bilaterale ENIGP >> segue

Ente bilaterale	Assemblea / Consiglio direttivo	CdA / Comitato direttivo	Presidenza
	<p>comunicazione scritta della stessa all'ente. I membri del Consiglio direttivo durano in carica 3 anni e possono essere riconfermati.</p> <p>Per la validità delle sedute del Consiglio è necessaria, in prima convocazione, la presenza di tutti i Componenti.</p> <p>In seconda convocazione, che è stabilita a 1 ora di distanza dalla prima, la seduta è valida quando siano presenti almeno 15 Consiglieri, compreso il Presidente ed in caso di sua assenza o impedimento il suo sostituto.</p> <p>Ogni membro del Consiglio ha diritto a 1 voto, eccezione fatta del Presidente, il quale, nelle votazioni, avrà doppio voto.</p> <p>Le deliberazioni del Consiglio sono prese a maggioranza dei voti presenti e il sistema di votazione è scelto di volta in volta dal Presidente; la votazione per schede segrete sarà adottata anche per richiesta di uno dei Consiglieri presenti, in caso di parità nella votazione prevale il voto del Presidente.</p>	<p>prima riunione, le deliberazioni prese.</p> <p>Il Comitato è convocato dal Presidente; si riunisce di almeno 3 volte l'anno e, in via straordinaria, tutte le volte che il Presidente lo ritenga opportuno o che due dei suoi membri ne facciano richiesta al Presidente, specificando gli argomenti che desiderano siano posti all'ordine del giorno.</p> <p>Per la validità delle riunioni del Comitato esecutivo è necessaria la presenza di 10 membri compreso il Presidente (o in caso di sua assenza od impedimento il suo sostituto) e le eventuali decisioni sono prese a maggioranza dei presenti, in caso di parità nella votazione prevale il voto del Presidente.</p>	<p>funzioni, ivi comprese le operazioni amministrative, in caso di assenza o di impedimento.</p>

>>>

## PRIMO ELEMENTO ISTITUZIONALE:

### Ente bilaterale ENIGP >> segue

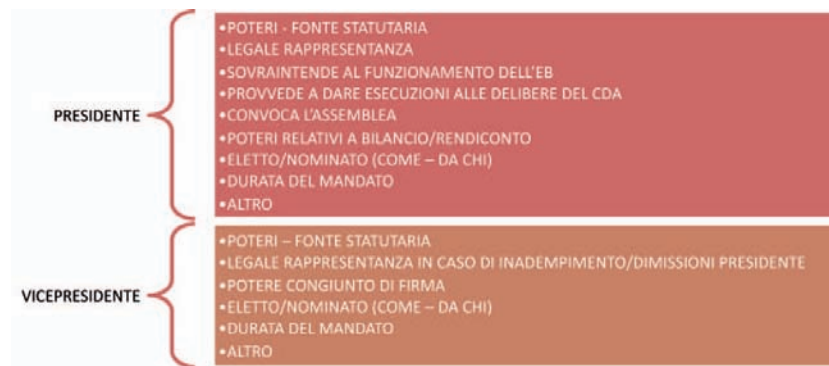
Ente bilaterale	Assemblea / Consiglio direttivo	CdA / Comitato direttivo	Presidenza
<b>Commenti / Osservazioni generali</b>	La pariteticità, che è garantita dalla distribuzione in egual misura dei voti tra le parti istitutive, si misura sul sistema a maggioranza semplice previsto per tutte le delibere e sulla presenza, in prima e in seconda convocazione, di un certo numero di consiglieri.	La regola della prevalenza del voto del Presidente rende il caso peculiare nello scenario generale.	Il Vicepresidente non viene istituito. Lo statuto affida al Presidente il potere di indicare un Consigliere facente funzione.
	<b>Per le valutazioni sul grado di plasticità dell'ente bilaterale, si noti che più è vincolante il sistema delle maggioranze (semplici, qualificate), maggiore è il livello di plasticità o adattabilità dell'ente alle volontà dei soggetti istitutivi, in un quadro di pari distribuzione di voti tra OOSS e associazioni datoriali.</b>	<b>Per le valutazioni sul grado di plasticità dell'ente bilaterale, si noti che il livello di plasticità o adattabilità dell'ente alle volontà dei soggetti istitutivi è almeno teoricamente molto basso, data la regola della prevalenza del voto del Presidente.</b>	<b>Per le valutazioni sul grado di plasticità dell'ente bilaterale, si noti che il livello di plasticità o adattabilità dell'ente alle volontà dei soggetti istitutivi appare certamente meno elevato rispetto a enti bilaterali a pariteticità perfetta nella gestione degli affari di Presidenza.</b>

Di qui l'idea teorica di impostare nel database l'analisi secondo un modello speculare che ha dato prova della pariteticità degli organismi gestori e di vigilanza della bilateralità italiana, con partecipazione sindacale e partecipazione delle organizzazioni imprenditoriali nella nomina dei componenti, generalmente diretta emanazione/proiezione delle parti sociali in tali organi, nonché nel tipo di potere che si esercita in funzione gestoria o di vigilanza.

In via generale, si può notare quanto segue:

- più è vincolante il sistema delle maggioranze (semplici, qualificate), maggiore è il livello di plasticità o adattabilità dell'ente alle volontà dei soggetti istitutivi, in un quadro di pari distribuzione di voti tra OOSS e associazioni datoriali: ad es., EBIPAN, EBN, EBINTER, EBNA, CNCE, ASFOR;
- più è vincolante il sistema della “Presidenza”, maggiore è il livello di plasticità o adattabilità dell'ente alle volontà dei soggetti istitutivi, in un quadro di pari distribuzione di fatto dei poteri tra presidente e vicepresidente (vedi esempi su menzionati);
- il livello di plasticità o adattabilità dell'ente alle volontà dei soggetti istitutivi è basso se vi è la regola della prevalenza del voto del Presidente: ad es. ENIPG;
- il livello di plasticità può essere inteso anche dalla modalità di elezione/nomina della Presidenza;
- il livello di plasticità o adattabilità dell'ente alle volontà dei soggetti istitutivi ove il Presidente nomina un Consigliere facente funzione *ad acta* appare certamente meno elevato rispetto a enti bilaterali a pariteticità perfetta nella gestione degli affari di Presidenza: ad es. ENIPG.

L'idea teorica è stata tramutata nel database in schema di applicazione e di indagine nel modo che segue:



>>>

>>> (segue dalla pagina precedente)

<b>CONSIGLIO – COMITATO DEI SOCI FONDATORI/DI INDIRIZZO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•NUMERO COMPONENTI</li> <li>•NUMERO COMPONENTI PER OOSS/ASSOCIAZIONE IMPRENDITORIALE</li> <li>•PREDISPONE BUDGET PREVISIONALE</li> <li>•PREDISPONE BILANCIO CONSUNTIVO</li> <li>•PROPONE MODIFICHE STATUTO/REGOLAMENTO</li> <li>•ALTRO</li> </ul>
<b>CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE/ DIRETTIVO/DI GESTIONE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•NUMERO COMPONENTI</li> <li>•NUMERO COMPONENTI PER OOSS/ASSOCIAZIONE IMPRENDITORIALE</li> <li>•POTERI – FONTE STATUTARIA</li> <li>•NOMINA COMPONENTI CONSIGLIO DIRETTIVO</li> <li>•NOMINA COMPONENTI COLLEGIO DEI REVISORI/SINDACI</li> <li>•DISPONE MODIFICHE STATUTO/REGOLAMENTO</li> <li>•APPROVA BILANCIO PREVISIONALE</li> <li>•APPROVA BILANCIO CONSUNTIVO</li> <li>•DELIBERA SUI COMPENSI DEL PERSONALE</li> <li>•ALTRO</li> <li>•ELETTO (COME – DA CHI)</li> <li>•DURATA MANDATO</li> </ul>
<b>ASSEMBLEA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•NUMERO COMPONENTI</li> <li>•NUMERO COMPONENTI PER OOSS/ASSOCIAZIONE IMPRENDITORIALE</li> <li>•POTERI – FONTE STATUTARIA</li> <li>•POTERI RELATIVI A BILANCIO/RENDICONTO</li> <li>•ELETTO (COME – DA CHI)</li> <li>•DURATA DEL MANDATO</li> </ul>
<b>COLLEGIO DEI REVISORI/ SINDACI</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•NUMERO COMPONENTI</li> <li>•NUMERO COMPONENTI PER OOSS(ASSOCIAZIONE IMPRENDITORIALE</li> <li>•PRESIDENTE NOMINATO DA ORGANO PUBBLICO DI VIGILANZA (exp. MINISTE ecc.)</li> <li>•POTERI – FONTE STATUTARIA</li> <li>•DOVERI SPECIFICI</li> <li>•NOMINATO (COME – DA CHI)</li> </ul>

Si può adesso porre l'attenzione sul terzo elemento istituzionale, facendo ricorso alla prova della plasticità o adattabilità dell'ente bilaterale.

L'osservazione che segue è parzialmente fondata. In ragione dell'analisi della bilateralità territoriale si potrà affermare che meno tecnostruttura esiste a livello nazionale e/o territoriale, per quantità di personale anche in vista di specializzazioni/funzioni/servizi da rendere, più plastico apparirà l'ente bilaterale in ragione dell'attività che organizzazioni sindacali e associazioni imprenditoriali (mediante figure professionali assegnate alla bilateralità) debbono svolgere. La tecnostruttura di ente bilaterale, se qualificata e bene organizzata, di fatto sottrae spazi di operatività diretta alle parti istitutive, ridefinendo caso per caso, nella logica dello statuto e del regolamento, competenze chiare, professionalità adeguate e funzioni e servizi riferibili a soggetti responsabili di atti e attività giuridicamente rilevanti.

Ente bilaterale	Direttore/Coordinatore	Aree funzionali/ dipartimenti con eventuali responsabili	Quantità/qualità lavoro e figure professionali applicate
AGRIFORM/EBAN	N	N	N
ASFOR	N	N	N
CNCE	S	S	Dati non pervenuti
EBAN	N	N	N
EBINFOP	N	N	Dati non pervenuti
EBINPROF	N	N	1 PTL
EBINVIP	N	N	3 PTL
EBIPAN	S	N	N
EBIPRO	S	N	N
EBITEMP	S	N	7 PTL
EBLI	N	N	N
EBN	N	N	N
EBNA	S	N	4
EBNTER	N	N	N
EBINCREDITO	Dati non pervenuti	N	Dati non pervenuti
ENIPG	N	N	N
FASDAPI	S	N	4
FOC	N	N	N
FORMEDIL	S	N	Dati non pervenuti
FOS	N	N	N
ONBSI	N	N	2 PTL

### **b) Secondo fattore. Modi di cooperazione tra livello nazionale e livello territoriale della bilateralità italiana**

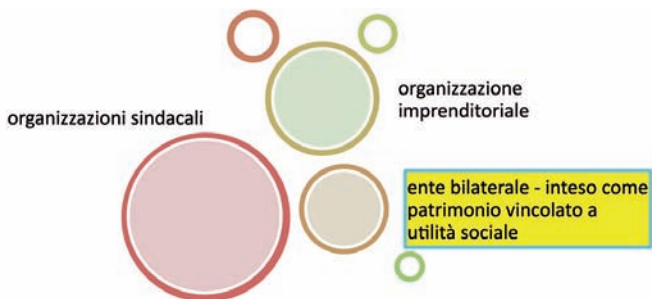
La plasticità, come è stato detto sopra, è altresì riferibile al rapporto tra soggetti sindacali, nella logica paritetico-bilaterale, e patrimonio/risorse derivanti dal montante contributivo accumulato mediante l'obbligo imposto dalla norma di contratto collettivo.

Per montante contributivo deve intendersi l'insieme delle risorse, che in un sistema a ripartizione, e non a capitalizzazione, viene accumulato e successivamente redistribuito in prestazioni. Sulla classe attiva dei lavoratori sono raccolti i contributi, verso la classe in stato di bisogno dei lavoratori viene erogato l'insieme delle prestazioni.

L'ente bilaterale, in particolare nella storia italiana delle relazioni industriali, si appalesa con caratteristiche pressoché simili a quelle che potrebbero caratterizzare un patrimonio separato, autonomo e di destinazione (si v. Casse edili e EBN correlati a settore dell'artigianato).

La separatezza è qui da intendersi rispetto alle organizzazioni sindacali/imprenditoriali che hanno istituito l'ente bilaterale.





Le figure di patrimonio separato e le relative discipline sono note. La figura più adatta alle tipologie di ente bilaterale senza specifiche connotazioni o rilievi legislativi sul modello istituzionale, utile anche per individuare il percorso argomentativo – che qui si può solo accennare, essendo questo un rilievo strettamente civilistico – potrebbe essere quello descritto nella fattispecie che è disciplinata dalla lettera a) dell’art. 2447 bis c.c. Si tratta, in particolare, della fattispecie riferita al patrimonio destinato in via esclusiva a uno specifico affare. Tale lettura interpretativa potrebbe permettere l’estensione al caso di specie delle norme di cui all’art. 2447 bis c.c. ss. in tema di strutture gestionali, contabili o amministrative, tracciabilità degli atti compiuti (v. artt. 2447 quinquies e 2447 sexies c.c.), opponibilità ai terzi (v. 2447 quinquies, comma 2, c.c.).

Tuttavia, nella realtà plastica della bilateralità italiana i modi di cooperazione tra livello nazionale e livello territoriale scompaiono il senso di questa visione giuridica.

In via tendenziale, dall’indagine compiuta su statuti, regolamenti e prassi, l’ente bilaterale nazionale agisce in nome proprio, acquistando diritti di credito e assumendo obblighi derivanti dagli atti compiuti con terzi qualificati (tra questi, l’INPS per i contributi raccolti mediante convenzione), trasmette all’ente bilaterale territoriale il rendiconto con relativi importi, mentre l’ente bilaterale territoriale dovrà rimborsare all’EBN le spese necessarie e somministrare a esso i mezzi necessari per l’adempimento delle eventuali obbligazioni assunte verso terzi.

In particolare, il livello nazionale può avere almeno due funzioni che debbono intendersi alternative tra di esse.

1. L’EBN raccoglie, mediante un modello convenzionale con l’INPS, i contributi a cui sono tenuti i datori di lavoro. Il montante contributivo viene redistribuito pro-capite a ciascun ente bilaterale territoriale la porzione di contributi che son riferibili a un certo contesto territoriale e di

adesione datoriale. L'ente bilaterale territoriale eroga le prestazioni in ragione di tale montante contributivo, decurtato a monte delle necessarie spese di gestione dell'ente bilaterale nazionale.

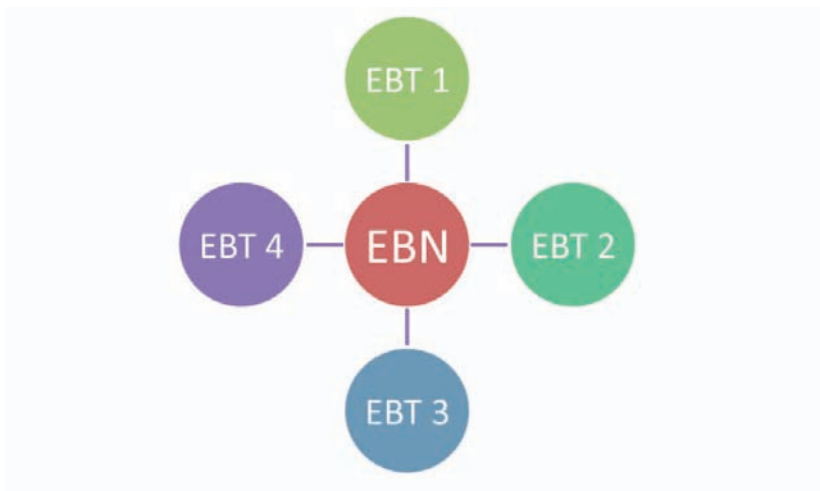
2. L'EBN non raccoglie i contributi, dunque non redistribuisce il montante contributivo. Al contrario, gli enti bilaterali territoriali raccolgono direttamente i contributi dai datori di lavoro in un certo contesto territoriale e successivamente erogano a favore dell'ente bilaterale nazionale una quota.

Per evidenziare dall'analisi empirica qualche dato utile in questa prospettiva si possono porre alcune riflessioni sul cd. "ribaltamento di risorse", secondo i due modelli sopra esposti (*up/down* e *down/up*). I dati dovranno essere letti, tenendo presente che si tratta di una schematizzazione semplificata della realtà.

Ente bilaterale	Tipo di ribaltamento ( <i>up/down</i> )	Tipo di ribaltamento ( <i>down/up</i> )
AGRIFORM/EBAN		
ASFOR CINEMA		
CNCE		X
EBAN	-	
EBINFOP	-	
EBINPROF		
EBINVIP	X	
EBIPAN		X (in fase di revisione)
EBIPRO		
EBITEMP		
EBLI		
EBN	X	
EBNA	X	
EBNTER	X	
ENBICREDITO		
ENIPG	X	
FOC		
FORMEDIL		X (in connessione con il sistema CNCE)
FOS		
ONBSI	-	

Questi modelli di cooperazione determinano un significativo fattore di plasticità che ha incidenza anche sul modello istituzionale e sul rapporto centro/periferia.

In altri termini, seguendo una consequenziale logica strettamente formale-civilistica, si dovrebbe avere un modello a raggiera così composto, dove potrebbe rintracciarsi anche la categoria di gruppo/federazione di associazioni, con forme di solidarietà nella eventuale responsabilità di uno o di più enti bilaterali o, ancora, tra i diversi livelli istituzionali dell'ente bilaterale (nazionale/territoriale):



Ma così non è. Anzi le parti istitutive intendono eliminare a monte questo modello, insistendo perché, fermo restando il collegamento tra organizzazioni nazionali e organizzazioni territoriali con l'ente bilaterale, ciascuna istituzione sia essa nazionale sia essa territoriale mantenga salda e inattaccabile la propria autonomia patrimoniale e soggettività giuridica.

È ovvio che da un punto di vista civilistico questa intenzione è quasi effimera. Ma non è questa la sede per l'approfondimento di questo punto.

Il modello che le parti istitutive tendono a costruire potrebbe essere rappresentato nel modo che segue. È un modello che potremmo definire a "istituzioni correlate".



Il collegamento (in termini di correlazione o modalità di transizione necessaria tra istituzioni, i.e. correlande) tra ente nazionale ed ente territoriale è dato esclusivamente dalla norma di contratto collettivo e dalle linee trasversali di confederazione/federazione del sindacato e dell'associazione imprenditoriale.

Il resto è un insieme spurio di soggetti giuridici, dotati di autonomia gestionale, ricollegabili in base a una delle due funzioni di cooperazione menzionate sopra, e cioè:

- 1) L'EBN raccoglie, mediante un modello convenzionale con l'INPS, i contributi a cui sono tenuti i datori di lavoro. Il montante contributivo viene redistribuito pro-capite a ciascun ente bilaterale territoriale la porzione di contributi che son riferibili a un certo contesto territoriale e di adesione datoriale. L'ente bilaterale territoriale eroga le prestazioni in ragione di tale montante contributivo, decurtato a monte delle necessarie spese di gestione dell'ente bilaterale nazionale.
- 2) L'EBN non raccoglie i contributi, dunque non redistribuisce il montante contributivo. Al contrario, gli enti bilaterali territoriali raccolgono direttamente i contributi dai datori di lavoro in un certo contesto territoriale e successivamente erogano a favore dell'ente bilaterale nazionale una quota.

Tale insieme di soggetti giuridici è costituito da istituzioni bilaterali nel cui livello di governance, di controllo e di tecnostuttura incide, per profili generali, l'azione sindacale territoriale, e in alcuni casi, quella nazionale che coordina quella territoriale.

Ma ciò determina, o determinerebbe in caso di verifica giudiziale, una concretezza dell'istituzione cd. correlanda, anche se essa non è costruita per essere volta giuridicamente, per gli aspetti civilistici, ai fini della valutazione di fenomeni assimilabili a federazioni di associazioni o gruppi di associazioni.

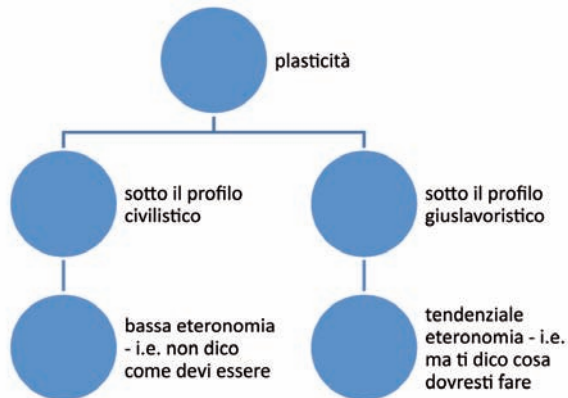
### **c) Terzo fattore. Le funzioni che la legge delega alla bilateralità**

Per la norma di legge la bilateralità è la sede privilegiata per la regolazione del mercato del lavoro. Il legislatore nell'ultimo decennio ha particolarmente esposto la bilateralità a una serie di funzioni delegate, tra cui formazione, sostegno al reddito e gestione di aspetti contrattuali dell'apprendistato.

Questa esposizione, muovendo da esperienze verificatesi in alcuni settori, di fatto produce una certa armonizzazione o tendenziale armonizzazione normativa che ricade su tutti i settori produttivi.

La contrattazione collettiva reagisce attuando o non attuando tali deleghe, sia da un punto di vista strettamente normativo che da un punto di vista pratico, qualora fosse stato realizzato l'assetto delle regole generali.

In altre parole, schematizzando quanto già riferito sopra, si è di fronte a una situazione di questo genere:



L'ente bilaterale "svolge", in assenza di doverosità, in detto mercato del lavoro attività o funzione assegnata dalla legge o dal contratto collettivo e, in particolare, attività o funzione di promozione dell'occupazione regolare e di qualità,

intermediazione tra domanda e offerta di lavoro, programmazione di attività formative, sicurezza sul lavoro, determinazione di modalità di attuazione della formazione professionale endoaziendale, gestione mutualistica dei fondi per la formazione ed integrazione del reddito, promozione di buone pratiche contro la discriminazione e per inclusione dei lavoratori svantaggiati, certificazione (della congruità/regolarità contributiva e dei contratti di lavoro) .

L'assenza di doverosità appena rilevata nel termine “svolge” riporta alla nozione di libertà, e dunque alla proposizione normativa che, ispirando questo paragrafo (art. 39, comma 1, Cost.), propone un significato identificante del fenomeno sindacale dato dalla libera composizione di due elementi essenziali: organizzazione e azione.

Composizione che è rimessa, come è noto, al sindacato stesso, il quale – pur in presenza di funzioni o attività eteronomamente assegnate – esercita liberamente il diritto di organizzare la propria attività, nonché di definire nelle linee progettuali e poi di tradurre nella realtà la propria azione.

Il che ha persino suggerito l'impostazione di esperienza sindacale in termini di ordinamento, permettendo osservazioni sulla partecipazione del sindacato alle funzioni pubbliche, senza tuttavia risolvere tale partecipazione in modelli empirici di bilateralità che ad alcuni sono apparsi modelli di “amministrazione pubblica di fatto” o di “esternalizzazione” della pubblica amministrazione.

La bilateralità è invece correttamente inserita in un discorso di modalità di relazioni specifiche e plastiche tra organizzazioni sindacali e organizzazioni imprenditoriali, nonché tra queste ultime e lo Stato, anche quando questo intende non intromettersi in alcune questioni.

Da qui viene formulata la tesi scientifica secondo cui la bilateralità sta a designare un'intenzione piuttosto che una forma di governance, che nel contesto italiano si inserisce in una forma di attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale, di cui all'art. 118, comma 4, Cost. o di *welfare community* (autonomia iniziativa degli associati).



Questa costruzione si deve tuttavia sempre correlare al fatto che gli enti bilaterali sono una tipica creazione della contrattazione collettiva e, dal punto di vista strutturale, vivono nell'ottica dell'ordinamento intersindacale come strutture organizzative che erogano prestazioni o servizi sulla base di regole fissate in sede di contrattazione collettivi.

### **2.3. EBN/OBN - Agire dovuto e agire non dovuto in relazione alla norma di contratto collettivo**

L'analisi trasversale che è stata svolta sul dato istituzionale della bilateralità nazionale italiana muove da una schematizzazione scientifica riportata negli strumenti di indagine del team.

Da quella schematizzazione si può dedurre quanto segue con riferimento ai meccanismi sanzionatori che le parti sociali hanno introdotto nella contrattazione collettiva rispetto all'inadempimento contributivo del datore di lavoro.

Qui per semplificare il discorso giuridico si intenderà con la nozione di "inadempimento contributivo" sia il fenomeno del datore di lavoro che non aderisce alla bilateralità, non adempiendo di conseguenza l'obbligo contributivo, sia il fenomeno del datore di lavoro che abbia aderito e che successivamente non abbia correttamente adempiuto l'obbligazione contributiva.

È noto che nel sistema della bilateralità non sia possibile configurare il principio di automaticità delle prestazioni erogabili dall'ente di riferimento. In altre parole, dato l'inadempimento contributivo, la prestazione o le prestazioni non sono erogabili.

#### **a) L'automaticità della prestazioni per via contrattuale. Il diritto retributivo all'equipollente del lavoratore e la tutela rimediale-risarcitoria**

Per far fronte a queste vicende di inadempimento contributivo, le parti istitutive hanno recentemente iniziato a introdurre per via contrattuale uno schema di automaticità delle prestazioni che è rimesso alla volontà del lavoratore di esigere un trattamento retributivo equipollente a ciò che avrebbe ottenuto se il datore di lavoro avesse aderito/adempiuto alle obbligazioni contributive della bilateralità di settore.

È una tipica tutela rimediale-risarcitoria del bene dovuto che qui consiste nella prestazione o utilità sociale che deriva dalla bilateralità.

Il punto di caduta di queste riflessioni è facilmente rinvenibile nel sistema contrattuale dell'artigianato (CCNL settore Artigianato, cd. Atto di indirizzo 2010) ove si stabilisce che:

- 1) la bilateralità prevista dagli accordi e dai contratti collettivi dell'artigianato è un sistema che coinvolge tutte le imprese aderenti e non aderenti alle associazioni di categoria in quanto eroga prestazioni di welfare contrattuale che sono indispensabili a completare il trattamento economico e normativo del lavoratore previsto all'interno dei contratti collettivi di categoria;
- 2) le prestazioni presenti nei sistemi di bilateralità nazionale e regionale rappresentano un diritto contrattuale di ogni singolo lavoratore il quale matura, esclusivamente nei confronti delle imprese non aderenti e non versanti al sistema bilaterale, il diritto alla erogazione diretta da parte dell'impresa datrice di lavoro di prestazioni equivalenti a quelle erogate dagli Enti bilaterali nazionale, regionali e delle province autonome di Trento e Bolzano;
- 3) l'impresa, aderendo alla bilateralità ed ottemperando ai relativi obblighi contributivi, assolve ogni suo obbligo in materia nei confronti dei lavoratori; le prestazioni erogate dagli enti bilaterali saranno fruibili fino a concorrenza delle risorse disponibili specificamente dedicate ad ogni singola prestazione.

A ciò si aggiunge che a partire dal 1° luglio 2010 saranno conseguentemente avviati gli istituti previsti dalla bilateralità, sulla base degli accordi e dei contratti collettivi nazionali rinnovati e in corso di rinnovo, i cui contributi definiti ed indicati dalle parti, di seguito evidenziati, rappresentano una quota omnicomprensiva costituente la somma degli importi annui determinati sulla base delle percentuali adottate e calcolate su un imponibile medio di 12.500 euro, ferme restando le intese regionali in materia e la possibilità, a tale livello, di prevedere importi superiori:

Rappresentanza sindacale	0,10% - 12,5 euro
Rappresentante territoriale sicurezza e formazione sicurezza	0,15% - 18,75 euro
Ente bilaterale nazionale	0,01% - 1,25 euro
Rappresentanza imprese	0,25% - 31,25 euro
Fondo sostegno al reddito	0,49% - 61,25 euro



Il caso dell'artigianato è comparabile anche con altri settori produttivi che hanno impostato il sistema sanzionatorio connesso all'inadempimento contributivo in termini pressoché simili.

Non si può non rilevare che il sistema sanzionatorio di cui sopra deriva da un determinato effetto giuridico. L'effetto giuridico consiste in una vicenda dell'obbligo, il quale, al verificarsi dei fatti contemplati in una certa ipotesi, viene a costituirsi, muta o cessa di essere. Perciò si ritiene che l'effetto designa a rigore la vicenda costitutiva, la vicenda modificativa, o la vicenda estintiva di un dovere giuridico. Il contratto collettivo, se riletto con gli strumenti del diritto civile, "obbliga le parti non solo a quanto nel medesimo espresso, ma anche a tutte le conseguenze che ne derivano secondo la legge, o, in mancanza gli usi e l'equità" (art. 1374, c.c.). L'effetto giuridico, che consegue al contratto collettivo, sarà riferibile alle determinazioni delle parti, della legge e delle altre fonti suppletive; determinazioni che permettono l'identificazione dell'obbligo, e dunque del comportamento doveroso e del comportamento non doveroso, dell'agire dovuto e dell'agire non dovuto.

Qui, e anche mediante l'art. 1374 c.c., si intende porre il punto di partenza delle argomentazioni che seguono.

Individuare, mediante la nostra indagine, la genesi dell'obbligo ha determinato l'analisi della norma di contratto collettivo all'interno della quale il contegno, essendo assorbito, riceve la qualifica giuridica della doverosità.

Questo, però, è il problema già notato in precedenti scritti in materia. La relazione tra norme e adempimento contributivo a favore dell'ente bilaterale passa per una biforcazione tra categoria dell'onere e categoria dell'obbligo che per la dottrina, per la giurisprudenza e, da ultimo, anche per la prassi amministrativa, è da definire ulteriormente, ponendo mente al dilemma che è prospettato in questa materia dall'impatto sull'assetto normativo generale provocato dalla libertà sindacale nella sua accezione negativa.

La biforcazione "onere-obbligo" si gioca, almeno in linea teorica, sulla verifica giuridica dell'applicazione alla vicenda dell'adempimento contributivo, effettuato a favore dell'ente bilaterale, di uno dei due seguenti sillogismi:

- il primo consiste nello schema "*se agisci nel modo A, allora si verifica B*";
- il secondo consiste nello schema "*se vuoi che si verifichi B, allora devi agire nel modo A*".

Il secondo schema identifica evidentemente la categoria di un dovere che si può chiamare "libero" o "finale"; seguendo teorie classiche, la norma lascerebbe liberi di volere o non volere porre in essere una certa azione, la quale è utile per conseguire uno scopo; il dovere sarebbe, dunque, finale poiché la necessità di

agire è relativa ad un fine. Ecco perché in questo caso – tutto incentrato sull’arbitrio del soggetto – non sarebbe rilevabile neanche un comportamento in violazione di una norma.

*Dovere finale, dovere libero e onere* hanno contenuti coincidenti: l’onerato è arbitro della propria scelta (di agire o non agire) e sarà responsabile solo verso sé medesimo delle conseguenze del proprio contegno.



Dal punto di vista più pratico, ricadendo nel sistema degli enti bilaterali, questo ragionamento sul dovere libero (od onere) è stato recentemente riproposto dal Ministero del Lavoro<sup>10</sup> e in più occasioni ripreso, seppur con venature diverse, dalla giurisprudenza<sup>11</sup>. Tutto ruota sul concetto di “integrale rispetto” del contratto collettivo che permette di godere di determinati benefici economici; lo schema “*se vuoi che si verifichi B, allora devi agire nel modo A*” (nel caso specifico, “*se vuoi godere dei benefici economici, devi rispettare integralmente il contratto collettivo*”) rappresenterebbe, in estrema sinteticità logico-giuridica, la vicenda, la quale è e resta complicata a causa dell’interpretazione del concetto di “integrale rispetto” e del problema di porre le clausole sugli enti bilaterali nella parte obbligatoria o nella parte normativa del contratto collettivo<sup>12</sup>.

10. Circ. Min. Lavoro 15 gennaio 2004, n. 4 nonché Risposta Istanza di Interpello 21 dicembre 2006 (Prot. 25/SEGR/0007573).

11. Da v. in particolare Corte Cost. 16 luglio 1987, n. 270; si v. anche Cass. 11 gennaio 2000, n. 227, Cass. 11 gennaio 1997, n. 195, Cass. 1° agosto 1990, n. 7694, Cass. 4 novembre 1986, n. 6453, Cass. 19 agosto 1986, n. 5096.

12. In particolare, per le posizioni più vicine alla categoria dell’obbligo, e dunque alla riconduzione alla parte normativa, si v. Ichino P, Estensione dell’obbligo di adesione ai fondi di sostegno al reddito. *Diritto e pratica del lavoro*, 1994, 3421 ss., per il quale i fondi di sostegno

La vicenda viene analizzata seguendo l'evoluzione dei temi connessi

- (i) all'art. 3, d.l. 22 marzo 1993, n. 71 (legge di conversione 10 marzo 1993, n. 151), il quale è stato modificato dall'art. 10, legge 14 febbraio 2003, n. 30
- (ii) all'art. 19, d.l. 29 novembre 2008, n. 185 (legge di conversione 28 gennaio 2009, n. 2)
- (iii) oggi alla legge 28 giugno 2012, n. 92, art. 3

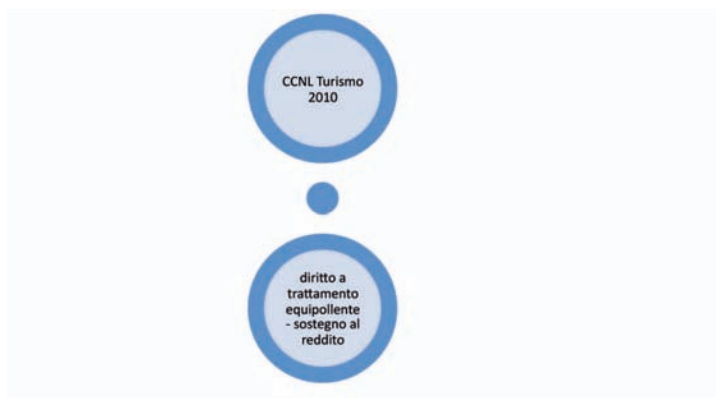
Sulla normativa del 1993, non ancora modificata dalla legge 14 febbraio 2003, n. 30, viene altresì richiamata, in termini di snodo della delicata vicenda teorica, ai fini dell'inquadramento giurisprudenziale della normativa contrattuale sulla bilateralità nella parte obbligatoria del contratto collettivo, la sentenza 10 maggio 2001, n. 6530 della Corte di Cassazione<sup>13</sup>.

---

al reddito, pur realizzando un rapporto trilatero, ineriscono direttamente al rapporto di lavoro; il fondo è, infatti, per l'A. uno strumento tecnico-finanziario per l'assistenza a datori e a lavoratori nelle crisi, le cui risorse non possono essere "distratte in favore delle associazioni promotrici"; per l'A. inoltre, "se nel concetto di trattamento economico deve [...] ricomprendersi anche il trattamento riservato al lavoratore in caso di sospensione o riduzione dell'orario di lavoro per crisi congiunturale", allora le relative norme del contratto collettivo sarebbero da intendersi come "paramentro per la determinazione del trattamento minimo dovuto al lavoratore ex art. 36 Cost., indipendentemente dall'iscrizione o no del datore di lavoro alle associazioni firmatarie del contratto" (p. 3424). Si v. sulla linea appena descritta Miscione M., Il sostegno al reddito degli enti bilaterali. *Diritto e pratica del lavoro*, 1997, 2577s. e Bellavista A., Benefici contributivi ed enti bilaterali artigiani. *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 1998, fasc. 3, 468, il quale, rilevando il "nodo gordiano" e l'"impasso ermeneutico" della vicenda, conferma l'idea che è necessario analizzare prestazione per prestazione, resa dall'ente bilaterale di volta in volta, per comprenderne la natura. Sulla riconduzione delle clausole istitutive dell'ente bilaterale alla parte obbligatoria del contratto collettivo, nella logica dell'onere, si v. Stolfa F., Imprese artigiane: le condizioni per ottenere i benefici. *Diritto e pratica del lavoro*, 1994, 1584 ss.

13. Si v. sul punto, anche per le critiche mosse alle posizioni della prassi amministrativa, Vallebona A., Gli enti bilaterali: un seme di speranza da salvaguardare. *Diritto delle relazioni industriali*, 2006, fasc. 4, 1043-1049. Nell'esegesi l'A. appena citato sceglie di definire il contenuto della locuzione "integrale rispetto" cogliendo la differenza rispetto all'art. 36 legge 20 maggio 1970, n. 300, ove si impone il rispetto dei minimi di trattamento; esclude la lesione della libertà sindacale negativa in forza della possibile scelta del datore di lavoro di non vincolarsi al contratto collettivo, il quale rinuncia al beneficio e non è assoggettato alla contribuzione a favore dell'ente bilaterale; l'A., inoltre, considera la contribuzione a favore dell'ente bilaterale una quota per il servizio reso dall'ente bilaterale, tanto da evidenziare l'evoluzione del contributo nella contrattazione collettiva come elemento del costo del lavoro. Di qui l'inadempimento contributivo viene inteso anche come attentato all'equilibrio interno del contratto collettivo.

Coerente con il quadro descritto è anche la norma del CCNL Turismo (rinnovo del 2010), la quale dispone che il datore di lavoro inadempiente rispetto all'ente bilaterale sarà tenuto ad erogare al lavoratore un sostegno al reddito equivalente a quello che l'ente bilaterale sarebbe stato tenuto a versare secondo il modello individuato dall'art. 19, d.l. 29 novembre 2008, n. 185 (legge di conversione 28 gennaio 2009, n. 2). Il che, avendo riflessi immediati sulla posizione contributiva del lavoratore per gli obblighi da previdenza pubblica e per la non coincidenza con periodi di contribuzione figurativa, altrimenti attuati, evidenzerebbe la natura retributiva delle prestazioni erogate dall'ente bilaterale.



Più al fondo, si deve dire che il problema è largamente riferibile al meccanismo sanzionatorio-contributivo che la legge o il contratto collettivo ha definito in relazione a quel determinato ente bilaterale, traducendo la locuzione “meccanismo contributivo” con la categoria di modalità di adempimento contributivo a favore dell'ente bilaterale, impostata dalla legge o dal contratto collettivo. Sicché viene in luce che la sostanza delle cose è quella che dottrina, giurisprudenza e prassi amministrativa hanno studiato, invece gli strumenti asserviti alla sostanza delle cose, che possono essere dirimenti nel caso di specie, sono riferibili ai meccanismi di contribuzione definiti dalla legge o dal contratto collettivo.

I meccanismi di contribuzione sono almeno cinque<sup>14</sup>; la portata di ciascuno di essi può esser colta mediante una descrizione che riproduca lo scenario intero a partire dal meccanismo più vincolante a quello meno vincolante.

---

14. La distinzione prende spunto da alcune riflessioni Liso F, *Brevi note sull'art. 19 del recente decreto legge 185 intervenuto sulla materia degli ammortizzatori sociali*. In *Working Paper ADAPT*, 2008, fasc. 68, 2, in [www.fmb.unimore.it](http://www.fmb.unimore.it).

Il primo meccanismo che si può definire a “contribuzione obbligatoria pura” è riferito all’art. 2, comma 28, legge 23 dicembre 1996, n. 662<sup>15</sup>; il secondo propone una variante del meccanismo di contribuzione obbligatoria, che chiameremo “speciale” per le caratteristiche dei fondi per la formazione professionale e di integrazione al reddito di cui all’art. 12, commi 4 e 8, d.lgs. 10 settembre 2003, n. 2003<sup>16</sup>; il terzo meccanismo è impostato su una contribuzione obbligatoria “ad utilizzo facoltativo” in ragione dello schema che l’art. 118, commi 3, 5, 8, legge 23 dicembre 2000, n. 388 dispone<sup>17</sup>; il quarto meccanismo è quello di cui all’art. 10 della legge 14 febbraio 2003, n. 30, che chiameremo “contribuzione per dovere libero”<sup>18</sup>; il quinto meccanismo si può collegare all’obbligazione contributiva a favore di forme pensionistiche complementari di cui al d.lgs. 5 dicembre 2005, n. 252, la quale, essendo una variante del quarto meccanismo, può essere definita “contribuzione per dovere libero su contegno del lavoratore”.

I primi tre meccanismi dispongono evidentemente un dovere assoluto, suscettibile di osservanza e di violazione; il quarto meccanismo sarebbe, invece, almeno secondo la prospettazione della giurisprudenza e della prassi amministrativa, impostato secondo la logica del dovere libero, il quale, come si è rilevato, si porrebbe a metà tra situazioni attive e situazioni passive, co-

---

15. Si predispose, mediante decreto ministeriale, un modello di contribuzione obbligatoria generalizzata a favore di un fondo bilaterale, gestito presso l’INPS, per la creazione di strumenti di gestione di eccedenze di personale nei settori che non rientrano nella cassa integrazione. L’inadempimento contributivo è gestito secondo le regole dell’inadempimento dell’obbligazione contributiva di previdenza pubblica.

16. La norma di legge dispone sia l’obbligo di versamento sia il regime sanzionatorio in caso di inadempimento contributivo (pagamento del contributo omesso, sanzioni nonché sanzione amministrativa di importo pari al contributo omesso).

17. I datori di lavoro che aderiscono al fondo interprofessionale versano il contributo all’INPS, il quale trasferisce per intero, dedotti i costi amministrativi, tale contributo al fondo; i datori possono anche decidere di non aderire al fondo interprofessionale; in tal caso saranno tenuti a versare il contributo all’INPS. L’inadempimento contributivo è gestito secondo le regole dell’inadempimento dell’obbligazione contributiva di previdenza pubblica. A tal riguardo è interessante rilevare che il Parere del Consiglio di Stato, 30 giugno 2004, n. 2957/2004, abbia confermato che il contributo dello 0,30% “non può essere assimilato ai contributi degli associati di cui fa parola l’art. 37 cod. civ., ma rappresenta una prestazione patrimoniale imposta, ai sensi dell’art. 23 Cost.”. Sul punto si v. anche Faioli, I fondi paritetici per la formazione continua, cit., nel quale si annota una recente posizione del Consiglio di Stato sui fondi interprofessionali.

18. Essa è riferita a tutti i rimanenti casi di bilateralità istitutiva di forme di welfare contrattuale, tra cui anche il sostegno al reddito e l’assistenza sanitaria integrativa.

gliando in quelle attive il vincolo rispetto ad uno schema legale e in quelle passive la “possibilità” di determinare effetti giuridici.

Ma al riguardo deve dirsi che la struttura normativa da cui sono dipanati i cinque meccanismi di contribuzione non è la medesima: nei primi tre vi è, anche rileggendo l’art. 1374 c.c., l’obbligo di conformità rispetto a quanto è stabilito nel contratto collettivo e a tutte le conseguenze che derivano dalla norma di legge collegata a quel determinato schema di bilateralità; norma di legge che evidentemente dispone (e intende disporre esclusivamente nei tre casi di specie) una dinamica di effetti giuridici, collegati al contratto collettivo, e dunque all’ente bilaterale, sulla base di statuti, o contenuti di disciplina, riferibili ad un dovere per il quale è necessario il controllo di conformità tra fatto ed effetto.

Nel quarto meccanismo – che qui interessa particolarmente – la situazione è diversa. Se si volesse ripercorrere la dinamica degli effetti giuridici in questo caso si potrebbe cogliere in prima battuta che: (i) la prestazione dovuta non è eseguita (il comportamento anti-doveroso consiste nella non adesione e/o mancata o tardiva contribuzione a favore dell’ente), e successivamente (ii) si verifica un fatto-inadempimento, al quale non segue né l’effetto estintivo dell’obbligo originario (adesione/contribuzione), né l’effetto costitutivo di un nuovo obbligo, aggiunto a quello originario, di risarcimento del danno.

Nei primi tre casi al fatto-inadempimento segue la reazione, che è voluta dalla norma di legge, tipica dell’inadempimento nella previdenza obbligatoria.

Per far fronte a questa situazione, le parti sociali istitutive introducono meccanismi sanzionatori-contributivi che si risolvono in diritti retributivi a trattamenti equipollenti esercitabili dal lavoratore innanzi al giudice e/o innanzi ad autorità amministrative (tra cui l’Ispettorato del Lavoro).



Dov'è allora il venir meno della qualifica di doverosità? Non certamente nel contratto collettivo, il quale, come abbiamo visto, non discrimina tra i diversi tipi di enti bilaterali, né tra interessi posti alla base di ciascun ente bilaterale (tutela della salute, contro la disoccupazione, per la vecchiaia, per esigenze datoriali, per la sicurezza sul lavoro, per la regolarità del lavoro, ecc.), i quali sono tutti costituzionalmente valutabili; né nella composizione interna delle parti del contratto collettivo, della cui sostanza la dottrina ha definito argutamente i profili di doverosità diffusa; tantomeno nella distinzione concettuale, contestabile, ma continuamente evocata, operata tra onere e obbligo; invece, il venir meno della doverosità è tutto ricollegabile a quella norma di legge, la quale, in alcuni casi, impone dei modelli di reazione all'inadempimento, formulati secondo la logica dell'inadempimento contributivo di previdenza pubblica (primi tre meccanismi) e, in altri casi, si limita a contemplare una connessione tra rischio della decisione di non adempiere e iniziativa rimessa al singolo, il quale sopporterà (e farà sopportare per le interdipendenze proprie del rapporto di lavoro) le conseguenze della propria decisione.

Dall'obbligo di contribuzione deve essere distinta la modalità di riscossione. Detta distinzione è facilmente intuibile ma, per maggiore chiarezza dei fini di questo studio, si accenna al fatto che (i) i concetti di "obbligo/meccanismo" di contribuzione attengono alla regola fissata dalla contrattazione collettiva e/o dalla norma di legge, mentre (ii) le modalità di riscossione sono elementi meramente amministrativi, co-decisi anche con INPS, volti a facilitare la raccolta delle risorse a livello nazionale e territoriale.

Si individuano almeno tre modelli di riscossione: 1) riscossione mediante convenzione EBN/INPS, 2) riscossione mediante convenzione EBN/INPS con possibilità di contribuzione diretta dell'impresa aderente, 3) riscossione mediante contribuzione diretta dell'impresa aderente.

Con la legge 28 giugno 2012, n. 92 si intravedono diverse impostazioni. Nei fondi di solidarietà la contribuzione è ripartita (2/3 e 1/3) tra datore di lavoro e lavoratore. Il soggetto tenuto all'adempimento è il datore di lavoro con più di 15 lavoratori alle proprie dipendenze. In caso di inadempimento contributivo, trattandosi di contribuzione previdenziale obbligatoria, il datore di lavoro sarebbe sottoposto sanzioni e riscossione coattiva. Questo punto è certamente chiaro per il Fondo di solidarietà bilaterale-FSB (inpsizzato) e per il Fondo di solidarietà bilaterale residuale-FSBR, in forza dell'art. 3, comma 25, della su menzionata legge 2012/92.

Tale regime sanzionatorio e di riscossione coattiva si applicherà anche alla contribuzione dovuta al FSBA, cd. “alternativo”, costituito presso la bilateralità consolidata, in ragione di un peculiare meccanismo introdotto dal legislatore: se il FSBR, cd. “residuale” presso l’INPS, sarà costituito in ogni caso per i datori di lavoro non vincolati a alcun contratto collettivo o vincolati a contratti collettivi i cui soggetti sindacali non operino per costituire un FSB inspizzato o un FSBA alternativo, allora qualunque datore di lavoro, superata la soglia dimensione dei 15 dipendenti, è tenuto al versamento della contribuzione.

In altri termini, anche in attuazione all’art. 23 Cost., l’adempimento contributivo a favore del fondo di solidarietà bilaterale (FSB, FSBA, FSBR) non è rimesso alla libertà del datore di lavoro con più di 15 dipendenti: tale datore di lavoro può solo optare di aderire (libertà di adesione) a uno dei fondi costituiti; in mancanza di costituzione o in caso di non adesione, il datore di lavoro sarà considerato soggetto vincolato al FSBR.

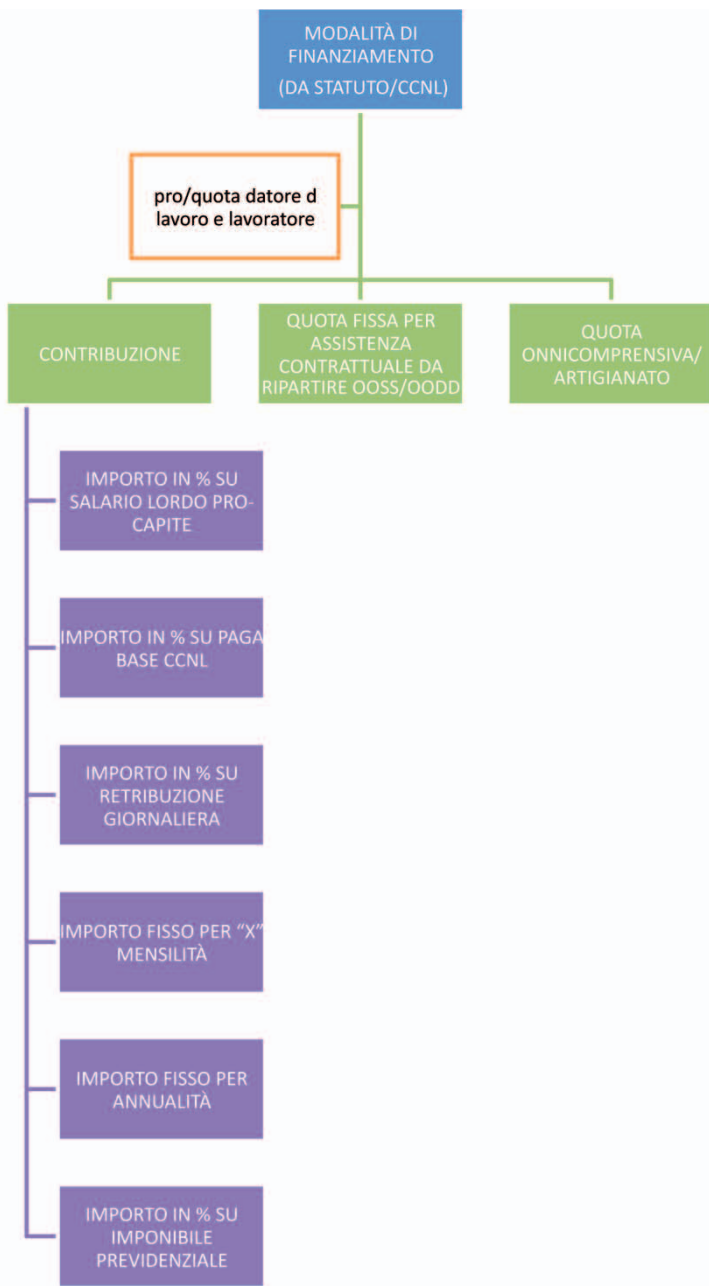
Da ciò si deduce che se si costituirà un FSBA, le aziende riferibili a quell’accordo/contratto collettivo sottoscritto da organizzazioni sindacali e imprenditoriali rappresentative saranno tenute al versamento, con rischio di sanzioni e riscossione coattiva in caso di inadempimento contributivo.

Tale correlata obbligatorietà di contribuzione determina la modalità coattiva di riscossione per ogni tipo di fondo.

## **b) Il finanziamento della bilateralità e la presenza funzionale della bilateralità sul territorio. Cenni all’analisi economica del rapporto bilateralità-costi del lavoro**

Le norme contrattuali sono all’origine della costituzione dell’obbligo contributivo anche per il *quantum* (percentuale del costo del lavoro) e per la base imponibile. Il finanziamento della bilateralità e il rapporto di essa con il costo del lavoro devono essere inseriti in un più ampio discorso argomentativo sulla presenza funzionale della bilateralità nel territorio. A tal proposito ci si riserva il completamento dell’indagine muovendo dai primi dati raccolti sulla presenza funzionale della bilateralità sul territorio. Lo schema teorico che si può dedurre dall’analisi condotta sino a oggi è il seguente:





Come si nota vi sono tre macro-aeree che stabiliscono i tipi più significativi di finanziamento (contribuzione su una certa base imponibile, quota assistenza sindacale e quota onnicomprensiva).

La base imponibile è rimessa alla discrezionalità delle parti sociali istitutive in ragione del tipo di impresa/settore produttivo a cui al bilateralità è riferibile.

Il finanziamento della bilateralità incide sul costo del lavoro delle aziende di un certo settore produttivo, in ragione del contratto collettivo applicabile e dell'ente bilaterale istituito.

## **Premessa**

I capitoli che seguono debbono essere intesi alla stregua di un'analisi in relazione alla seconda Sezione (bilateralità territoriale) del presente Rapporto.

Prestazioni rese (qualità, quantità, tipologie concrete) e rendicontazione (bilancio, patrimonio, relazioni tra centro e periferia), in altre parole, sono temi posti sub cautela di diffusione da ogni singolo ente aderente all'iniziativa.

Come è noto, anche alla luce del paragrafo che precede, nella generalità degli enti bilaterali, le prestazioni sono rese a livello territoriale. Gli enti nazionali non hanno potuto fornire dati sulle prestazioni rese a livello locale. A livello locale, tali informazioni potrebbero essere diffuse secondo le esistenti prassi di governance condivise tra sindacato e associazione imprenditoriale.

Sulle prestazioni è stato analizzato il materiale dei pochi enti bilaterali nazionali abilitati a erogare prestazioni, aderenti pienamente all'iniziativa, e degli enti bilaterali nazionali che, pur non erogando direttamente prestazioni, hanno anticipato informazioni utili per una prima valutazione.

Quanto alla rendicontazione, il team di ricercatori ha scelto di inquadrare in termini generali il fenomeno sotto un profilo di teoretica economico-aziendale, la quale insegna che le tipologie aziendali sono individuabili rispetto alle finalità che le stesse perseguono e ciò consente di individuare il ciclo economico-finanziario di ciascuna tipologia. Ciò permetterà di individuare le condizioni di equilibrio economico e finanziario e, dunque, le modalità di rappresentazione tecnico contabile delle grandezze in campo.

Il presupposto da cui muove quella impostazione è coincidente con l'idea secondo cui *gli enti bilaterali sono aziende che producono per il consumo interno, giacché pongono in essere servizi che vengono consumati dagli stessi associati.*

In tal modo il team dei ricercatori si riserva di analizzare tale aspetto, osservando da una parte il dato o modello *in book* e dall'altra il materiale *in action* che sarà reso, mediante i programmati questionari, a livello territoriale dagli enti bilaterali.

Qui è posta, per il momento e nell'auspicio di una piena collaborazione a livello territoriale della bilateralità aderente all'iniziativa, la rilevanza sociale del fenomeno anche sotto l'aspetto del sistema rendicontativo. In ogni caso, quanto qui riportato, è valido per analizzare il sistema della bilateralità nel suo complesso addivenire nella realtà delle relazioni industriali italiane.

### **3. Utilità sociale e rilevanza costituzionale della bilateralità italiana in funzione delle prestazioni erogate.**

**Analisi preliminare in vista del completamento dell'indagine sui livelli territoriali della bilateralità italiana**

**di Paola Bozzao**

#### **3.1. Osservazioni introduttive**

Fra gli strumenti di welfare contrattuale che più originalmente concorrono a surrogare la carenza di strumenti universalistici di protezione sociale, la bilateralità riveste un ruolo di primo piano. La funzione svolta dalle parti sociali, e dagli enti bilaterali in particolare, nella predisposizione di una più ampia rete protettiva per i lavoratori e le imprese non costituisce esperienza recente nel nostro ordinamento: negli ultimi anni essa è stata, però, oggetto di una crescente valorizzazione ad opera del legislatore, in parte già tradotta in testi normativi ma, in buona misura, ancora progettuale, soprattutto nella prospettiva della ridefinizione di un sistema di welfare maggiormente sostenibile nel medio e lungo periodo.

È indubbio, al riguardo, che nella più recente fase di recessione economica che sta affrontando (non solo) il nostro paese, la crisi del *welfare state* spinga verso la ricerca di modelli alternativi di sicurezza sociale “tradizionale” e conduca verso la valorizzazione di un modello sociale (*welfare society*) in cui la produzione delle condizioni di benessere non costituisce più una prerogativa dello Stato, ma diviene sempre più una funzione sociale condivisa dall'intera società civile che – organizzata nelle sue variegate articolazioni – si fa carico delle situazioni di bisogno. Di ciò si rinviene, del resto, un preciso riscontro nella riforma del Titolo V della Costituzione (legge costituzionale n. 3/2001): le modifiche apportate alla carta costituzionale fanno sì che la sussidiarietà verticale (v. il nuovo art. 117) e quella orizzontale (v. il nuovo art. 118) connotino l'impianto su cui dovrebbe fondarsi la futura organizzazione del welfare, puntando a uno Stato più snello, che responsabilizza le autonomie locali (sussidiarietà verticale) così come le espressioni della società civile (associazioni, movimenti, imprese no profit, ecc.).

L'apertura di nuovi spazi di azione ai soggetti privati qualificati, quali sono gli enti bilaterali, in merito a materie quali la regolazione del mercato del lavoro, la formazione professionale e gli ammortizzatori sociali, costituisce una tematica complessa, che si muove all'interno di questioni ampie, che possono qui essere solo richiamate. Si pensi, in primo luogo, alla identificazione del ruolo e degli spazi di operatività riconosciuti agli attori sociali, attraverso tali organismi paritetici, nella ridefinizione di un più moderno ed efficiente sistema di welfare e al dibattito sorto in merito alla prospettata "istituzionalizzazione" dell'attività riconosciuta agli enti bilaterali, quale conseguenza del conferimento di funzioni pubbliche o parapubbliche operata dapprima dal d.lgs. n. 276 del 2003 (attuativo della legge delega n. 30 del 2003) e, più di recente, dall'art. 3 della legge n. 92 del 2012, in materia di tutele in costanza di lavoro; questione, quest'ultima, che a sua volta costituisce specifico profilo della più ampia tematica connessa al crescente coinvolgimento dei cd. "gruppi intermedi" nella costruzione di nuovi equilibri dello stato sociale, secondo il richiamato principio della sussidiarietà orizzontale enunciato dal nuovo art. 118, comma 4, Cost. Relativamente poi al ruolo svolto dai soggetti privati collettivi con specifico riferimento alla predisposizione delle misure di sostegno del reddito, soprattutto alla luce degli interventi legislativi più recenti, la presente ricerca deve muovere dalla consapevolezza che tali prestazioni si inseriscono all'interno di un articolato assetto di tutele predisposte dall'ordinamento previdenziale pubblico a sostegno della disoccupazione, di recente innovate, con le quali le prime sono destinate a rapportarsi. Da qui il problema, *in primis*, della idoneità degli strumenti privatistici a realizzare obiettivi di sicurezza sociale in una logica di integrazione con gli strumenti pubblici; e, secondariamente, del corretto inquadramento sistematico di un'attività privata di derivazione sindacale, finalizzata alla soddisfazione di bisogni socialmente rilevanti, all'interno dei principi dettati dal nostro ordinamento costituzionale: il tipo di collegamento funzionale che si instaura tra prestazione bilaterale e prestazione "di base" assume rilievo, infatti, ai fini della riconducibilità della prima nell'alveo protettivo della previdenza pubblica ovvero di quella privata e, quindi, del secondo o quinto comma dell'art. 38 Cost.

Emerge allora, in tutta la sua complessità, la problematica connessa alla stessa collocazione funzionale del bilateralismo rispetto alla realizzazione, in chiave privatistica, di obiettivi integrativi del sistema pubblico di sicurezza sociale, oscillanti tra concezione previdenziale e concezione assistenziale. Questione nevralgica, quest'ultima, lasciata aperta dai nostri giudici costituzionali, di recente pronunciatisi sulla legittimità costituzionale della disposizione conte-

nuta nell'art. 19, comma 1, lett. c) del d.l. 185/2008 – successivamente abrogata<sup>19</sup> – con cui il legislatore aveva esteso l'indennità di disoccupazione ordinaria agli apprendisti nelle ipotesi di sospensione del rapporto lavorativo derivante da crisi aziendale od occupazionale o di licenziamento, subordinandone l'erogazione all'intervento integrativo a carico degli Enti bilaterali, in misura non inferiore al 20% dell'ammontare complessivo dell'indennità. Con la sentenza n. 108 del 2013 la Corte ha ritenuto la questione non fondata, in ragione della natura di incentivo del sistema della bilateralità e del carattere sperimentale della misura prevista dalla norma censurata, non “diretta a configurare un incondizionato diritto soggettivo in capo ai lavoratori”. Più in particolare, la norma *de qua* risulta finalizzata “a stimolare le parti sociali a introdurre misure di sostegno a favore della categoria degli apprendisti. L'intervento pubblico, cioè, rappresenta un incentivo per le associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori affinché esse sviluppino il sistema degli enti bilaterali nel senso dell'istituzione di forme di intervento anche a favore degli apprendisti sospesi o licenziati, con la consapevolezza che, nel caso in cui esse pervengano ad accordi in tal senso, lo Stato contribuirà in misura consistente al completamento del sistema di tutela per quella categoria di lavoratori”.

A giudizio della Corte, dunque, l'intervento finanziario pubblico ha prioritariamente perseguito una finalità incentivante per lo sviluppo volontario di un sistema di enti bilaterali in grado di istituire una forma di tutela per la disoccupazione degli apprendisti, e solo indirettamente l'introduzione – per di più in via sperimentale – di una nuova provvidenza sociale in favore degli apprendisti colpiti da crisi aziendale o occupazionale, ovvero da licenziamento<sup>20</sup>. L'ambito costituzionale entro cui ricondurre la previsione in esame è individuato dalla Corte nel principio di sussidiarietà di cui all'art. 118, comma 4, Cost., che incentiva lo Stato a favorire l'autonomia privata dei cittadini – come singoli e come associati – per lo svolgimento di attività di interesse generale; lasciando così “sullo sfondo” ogni indagine sui riflessi derivanti, in chiave di protezione sociale, sulla posizione giuridica dei singoli lavoratori; tanto che la provvidenza in esame sembrerebbe sostanzialmente riconducibile nell'alveo delle misure assistenzialistiche di tipo eccezionale, economicamente condizionate.

---

19. Art. 2, comma 55, legge n. 92 del 2012.

20. Tanto più che, in caso di mancanza di intervento integrativo delle parti sociali, gli apprendisti avrebbero in ogni caso potuto ricorrere agli ammortizzatori in deroga previsti dalla normativa vigente.

Gli spunti di riflessione aperti dalla pronuncia della Corte costituzionale sono, dunque, molteplici; ed essi impattano, a loro volta, su ulteriori questioni, che qui possono solo essere accennate, e sulle quali si registrano ancora significative divergenze all'interno del dibattito dottrinale. Ci si riferisce, in particolare, al problema connesso alla riconducibilità o meno, nella nozione di "disoccupazione involontaria" di cui all'art. 38, comma 2, Cost., delle prestazioni erogate al verificarsi di mere vicende sospensive del rapporto; alla collocazione delle articolate prestazioni di sostegno al reddito nella materia della "previdenza sociale", di competenza legislativa statale, ovvero della "tutela del lavoro", di competenza legislativa concorrente Stato-Regioni, secondo il nuovo assetto delineato dall'art. 117 Cost.; e, infine, alla compatibilità del complesso sistema degli ammortizzatori sociali con la normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato, ai sensi dell'art. 107 (ex art. 87) TCE.

Un'ulteriore difficoltà nell'approcciare questa tematica è data dalla molteplicità degli organismi bilaterali coinvolti nel sistema, soprattutto a seguito degli interventi legislativi più recenti.

E invero, accanto agli enti bilaterali che possiamo definire "tradizionali" (EBN), dobbiamo ricordare – ma ci si limiterà in questa sede solo a richiamarli – i Fondi di solidarietà per il sostegno del reddito, costituiti ai sensi dell'art. 2, comma 28, della legge n. 662/1996, che svolgono un ruolo significativo nell'ambito dei processi di ristrutturazione aziendale e di situazioni di crisi in alcuni settori esclusi dal sistema degli ammortizzatori sociali (quali il credito, le poste, le ferrovie dello Stato, il trasporto aereo), soprattutto per la gestione degli esuberi di personale. E ancora, un ruolo importante in materia di interventi a sostegno del reddito è oggi riconosciuto ai Fondi per la formazione dei lavoratori somministrati (ex art. 12, d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276) ed ai Fondi paritettici interprofessionali per la formazione continua (costituiti ex art. 118, legge 23 dicembre 2000, n. 388). A questi ultimi il legislatore più recente riconosce, accanto al tradizionale compito di provvedere al finanziamento dei piani formativi aziendali, settoriali, territoriali ed individuali, un coinvolgimento attivo nel sostegno all'occupazione: basta ricordare quanto previsto dal d.m. n. 46441 del 19 maggio 2009 che, limitatamente al 2009, ha ricompreso gli stessi tra i soggetti abilitati all'erogazione della prestazione integrativa per il sostegno del reddito in ipotesi di sospensioni del lavoro. Non si deve poi dimenticare anche quanto previsto dall'art. 19, comma 7, della legge 28 gennaio 2009, n. 2 (di conversione del d.l. 29 novembre 2008, n. 185), nella versione modificata dalla recente legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria per il 2010), che ammette un concorso finanziario da parte di tali fondi nei casi di

proroga dei trattamenti di cassa integrazione e mobilità in deroga. Si tratta di previsioni importanti, soprattutto per quei settori, quali il terziario e l'artigianato, che contano importanti fondi interprofessionali, gestori di significative risorse finanziarie<sup>21</sup>.

Sotto questo aspetto è bene sottolineare, però, che gli organismi bilaterali fin qui richiamati rispondono a diversi modelli "partecipativi".

- a) I fondi interprofessionali, istituiti *ex lege* presso l'INPS, sono ad adesione obbligatoria, fermo restando che è riconosciuta al datore di lavoro la facoltà di scegliere se versare il contributo dello 0,30% al fondo bilaterale ovvero all'INPS.
- b) Relativamente ai fondi di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 276/2003, l'adesione/contribuzione agli stessi è pure obbligatoria (tutte le imprese di somministrazione sono tenute per legge al versamento di un contributo al fondo bilaterale, in misura pari, oggi, al 2,6%); le risorse accumulate presso tali fondi possono essere destinate al finanziamento di "specifiche misure di carattere previdenziale" per i lavoratori somministrati a tempo determinato (art. 12, comma 1), nonché dell'integrazione del reddito dei lavoratori somministrati assunti con contratto a tempo indeterminato in caso di fine lavoro<sup>22</sup> (comma 2, lett. a).
- c) Per quanto riguarda poi gli enti bilaterali "tradizionali" di base (EBN), l'adesione/contribuzione ad essi è, ad oggi, di tipo volontario: il vincolo della contribuzione deriva, cioè, dall'applicazione del contratto collettivo, che rimane una scelta libera per l'impresa, sulla quale grava non un obbligo ma, piuttosto, un onere contributivo, in vista di un beneficio (per cui il mancato adempimento del versamento non comporta alcuna sanzione, se non la mancata realizzazione dell'effetto giuridico favorevole ovvero sia il godimento delle prestazioni erogate).

---

21. Si pensi a For.Te, che associa Confcommercio, ABI, ANIA e Confetere; For.Ter, che associa Confesercenti, Fondo Artigianato Formazione - Fondo per la formazione continua nelle imprese artigiane.

22. Con Accordo del 2 febbraio 2005 è stato istituito l'EBIREF, che eroga prestazioni di sostegno al reddito ai lavoratori in somministrazione assunti a tempo indeterminato dalle Agenzie per il Lavoro quando, per mancanza di occasioni di lavoro, vengono posti in disponibilità. Dal 1° gennaio 2011 le attività di EBIREF sono state recepite nello statuto e nel regolamento di Formatemp e sono in esso proseguite senza soluzione di continuità.



Un modello, quest'ultimo, sul quale impatteranno, a breve, le innovazioni apportate dalla legge 28 giugno 2012, n. 92, con la quale è stato creato un "canale di connessione" tra la bilateralità di base (EBN) e il cd. "quarto modello di bilateralità qualificata" (in questo senso v., *supra*, M. Faioli, par. 2). Tale legge, infatti, nella dichiarata prospettiva di universalizzazione delle tutele (art. 1, comma 1), rimette alla bilateralità il compito di provvedere, nelle aree non coperte dalla cassa integrazione, all'apprestamento e alla gestione di forme di sostegno del reddito a favore di tutti i lavoratori rientranti nei suoi ambiti di riferimento (quindi, anche dei lavoratori dipendenti da datori di lavoro che non abbiano aderito al sistema della bilateralità); nello stesso tempo provvedendo a supplire le eventuali assenze della bilateralità attraverso la costituzione di un apposito fondo (chiamato "residuale": art. 3, comma 19), che avrà il compito di supplire a queste assenze fornendo copertura a tutti gli ambiti che la bilateralità non dovesse occupare.

### **3.2. Materie ed aree di intervento**

Concentrando la nostra attenzione sulle funzioni e i compiti svolti da questa terza tipologia di bilateralità ora richiamata, che costituisce l'oggetto specifico della presente ricerca, deve registrarsi, innanzitutto, una generale tendenza espansiva delle aree e delle materie da essa occupate, con l'attribuzione di poteri di rilievo anche pubblicistico<sup>23</sup>. Nell'ultimo quindicennio, anche nel campo degli interventi sul mercato del lavoro è andata progressivamente ampliandosi l'area su cui operano tali organismi paritetici, estesa oramai a tutti i principali filoni di politica del lavoro: osservazione del mercato del lavoro, formazione professionale, servizi per l'impiego (e in particolare servizi di incontro tra domanda ed offerta di lavoro), ammortizzatori sociali. Tale sviluppo è stato in parte frutto di scelte dell'autonomia collettiva e in parte promosso dal legislatore, con una positiva interazione tra legge e contrattazione collettiva.

La valutazione dell'impatto legislativo deve però, in questa materia, essere operata con estrema cautela. L'impianto della bilateralità nel nostro paese è, infatti, fondato sui singoli settori produttivi e su una composita articolazione territoriale; dunque, a fronte di un quadro legislativo statale uniforme, si registrano notevoli differenze dell'intervento bilaterale da settore a settore e da territorio a territorio (in termini di regole, di diffusione, di solidità, di capacità ed

---

23. Si pensi, ad esempio, al potere di certificazione della regolarità e della congruità contributiva conferito alle Casse edili.

efficacia di azione).

A differenziare ulteriormente il panorama intervengono, inoltre, diversi livelli di attenzione rispetto alle aree sopracitate: ad esempio, si passa da settori produttivi in cui la bilateralità si fa carico da decenni di organizzare un'adeguata offerta di formazione professionale a settori in cui la recente normativa sui fondi interprofessionali ha ancora difficoltà a decollare compiutamente.

La medesima considerazione può essere svolta con riguardo agli strumenti di sostegno al reddito. Quando infatti si parla di bilateralità e misure di sostegno del reddito ci troviamo di fronte a un panorama estremamente composito sotto molteplici profili, rinvenibili non solo nell'articolata configurazione assunta dalla bilateralità nei settori in cui si è sviluppata, ma anche nella variegata tipologia di organismi bilaterali presenti oggi nel sistema, e, infine, nella complessità del sistema di tutele nel quale si inseriscono i trattamenti di sostegno al reddito erogati dagli enti bilaterali, nelle ipotesi di carenza reddituale derivante soprattutto dalla sospensione (ma anche dalla estinzione) del rapporto lavorativo.

È questa, del resto, l'area nella quale – nel corso degli ultimi anni – il legislatore ha tentato di costruire uno stretto collegamento funzionale tra welfare pubblico e privato, attraverso interventi introdotti in via sperimentale<sup>24</sup>, più di recente sempre in via temporanea riproposti. Il riferimento va, in particolare, alla previsione contenuta nell'art. 19, comma 1, lett. a), b) e c), del d.l. n. 185/2008, convertito in legge n. 2/2009<sup>25</sup> che, generalizzando un sistema analogo a quello riservato alle imprese dell'artigianato dall'art. 13, commi 7 e 8, legge n. 80/2005<sup>26</sup>, ha previsto la corresponsione del trattamento di disoccupazione in caso di sospensioni “qualificate” del lavoro per i dipendenti da imprese non destinatarie di interventi di cassa integrazione guadagni, ma solo in presenza di una prestazione integrativa a carico dell'ente bilaterale. Più in particolare, la legge ha previsto la corresponsione, ai lavoratori sospesi dal lavoro per crisi aziendali od occupazionali, dell'indennità ordinaria di disoccupazione non agricola con requisiti normali o ridotti, per un massimo di 90 giornate

---

24. Per un'ampia analisi di tali previsioni, v. Bozzao P., *Enti bilaterali e ammortizzatori sociali*. In Faioli M. (a cura di), *Indagine sulla bilateralità nel terziario*, Torino, 2010.

25. Come integrato dall'art. 7 ter, comma 9, lett. b), d.l. 5/2009, conv. con legge 33/2009.

26. Tale norma, con esclusivo riferimento alle imprese artigiane, ha previsto la concessione di un contributo pubblico – corrisposto per un periodo massimo di due anni e pari alla metà del monte retributivo non dovuto dalle imprese a seguito della riduzione dell'orario di lavoro – a condizione che i lavoratori con orario ridotto percepiscano, da parte dell'ente bilaterale, una prestazione di importo non inferiore alla metà della quota del contributo pubblico.

annue (in luogo delle precedenti 65), in presenza di un intervento integrativo pari al 20% a carico degli enti bilaterali; la misura è stata estesa, in via sperimentale per il triennio 2009-2011 (poi anche per il 2012), agli apprendisti con almeno tre mesi di servizio presso l'azienda interessata, sospesi o licenziati<sup>27</sup>.

La disciplina in esame è stata, da ultimo, abrogata dalla legge n. 92/2012, a decorrere dal 1° gennaio 2013; e tuttavia, relativamente al trattamento di disoccupazione ordinario, la stessa legge ne ha, in via transitoria (2013-2016), sostanzialmente confermato l'operatività, a beneficio dei lavoratori sospesi per crisi aziendali od occupazionali in possesso dei requisiti di accesso all'Assicurazione sociale per l'impiego-ASPI (con estensione anche agli apprendisti, dal 2013 beneficiari della prestazione di base)<sup>28</sup>; ciò al fine di garantire la graduale transizione verso il nuovo sistema degli ammortizzatori sociali<sup>29</sup>.

Come è stato da molti osservato, la prestazione fin qui richiamata ha introdotto un'integrazione inscindibile tra sussidio pubblico e privato, subordinando la corresponsione del primo all'esistenza del secondo. Ciò, però, secondo un modello fondato, per un verso, sulla torsione funzionale dell'indennità di disoccupazione in direzione della tutela delle sospensioni/riduzioni di orario di lavoro<sup>30</sup>;

---

27. Su tale previsione v., *supra*, i richiami a Corte Cost. n. 108/2013.

28. In sostanza, l'ASPI è riconosciuta, per un massimo di 90 giornate indennizzabili nel biennio mobile, anche ai lavoratori – non destinatari del trattamento di integrazione salariale – sospesi per crisi aziendali o occupazionali, che soddisfino i requisiti di accesso al trattamento, subordinatamente ad un intervento integrativo pari ad almeno il 20% dell'indennità a carico dei fondi bilaterali e di solidarietà (di cui rispettivamente ai commi 14 e 4 dell'art. 4): così l'art. 3, commi 17 e 18, della legge n. 92/2012.

29. Al pari delle esperienze passate, la previsione continua ad operare nei limiti delle risorse disponibili e senza la predeterminazione di diritti soggettivi, nei casi di inapplicabilità degli ammortizzatori sociali (sia legali sia contrattuali) di prima istanza, o di esaurimento dei loro limiti temporali.

30. Secondo la concezione corrente, si tratterebbe pur sempre di un ammortizzatore sociale “in deroga”, laddove la deroga riguarderebbe “il riconoscimento dell'indennità di disoccupazione a soggetti che non sono disoccupati, ma solo sospesi dal lavoro”: in sostanza, l'indennità di disoccupazione verrebbe a coprire sia il rischio della disoccupazione totale che quello della disoccupazione parziale derivante dalla sospensione del lavoro (Varesi P.A., *La protezione sociale dei lavoratori al tempo della “grande crisi” (2008-2010)*. In AA.VV., *Lavoro, Istituzioni, cambiamento sociale. Studi in onore di Tiziano Treu*, Napoli, 2011, in part. p. 1294). Di fatto, per le imprese escluse dall'ambito di applicazione della cassa integrazione guadagni ciò si risolverebbe nell'esenzione da ogni onere per l'assicurazione della disoccupazione parziale. Nella prospettiva di Liso F., *Appunti su alcuni profili dell'art. 19 del d.l. n. 185/2008*, *Rivista del*

e, per l'altro, su una sorta di "collegamento simbiotico"<sup>31</sup> tra i due sussidi, che "altera il senso comunemente attribuito all'espressione 'intervento integrativo'", trasformando la provvidenza privata da integrazione in presupposto o condizione di quella pubblica<sup>32</sup>. La configurazione, da parte degli enti bilaterali, di veri e propri "gestori di un ammortizzatore sociale in *partnership* con lo Stato"<sup>33</sup> è avvenuta, in sostanza, secondo uno schema – ovvero la condizionalità dell'intervento pubblico rispetto alla sussistenza di quello privato/collettivo – del tutto peculiare, e parametrato su una radicata esperienza dalla bilateralità, quale quella dell'artigianato, che si è rivelata – come si avrà modo di evidenziare nel Rapporto sugli enti territoriali – di difficile esportazione in altri settori produttivi.

Per completezza, deve infine qui segnalarsi come, nel quadro di una ridefinizione complessiva del nostro modello di welfare, il legislatore abbia affidato - questa volta in via definitiva - anche a soggetti privati collettivi l'istituzione e la gestione di strumenti di sostegno del reddito dei lavoratori in presenza di crisi aziendali, nei settori in cui non opera l'istituto della cassa integrazione guadagni. Come già si è accennato, la riforma Fornero del 2012 (legge n. 92/2012) ha infatti affiancato alle nuove misure di sostegno al reddito riconosciute alla cessazione del rapporto lavorativo (ASPI, mini-ASPI e indennità *una tantum* per i collaboratori a progetto: art. 2) nuove tutele nelle situazioni di "sospensione qualificata" dell'attività aziendale<sup>34</sup>; obiettivo, questo, perseguito attraverso la costituzione "obbligatoria" di fondi di solidarietà presso tutte le imprese con più di 15 dipendenti, appartenenti a settori non coperti dalla normativa in materia di integrazioni salariali.

A tali fondi, la cui costituzione è affidata all'iniziativa delle OOSS comparativamente più rappresentative<sup>35</sup>, la riforma Fornero delega l'attuazione dell'o-

---

*Diritto della sicurezza sociale*, 2009, 3, si tratterebbe invece di un nuovo e distinto ammortizzatore sociale, a base non contributiva perché finanziato annualmente dal bilancio dello Stato nei limiti degli stanziamenti previsti, che utilizzerebbe l'indennità di disoccupazione solo come parametro di commisurazione economica della provvidenza (p. 702).

31. Liso, *Appunti su alcuni profili*, cit., 705.

32. Varesi, *La protezione sociale dei lavoratori*, cit., 1296.

33. Così Napoli M., *Gli enti bilaterali nella prospettiva di riforma del mercato del lavoro*. *Jus*, 2003, n. 2, 241.

34. Ovvero nei casi di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa per cause previste dalla normativa in materia di integrazione salariale ordinaria o straordinaria.

35. Salva la previsione di un modello alternativo, destinato ai settori nei quali siano già operativi "consolidati sistemi di bilateralità" (quali, in particolare, il "nominato" modello dell'artigianato):

biiettivo dell'universalizzazione delle tutele in costanza di rapporto di lavoro al verificarsi delle medesime sospensioni/riduzioni qualificate dell'attività lavorativa previste dalla normativa in materia di cassa integrazione guadagni ordinaria e straordinaria: una finalità, dunque, sostitutiva del regime generale delle integrazioni salariali, per i settori da esso non coperti<sup>36</sup>. Se questo è l'obiettivo, è da dire che, sotto il profilo regolativo, prevale la connotazione di stampo pubblicistico<sup>37</sup>: nella configurazione delineata dalla legge 92/12, infatti, i fondi di solidarietà bilaterale, sebbene frutto di un atto di iniziativa privata di natura collettiva, sono destinati a essere regolamentati e gestiti sulla base di disposizioni eteronome (sostanzialmente, decreti interministeriali) rispetto all'iniziativa dei soggetti promotori. Ciò si realizza tanto sul piano strutturale, attraverso la loro costituzione presso l'INPS<sup>38</sup>; tanto su quello funzionale: e infatti, per effetto della natura regolamentare-pubblicistica della fonte istitutiva (decreto interministeriale), si realizza l'obbligatorietà *erga omnes* del fondo e la sua idoneità a costituire rapporti giuridici di natura contributivo-pubblicistica, sia nella fase di raccolta delle provviste (rapporto contributivo), che nella fase di erogazione

---

art. 3, comma 14. In attuazione di tale norma, con Accordo interconfederale del 31 ottobre 2013, è stato istituito il fondo di solidarietà bilaterale nel comparto dell'artigianato. L'accordo ha carattere sperimentale (fino al tutto il 31 dicembre 2015); il nuovo fondo opera mediante l'attuale modello di integrazione fra risorse pubbliche/risorse private di matrice contrattuale, combinando l'indennità erogata dal fondo bilaterale con l'indennità di disoccupazione (ASPI). Resta confermato il livello regionale per l'erogazione delle prestazioni.

36. Per quanto riguarda le prestazioni, i fondi assicurano almeno l'erogazione di un assegno ordinario di importo pari all'integrazione salariale. Inoltre, i fondi possono erogare le seguenti tipologie di prestazioni: a) prestazioni integrative, in termini di importi o durate, rispetto a quanto garantito dall'ASPI; b) assegni straordinari per il sostegno al reddito, riconosciuti nel quadro dei processi di agevolazione all'esodo, a lavoratori che raggiungano i requisiti previsti per il pensionamento di vecchiaia o anticipato nei successivi cinque anni; c) contributi al finanziamento di programmi formativi di riconversione o riqualificazione professionale, anche in concorso con gli appositi fondi nazionali o dell'Unione europea (art. 3, commi 11, 31 e 33, legge n. 92 del 2012).

37. Così Cinelli M., Gli ammortizzatori sociali nel disegno di legge di riforma del mercato del lavoro. A proposito degli artt. 2-4 della legge n. 92/2012, *Rivista del Diritto della sicurezza sociale*, 2012, 253.

38. Sul piano strutturale, il regolamento del fondo (istituito dal contratto collettivo) è recepito in un d.m., che determina la sua costituzione presso l'INPS: in tal modo il fondo diviene uno strumento pubblicistico a sostegno del reddito: così Tursi A., *I fondi di solidarietà bilaterali*. In Cinelli M., Ferraro G., Mazzotta O. (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro. Dalla riforma Fornero alla legge di stabilità*, Torino, 2013 497-498.

delle prestazioni<sup>39</sup>. Resta fermo, come già detto, che in assenza di tali fondi è presente il fondo residuale<sup>40</sup>, di iniziativa governativa, rivolto ai “settori, tipologie di datori di lavoro e classi dimensionali comunque superiori ai quindici dipendenti” non coperti dal regime generale delle integrazioni salariali, né dai fondi di solidarietà su base negoziale<sup>41</sup>.

Sulla scia di scelte legislative già intraprese in passato<sup>42</sup>, il legislatore del 2012 attribuisce, quindi, ancora una volta a un soggetto privato di matrice collettiva il compito di assolvere a una funzione pubblica, per la protezione di un evento socialmente rilevante (la sospensione/riduzione dell'attività aziendale); ciò secondo un modello con connotazioni di stampo prevalentemente privatistico sul fronte degli oneri finanziari ma, come si è detto, prevalentemente pubblicistico sul piano regolativo.

L'impatto delle previsioni fin qui richiamate sconta però, inevitabilmente, la complessità del multiforme assetto che la bilateralità ha sviluppato all'interno dei settori nei quali, tradizionalmente, si è insediata, quali il settore edile, l'artigianato, il commercio-turismo-servizi. In alcuni di essi la costituzione degli organismi bilaterali è, come noto, un'esperienza “antica”, che ha riguardato sia aree e settori tradizionalmente connotati da una forte frammentazione produttiva, instabilità dell'impiego e tendenziale scarsa diffusione della rappresentanza associativa (edilizia, artigianato, agricoltura, commercio e turismo), sia settori molto solidi del terziario (banche, poste, trasporto aereo), privi però degli ammortizzatori sociali tipici del contesto industriale. In altri settori, più strutturati a livello occupazionale e sindacale, la bilateralità è rimasta circoscritta alla costituzione di fondi e tavoli tecnici in materia di apprendistato, formazione, salute e sicurezza. A queste realtà si deve oggi aggiungere l'area intersettoriale del lavoro somministrato, nella quale la bilateralità ha assunto – per espressa volontà del legislatore –

---

39. Ivi, 498.

40. Il fondo residuale sarà attivato, in ultima istanza, solo a partire dal 2014, nell'ipotesi in cui ci siano settori rimasti scoperti da fondi di solidarietà bilaterali: v., in tal senso, il nuovo periodo aggiunto al comma 4 dell'art. 3, legge 92/2012, dall'art. 7, comma 5, lett. c), numeri 1 e 3, d.l. n. 76/2013.

41. Art. 3, comma 19, legge n. 92/2012.

42. Si pensi alla scelta effettuata, oramai venti anni fa, con la privatizzazione degli enti di previdenza per i liberi professionisti (d.lgs. n. 508/1994); o, ancora, all'attribuzione alle Casse edili di una funzione certificatoria di rilievo pubblico, quale è il rilascio del Documento unico di regolarità contributiva (DURC).

una doppia declinazione nel campo formativo e in quello del sostegno indiretto al reddito.

In ognuno dei settori fin qui richiamati, poi, la bilateralità ha seguito linee di sviluppo del tutto peculiari, che hanno determinato assetti e rapporti tra i diversi livelli di articolazione nazionale/territoriale poco lineari.

Si pensi, innanzitutto, al settore dell'**edilizia**, in cui la costituzione di organismi bilaterali, ad opera delle parti sociali, è esperienza "antica", essendo quest'ultimo tradizionalmente connotato da una forte frammentazione produttiva e instabilità dell'impiego. In tale settore operano, da moltissimo tempo, le Casse edili (le cui origini risalgono al 1919), istituti nati a livello provinciale per gestire accantonamenti e prestazioni di tipo retributivo, previdenziale e assistenziale a favore dei lavoratori e che, nel tempo, hanno esteso il loro intervento ad altre materie, altresì svolgendo un ruolo di forte sollecitazione per la regolamentazione legislativa della materia<sup>43</sup>. Il sistema delle Casse edili è completato, a livello nazionale, dalla Commissione nazionale paritetica per le Casse edili (CNCE), che assolve la funzione di indirizzo, controllo e coordinamento delle Casse a livello provinciale. Una seconda area rimessa alla gestione paritetica è rappresentata dal sistema formativo, di cui fanno parte il FORMEDIL (Ente nazionale per la formazione e l'addestramento professionale nell'edilizia) a livello nazionale, i FORMEDIL regionali e le Scuole edili a livello provinciale (su cui v. *infra*, il Rapporto di sintesi sulla bilateralità territoriale). Vi è poi una terza area di intervento, che riguarda il sistema nazionale per la prevenzione infortuni, l'igiene e l'ambiente di lavoro; essa è rimessa ai Comitati paritetici territoriali e alla Commissione nazionale per la prevenzione infortuni, l'igiene e l'ambiente di lavoro.

Nel settore dell'**artigianato** la bilateralità si è strutturata sostanzialmente su un doppio livello, nazionale/regionale, attraverso la costituzione prima di fondi intercategoriale a livello regionale, costituiti in attuazione di accordi interconfederali, per lo più risalenti agli anni 1989-1991, con un'articolazione completata, sul territorio nazionale, a fine anni '90; la costituzione dell'Ente bilaterale nazionale artigianato (EBNA), dotato di funzioni di coordinamento del "sistema" degli enti bilaterali regionali, risale infatti al 1997<sup>44</sup>.

---

43. Bellardi L., *Istituzioni bilaterali e contrattazione collettiva. Il settore edile (1945-1988)*, Milano, 1989.

44. Per un'accurata ricostruzione degli accordi che hanno dato vita al sistema della bilateralità in questo settore, v. Leonardi, *Bilateralità e servizi. Quale ruolo per il sindacato?*, Roma, 2005, 134 ss. L'EBNA ha una struttura intercategoriale (con esclusione del settore edile), in quanto

Nei settori del **commercio, turismo e servizi** operano enti bilaterali nazionali di settore, con un'attività concentrata (soprattutto nel turismo e nel terziario) prevalentemente sulla formazione, e caratterizzati da una articolazione territoriale non omogenea, di livello regionale e provinciale, da cui discendono difficoltà di coordinamento tra livello centrale e strutture decentrate, sovente caratterizzate da una proliferazione di prassi difformi tra loro. Ciò è evidente nel terziario, ove gli enti bilaterali nazionali sono stati costituiti in un momento successivo rispetto alle realtà articolate sul territorio, tanto nell'area di Confesercenti<sup>45</sup> che di Confcommercio<sup>46</sup>; è il caso, ad esempio, di EBNTER, il cui ruolo è stato complessivamente potenziato con il CCNL del 1999, che ha ad esso affidato funzioni attinenti alla promozione degli enti bilaterali territoriali e al coordinamento delle loro attività con le previsioni dei contratti collettivi nazionali, compiti di studio e ricerca sul settore (con particolare riguardo all'analisi dei fabbisogni di personale) e in materia di formazione e riqualificazione professionale, funzioni in tema di mercato del lavoro (promuovere ed attivare le iniziative necessarie al fine di favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro; seguire lo sviluppo del lavoro interinale)<sup>47</sup>.

---

raggruppa diverse categorie; dal punto di vista amministrativo è però organizzato con gestioni separate per ciascuna di esse, "sulla base delle valutazioni di carattere economico e gestionale che restano di competenza delle parti costituenti".

45. EBNTER è stato costituito ai sensi dell'art. 16, CCNL 8 novembre 1994 da Confesercenti e FILCAMS-CIGL, FISASCAT-CISL, UILTUCS-UIL per i dipendenti del Terziario della distribuzione e dei servizi, e presenta 11 strutture regionali e 3 provinciali (Trento, Bolzano e Palermo). L'art. 18, CCNL 2005, prevede, tra gli scopi dell'EBN, quello di "valutare l'opportunità di avviare forme di sostegno al reddito sulla base delle future disposizioni legislative in materia di ammortizzatori sociali".

46. EBINTER, costituito nel 1995 da Confcommercio e FILCAMS-CIGL, FISASCAT-CISL, UILTUCS-UIL, per i dipendenti del Terziario della distribuzione e dei servizi, è caratterizzato, invece, da una articolazione decentrata prevalentemente a livello provinciale. Particolarmente apprezzabile è quanto previsto nell' "Accordo sulla governance e sui criteri di funzionamento degli enti, organismi, istituti e fondi bilaterali previsti dal CCNL del terziario", sottoscritto il 10 dicembre 2009 tra Confcommercio, FILCAMS, FISASCAT e UILTUCS ove si prevede, da una parte, la costituzione di una Commissione paritetica per la bilateralità nel Terziario, che dovrà definire gli indirizzi strategici nella bilateralità; dall'altra, la ridefinizione dei compiti e delle attività svolte da EBINTER, al fine di assicurare un migliore coordinamento organizzativo e funzionale con e tra le strutture di livello territoriale.

47. All'ente bilaterale nazionale è stato inoltre affidato il compito di istruire, su richiesta di una delle parti stipulanti, la ricognizione di problemi sorti a livello di singoli settori compresi nella sfera di applicazione del contratto, e relativi agli effetti derivanti dall'attuazione delle



L'assetto multiforme della bilateralità, appena evidenziato, aiuta meglio a comprendere il carattere variegato delle funzioni e delle aree di tutela coperte dagli enti bilaterali.

Focalizzando la nostra attenzione sulle funzioni e sulle prestazioni erogate dagli enti bilaterali, deve rilevarsi come la contrattazione collettiva costituisca, rispetto alla legge, la fonte privilegiata di disciplina, al fine di soddisfare interessi (individuali e) collettivi di entrambe le parti e, dunque, diversi, ma spesso coincidenti. Gli enti bilaterali hanno, come si è detto, origine e natura contrattuale; è l'autonomia collettiva che ne rafforza progressivamente la struttura e individua in via prevalente, anche se non esclusiva, le prestazioni che erogano e le funzioni che svolgono.

Sul piano funzionale, dunque, l'esperienza italiana degli enti bilaterali ha prevalentemente riguardato la erogazione di specifici servizi e prestazioni, individuati sulla base di regole fissate dalla contrattazione collettiva e orientate al perseguimento di finalità *lato sensu* complementari del welfare pubblico; si tratta, è bene ribadirlo, di un'attività di tipo gestionale, secondo un'area di intervento individuata, di volta in volta, attraverso accordi stipulati tra le parti costitutive dell'ente.

Tra le attività "tradizionali" svolte da tali enti si possono annoverare: a) la mutualizzazione di taluni obblighi retributivi derivanti dal contratto di lavoro (ferie, festività, tredicesima, anzianità professionale); b) la formazione professionale; c) servizi sociali supplementari, determinati dalla contrattazione fra le parti (assistenza sanitaria integrativa, contributo per il sostegno della natalità, contributo per l'acquisto di libri scolastici, abbigliamento di lavoro, borse di studio e altro ancora); d) la tutela della salute e della sicurezza sul lavoro; e) la gestione mutualistica di prestazioni integrative di welfare (sostegno al reddito in caso di disoccupazione temporanea, previdenza integrativa, accesso al microcredito)<sup>48</sup>. Si tratta di prestazioni e servizi sovente finalizzati a neutralizzare o, almeno, a contenere gli effetti negativi sulle condizioni di lavoro della discontinuità e della mobilità del lavoro, garantendo ai lavoratori trattamenti non dissimili da quelli goduti dai lavoratori occupati in altri settori: ciò al fine di attrarre – o di trattenere – i lavoratori nel settore e di superare la carenza di of-

---

norme contrattuali, in particolare con riferimento a classificazione, sistemi di flessibilità dell'orario, organizzazione del lavoro, ecc.

48. Per l'analisi dei compiti e delle funzioni della bilateralità, cfr. Leonardi, *Bilateralità e servizi*, cit., spec. p. 24 ss.

ferta di lavoro e dunque, contemporaneamente, di soddisfare anche l'interesse delle imprese a disporre della forza lavoro adeguata alle caratteristiche del processo produttivo.

### **3.3. Bilateralità e formazione**

Passando, a questo punto, ad esaminare le funzioni svolte direttamente dagli Enti bilaterali operanti a livello nazionale (con specifico riguardo ai seguenti ambiti di attività: sostegno al reddito; formazione dei lavoratori; apprendistato), l'analisi trasversale dei dati emersi dall'analisi desk e dall'indagine sul campo evidenzia un ruolo del tutto marginale svolto dalle strutture nazionali (EBN) nell'erogazione diretta di tali servizi e prestazioni. In queste materie, peraltro, si sono registrate forti sollecitazioni da parte della legislazione (almeno) dell'ultimo decennio, che ha valorizzato – e, in qualche misura, orientato – le scelte funzionali tradizionalmente operate autonomamente dalle parti sociali, “forzandone” la convergenza entro ambiti più circoscritti, quali la formazione professionale e il sostegno al reddito.

Se si analizza, innanzitutto, il rapporto tra formazione professionale ed enti bilaterali nazionali, è indubbio che esso sia andato consolidandosi nel corso tempo; a ciò ha contribuito il ruolo propulsivo svolto autonomamente dalle parti sociali, ma anche l'azione pubblica, trattandosi di una delle prime materie in cui il legislatore è intervenuto per attribuire funzioni al sistema della bilateralità.

Dagli studi riguardanti la contrattazione collettiva in materia di formazione professionale si evince che essa ha, in origine, demandato agli organismi bilaterali almeno due tipi di funzioni:

- a) compiti di studio, monitoraggio ed indirizzo delle politiche formative a livello nazionale e regionale;
- b) la gestione di enti o scuole di formazione professionale, aventi il compito primario di qualificare i giovani in ingresso nel mondo del lavoro od aggiornare le maestranze per il settore produttivo di riferimento. È questa l'esperienza, avviata già negli anni 1950, nell'ente bilaterale nel settore edile, a cui fanno capo le Scuole edili.

Soffermando l'attenzione proprio sull'esperienza sviluppatasi nel settore edile, l'elemento che ne ha caratterizzato l'evoluzione è stata la diversa concezione che, nel tempo, ha assunto la formazione professionale, in ragione dell'evoluzione degli assetti organizzativi e produttivi, dei cicli economici e dell'anda-

mento del mercato del lavoro e delle riforme legislative in materia. Basti pensare che in origine la contrattazione collettiva, anziché menzionare la formazione professionale, adottava il termine “istruzione” professionale, che esprimeva il modo con cui nel settore avveniva l’acquisizione di competenze da parte dei lavoratori, ovvero mediante lo svolgimento concreto sul posto di lavoro delle mansioni. Peraltro, negli anni successivi i mutamenti dei modelli organizzativi porteranno a una sempre minore necessità di specializzazione da parte delle maestranze, salvo che per alcuni profili, con conseguente possibilità di attingere a manodopera generica senza necessità di particolare formazione<sup>49</sup>. Il passaggio verso una più moderna concezione della formazione è avvenuto a partire dal decennio 1970, nel momento in cui è cominciata a scarseggiare la manodopera, soprattutto giovanile, e la crisi economica ha creato esuberanti di lavoratori, in attesa di ricollocazione; è questo, anche, il periodo della devoluzione di funzioni alle Regioni proprio su queste materie e della valorizzazione da parte del legislatore dei contratti a contenuto formativo.

L’attività di gestione e di erogazione della formazione professionale nel settore edile è oggi articolata su un sistema paritetico di categoria strutturato su tre livelli; assetto, questo, che risulta essere il frutto di assestamenti progressivi realizzati dalla contrattazione collettiva integrativa e nazionale, sulla base delle diverse esigenze del settore che sono mutate nel tempo.

La contrattazione collettiva ha disciplinato diversi aspetti della formazione professionale, considerandola strumento di ingresso e rientro nel mercato del lavoro. Sono cambiati così i beneficiari delle iniziative di formazione, i contenuti dei moduli formativi ed è mutato, altresì, l’assetto organizzativo del sistema, che ha trovato poi nel FORMEDIL l’organismo nazionale di coordinamento delle politiche formative realizzate a livello territoriale. Compito del FORMEDIL nazionale è quello di elaborare le linee guida e gli indirizzi operativi strategici che gli enti scuola devono seguire nella redazione dei propri piani formativi<sup>50</sup>.

---

49. Bellardi, *Istituzioni bilaterali e contrattazione*, cit.

50. L’art. 91 del CCNL 2008-2011 amplia e specifica lo spettro di attività del FORMEDIL nazionale ponendo attenzione alle ricerche e gli studi di settore, all’evoluzione normativa, all’evoluzione degli approcci pedagogici, allo studio di metodologie didattiche e di tecnologie educative; all’elaborazione di linee guida e indirizzi operativi strategici sui differenti assi di intervento del sistema nazionale di formazione professionale di settore; alla progettazione e il coordinamento di iniziative di formazione di formatori, di dialogo sociale di settore e di aggiornamento del personale degli enti bilaterali contrattuali; all’elaborazione di una metodolo-

Ad oggi, l'assetto è articolato, come si diceva, su un triplice livello organizzativo. Il primo è costituito dal FORMEDIL, organismo paritetico nazionale per l'indirizzo, il controllo e il coordinamento delle Scuole edili, che sono le agenzie formative di settore su cui si basa il sistema nazionale (così recita l'art. 91 del CCNL ANCE 2008-2011); Il livello intermedio è composto dai FORMEDIL regionali, articolazioni del FORMEDIL nazionale, che associano le Scuole edili territoriali di una singola regione<sup>51</sup> (terzo livello).

L'attività svolta dalle Scuole sarà oggetto di specifica analisi nella sezione del Rapporto dedicata agli enti territoriali.

Vale la pena sottolineare invece, già in questa sede, come, nel corso degli anni, il sistema formativo nel settore edile sia andato sempre più configurandosi quale un vero e proprio strumento di politica attiva del lavoro, come denota la scelta di intitolare all'“impiegabilità” il primo “asse di intervento” individuato nel rinnovo contrattuale del 2008, su cui il FORMEDIL nazionale elabora linee guida che devono essere recepite nei piani formativi degli enti scuola. La formazione continua è diventata, in particolare, un aspetto cruciale nel settore, come dimostra il fatto che l'ultimo contratto collettivo ha portato a compimento il processo di certificazione della formazione professionale, già presente nel contratto collettivo precedente, con cui si affidava al FORMEDIL il compito di diffondere il *Libretto personale di formazione edile*. L'obiettivo che si vuole raggiungere con il sistema della certificazione formativa è la predisposizione di un Repertorio nazionale delle competenze cui le singole Scuole edili devono far riferimento per quanto riguarda le “acquisizioni formative” da prevedere al termine di ciascun corso e da certificare nel Libretto personale, in un quadro di “necessaria e progressiva omogeneizzazione dell'offerta formativa del Sistema Formedil”. I dati anagrafici dei lavoratori e le loro esperienze professionali sono conservati in una Banca Dati formazione costruzioni (BDFC), che consente per l'appunto di registrare la formazione erogata ai singoli lavoratori rilasciando agli stessi il Libretto personale di formazione professionale edile e all'impresa il Registro dell'impresa formativa. Ad oggi nella BDFC sono registrati oltre 152.000 utenti, oltre 176.000 esperienze formative, circa 24.000 imprese.

---

gia per rilevare i fabbisogni formativi e l'analisi dei costi della formazione in funzione della tipologia e della durata delle singole azioni.

51. L'articolazione a livello regionale del FORMEDIL è una diretta conseguenza della competenza delle Regioni in materia di formazione professionale durante il decennio 1970 e, in tempi più recenti, della riforma del Titolo V della Costituzione.

Questa politica di certificazione e omogeneizzazione delle attività formative è propedeutica a un altro istituto di politica attiva del lavoro (istituito dall'art. 114 del CCNL 2008-2011): la Borsa lavoro nell'edilizia, portale costituita con il CCNL del 2008 che rappresenta il primo sistema di servizi on line per facilitare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro nel settore delle costruzioni su tutto il territorio nazionale. Il servizio concretizza, nel settore, l'idea di utilizzare lo strumento telematico per agevolare l'incontro diretto – quindi senza nessuna particolare mediazione – tra domanda e offerta di lavoro; idea che sottende alla costituzione della Borsa continua nazionale del lavoro, come sistema aperto e trasparente di incontro tra domanda e offerta di lavoro basato su una rete di nodi regionali (art. 15, d.lgs. 276/2003). Giova ricordare che al servizio hanno già aderito circa 20 Scuole edili (che rappresentano circa il 42% delle imprese e circa il 47% dei lavoratori iscritti alle Casse edili in Italia); in questo scenario, al FORMEDIL è attribuito “un ruolo fondamentale e attivo nella gestione e implementazione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro”, ribadito anche nel protocollo sugli organismi bilaterali contenuto nel CCNL del 2008. Si tratta, come è evidente, di uno strumento molto importante non solo per supportare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, ma anche per contrastare il “lavoro nero, il lavoro sommerso, il caporalato e l'intermediazione passiva della manodopera gestita dalla criminalità organizzata” (art. 114, Accordo 19 aprile 2010); tutti fenomeni, questi, che, come è noto, nei momenti di maggiore criticità costituiscono i nemici principali da combattere.

Da ultimo, si ricorda che la contrattazione collettiva ha affidato ad enti bilaterali ulteriori compiti, a seguito di indicazioni da parte della legislazione statale. Si pensi, in particolare: ai compiti di amministrazione della normativa in materia di apprendistato<sup>52</sup>, nonché alla costituzione di fondi a sostegno della formazione professionale, affidati in gestione alla bilateralità (v. i fondi interprofessionali per la formazione continua, previsti dall'art. 17 della legge n. 196/1997 e disciplinati dall'art. 118 della legge n. 388/2000, e i fondi bilaterali per la formazione dei lavoratori somministrati, di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 276/2003). In questi casi, la “bilateralità” opera, in alternativa alla pubblica amministrazione, nel campo della formazione professionale continua, in quanto ritenuta particolarmente idonea a leggere i bisogni formativi espressi dal sistema delle imprese e dai lavoratori e considerata capace di attivare procedure

---

52. V. già l'art. 49, c. 5, lett. b), d.lgs. n. 276/2003 (oggi abrogato) e l'art. 3, d.lgs. n. 167 del 2011 (Testo unico dell'apprendistato), su cui v. *infra*.

più agili e tempestive di impiego delle risorse. Alle parti sociali il legislatore ha affidato, dunque, “funzioni a rilevanza pubblica”; una scelta confortata anche dalla considerazione che attività formative rivolte prevalentemente (se non esclusivamente) a lavoratori occupati richiedono il coinvolgimento diretto delle stesse parti che regolano il rapporto di lavoro.

### 3.4. Bilateralità e apprendistato

In linea di continuità rispetto a quanto già delineato nel d.lgs. n. 276 del 2003 in materia di contratto di apprendistato<sup>53</sup>, deve in questa sede segnalarsi come il recente Testo unico dell'apprendistato (d.lgs. 14 settembre 2011, n. 167) abbia confermato il ruolo rilevante svolto dalla bilateralità in questa materia. Gli enti bilaterali possono, infatti, stabilire e predisporre moduli e formulari relativi al contratto e al relativo piano formativo individuale (art. 1, lett. a, d.lgs. n. 167/2011); va sul punto segnalato che alcune clausole contrattuali collettive prevedono, in relazione al Piano formativo individuale (PFI), il rilascio del parere di conformità da parte degli enti bilaterali, talvolta considerato requisito necessario per la successiva stipula di un contratto di apprendistato<sup>54</sup>.

Agli organismi paritetici viene poi attribuito, in sede di regolazione della formazione professionale, il ruolo di possibile sede di determinazione delle modalità di erogazione della formazione aziendale per l'apprendistato del primo tipo, nel rispetto degli standard generali fissati dalle Regioni (art. 3, comma 2, d.lgs. n. 167 del 2011); sempre agli enti bilaterali viene, ancora, attribuito il compito di determinare le modalità per il riconoscimento della qualifica di maestro artigiano o di mestiere, per l'apprendistato del secondo tipo (art. 4, comma 4, d.lgs. n. 167 del 2011).

---

53. Già il Protocollo sul costo del lavoro del 23 luglio 1993 in merito al futuro del contratto di apprendistato rimarcava la necessità di valorizzarne “la funzione di sviluppo della professionalità, anche mediante l'intervento degli enti bilaterali e delle Regioni, e la certificazione dei risultati”.

54. Tanto che, in dottrina, sono stati sollevati dubbi circa la legittimità e la cogenza di suddette clausole: v. Carinci, F., *E tu lavorerai come apprendista (L'apprendistato da contratto “speciale” a contratto “quasi-unico”)*. In WP CSDLE “Massimo D'Antona”.IT, 145/2012, 81). Sul punto, v. l'interpello del Ministero del Lavoro del 14 giugno 2012, secondo cui “almeno con riferimento ai datori di lavoro non iscritti alle organizzazioni stipulanti il contratto collettivo applicato, non vi è un obbligo di sottoporre il PFI all'Ente bilaterale di riferimento salvo, per i contratti di apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, ove tale passaggio sia previsto dalla legislazione regionale”.

Infine, a garanzia delle rilevanti funzioni attribuite, il legislatore precisa che tali compiti sono devoluti “esclusivamente” agli enti bilaterali che possano rientrare nella definizione dettata dall’art. 2, comma 1, lett. *b*), del d.lgs. n. 276 del 2003 (art. 7, comma 5, d.lgs. n. 167 del 2011): deve trattarsi, quindi, di “organismi costituiti a iniziativa di una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative”.

### 3.5. Bilateralità e sostegno al reddito

Nell’ambito delle recenti misure per contrastare la crisi, il legislatore ha poi chiamato gli enti bilaterali ad interventi, temporanei ed eccezionali, anche di sostegno al reddito dei lavoratori, compresi quelli con contratto di apprendistato o a progetto, ampliando sia la gamma delle attività che il novero dei soggetti beneficiari (legge n. 2/2009)<sup>55</sup>. Laddove hanno operato (soprattutto nel settore dell’artigianato), gli enti sono intervenuti attraverso le proprie strutture territoriali. L’assetto funzionale complessivo, emergente dall’indagine fino ad ora condotta, evidenzia infatti uno spazio di azione del tutto marginale da parte delle strutture bilaterali nazionali nell’erogazione diretta di tali prestazioni.

L’esperienza più significativa appare quella sviluppatasi nel settore del **lavoro temporaneo**, dove è stato costituito EBITEMP (Ente bilaterale per il lavoro temporaneo), che offre ai lavoratori somministrati una serie di prestazioni sociali integrative a quelle di legge. Tra queste, l’Ente riconosce ai lavoratori somministrati a tempo determinato un assegno *una tantum* di 700 euro lordi, a condizione che risultino disoccupati da 45 giorni, con almeno sei mesi di lavoro negli ultimi dodici; per i medesimi lavoratori, può segnalarsi, ancora, l’azione pilota introdotta (per il 2009) con l’accordo del 13 maggio 2009, ove, nel tentativo di integrare politiche di sostegno del reddito e politiche attive del lavoro, è stata prevista l’erogazione di un contributo *una tantum* di 1.300 euro, erogato dall’INPS ai lavoratori a termine privi di altre misure di sostegno del reddito<sup>56</sup>, cofinanziato

---

55. Si tratta, naturalmente, di previsioni normative destinate ad essere superate, a regime, dal nuovo assetto degli ammortizzatori sociali e del ruolo della bilateralità delineato, in questa materia, dai già richiamati artt. 2 e 3 della legge n. 92 del 2012.

56. A condizione che abbiano maturato un’anzianità di lavoro di almeno 78 giornate in somministrazione dal 1° gennaio 2008, siano disoccupati da 45 giorni e non siano destinatari di alcun trattamento pubblico di sostegno al reddito per carenza dei requisiti; in caso di eccedenza di domande, è data priorità ai lavoratori over 40 o con figli a carico (art. 4). V. anche Circ. INPS n. 100/2009 e Circ. INPS n. 9/2012.

in maniera paritaria dagli enti bilaterali di categoria e il Ministero del Welfare. Le relative implicazioni economiche, emergenti dai dati raccolti attraverso il questionario somministrato all'ente, sono riportate nella seguente tabella.

<b>Sostegno al reddito</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
euro erogati	3,8 mln	3,7 mln	2,1 mln
N° domande ricevute	14.100	3.480	4.600
N° beneficiari effettivi	5.400	5.280	3.000
tempi medi di erogazione	180 gg	120 gg	120 gg

Tra le altre esperienze oggetto della presente ricerca, si segnala, poi, quella introdotta nel settore del **turismo**; presso l'EBIT (Ente bilaterale nazionale dell'industria turistica) è stato, infatti, costituito un fondo per il sostegno al reddito dei lavoratori nei periodi di sospensione dell'attività dovuta a ristrutturazione o riconversione aziendale<sup>57</sup>, con il compito di erogare ai singoli lavoratori dipendenti importi non superiori al 60% della retribuzione mensile netta, per un massimo di tre mensilità (salvo situazioni particolari specificamente motivate e approvate dal Comitato direttivo dell'ente). Misure di sostegno al reddito sono previste anche in alcune realtà regionali (si pensi, ad es., a quelle erogate dall'ente bilaterale turismo del Lazio<sup>58</sup>).

Recente<sup>59</sup> è poi l'istituzione, nel settore del **credito**, del fondo per l'occupazione, gestito per il tramite dell'Ente bilaterale nazionale Enbicredito. Allo scopo di favorire la creazione di nuova occupazione stabile, il fondo garantisce una riduzione dei costi alle imprese che procedono ad assunzioni a tempo indeterminato, ivi compreso l'apprendistato professionalizzante, nel periodo 1 gennaio 2012-31 dicembre 2016. In particolare è riconosciuto, per un pe-

---

57. Art. 18, ccnl 19 luglio 2003; le modalità di funzionamento di tale Fondo sono indicate nell'accordo del 31 luglio 2007.

58. Tale ente, costituito a partire dal 1992 dalle associazioni dei datori di lavoro aderenti a Confcommercio, Confesercenti e Confindustria, nonché dalle organizzazioni sindacali di categoria FILCAMS-CGIL, FISASCAT-CISL, UILTUCS-UIL, riconosce un'indennità giornaliera di sostegno al reddito ai lavoratori del comparto alberghiero e del comparto pubblici esercizi ed agenzie di viaggio coinvolti in processi di ristrutturazione e riorganizzazione che comportino la cessazione e/o la sospensione dei rapporti di lavoro.



riodo di tre anni, un incentivo pari a 2.500 euro per le assunzioni di determinate categorie di lavoratori svantaggiati, quali i giovani disoccupati fino a 32 anni d'età; i disoccupati di lungo periodo di qualsiasi età, cassaintegrati e lavoratori in mobilità; le donne nelle aree geografiche svantaggiate; i lavoratori nelle regioni del Mezzogiorno con più elevati tassi di disoccupazione soprattutto giovanile; i disabili (per tale ultime due tipologie, il contributo alle banche è maggiorato del 20%). Tale importo, erogato dal fondo direttamente all'impresa interessata al superamento del periodo di prova da parte del lavoratore assunto, viene riconosciuto anche nei casi di assunzione o stabilizzazione di lavoratori con contratti di lavoro diversi da quello a tempo indeterminato (contratti a termine, a progetto, di somministrazione). Il fondo, inoltre, può intervenire anche in favore dei lavoratori interessati da una riduzione di orario in conseguenza dell'utilizzo da parte dell'azienda di contratti di solidarietà espansivi; in tal caso, l'importo pari a 2.500 euro è riconosciuto direttamente al lavoratore. Per quanto concerne il finanziamento, il fondo viene alimentato dai contributi dei dipendenti delle imprese creditizie, finanziarie e strumentali destinatarie del contratto collettivo nazionale di lavoro, occupati con rapporto a tempo indeterminato (compresi gli apprendisti); il contributo è dovuto in via sperimentale, per gli anni 2012-2016, nella misura di una giornata lavorativa annua pro-capite da realizzare attraverso la rinuncia, per gli appartenenti alle aree professionali, a 7 ore e 30 minuti delle 23 ore di riduzione d'orario e, per i quadri direttivi, a una giornata di ex festività<sup>60</sup>. La regolarità contributiva è condizione di accesso alle prestazioni del fondo. Per quanto concerne le modalità di erogazione della prestazione, l'azienda interessata deve presentare apposita domanda al Comitato di gestione che, seguendo l'ordine di presentazione delle stesse e previa apposita attività istruttoria, accoglierà la richiesta, specificando i lavoratori per i quali la domanda è accolta, ovvero le ragioni del diniego; l'azienda comunicherà poi, entro specifici termini temporali, l'avvenuta assunzione/stabilizzazione dei rapporti lavorativi per i quale la domanda è stata accolta, nonché le eventuali cessazioni degli stessi<sup>61</sup>.

---

59. CCNL firmato il 19 gennaio 2012.

60. Per i dipendenti che, in considerazione della relativa articolazione dell'orario di lavoro, non fruiscono di tale riduzione di orario, il contributo è calcolato in misura equivalente, tramite la rinuncia a una ex festività, in analogia a quanto previsto per i quadri direttivi.

61. Per ulteriori indicazioni circa i criteri e le modalità di erogazione delle prestazioni, si veda l'art. 8 del Regolamento del fondo, sottoscritto il 31 maggio 2012.

Del tutto peculiare si presenta, infine, l'esperienza sviluppata nel FASDAPI, Fondo di assistenza e solidarietà per dirigenti e quadri superiori della piccola e media industria. Nell'ambito di tale fondo è stata istituita, con accordi CON-FAPI-Federmanager intercorsi nel 2011, una gestione separata per l'erogazione di prestazioni di sostegno al reddito (FSR) in caso di disoccupazione involontaria o consensuale (art. 26, Statuto); la gestione, dotata di autonomia patrimoniale, finanziaria ed amministrativa, eroga una prestazione aggiuntiva al trattamento di disoccupazione (oggi, ASPI), di importo pari a 1.000 euro mensili lordi per una durata pari a quella riconosciuta dall'INPS.



## **4. Rendiconto e gestione: dove e come si realizza l'efficacia dell'azione paritetica della bilateralità italiana.**

**Analisi preliminare in vista del completamento dell'indagine sui livelli territoriali della bilateralità italiana**

**di Maria Teresa Bianchi**

### **4.1. Profili economico-aziendali degli enti bilaterali**

Nell'ambito dell'indagine sulla bilateralità in Italia, mi è stato affidato il compito di analizzare due profili gestori di grande rilievo: la rendicontazione dei risultati di periodo e l'analisi dell'efficienza indispensabile per comprendere come rendere più efficace l'azione di questi importanti strumenti.

Per poter effettuare un'analisi corretta di entrambi gli aspetti occorre inquadrare, sotto il profilo economico-aziendale, l'ente bilaterale. Infatti, per poter comprendere le problematiche di bilancio e gestione ad esso connessi è necessario comprendere la natura dell'«azienda ente bilaterale».

Gli enti bilaterali sono enti privati costituiti dalle associazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro di una determinata categoria professionale. Sono costituiti liberamente, di solito in attuazione di previsioni del contratto collettivo, come i database a supporto della presente indagine dimostrano. Sono paritetici, nel senso che i rappresentanti dei lavoratori e quelli dei datori di lavoro sono in numero eguale tra loro. Hanno diversi scopi: mutualizzazione di obblighi retributivi (per esempio, mensilità aggiuntive, ferie) per lavoratori che cambiano spesso datore di lavoro (per esempio, nell'edilizia); formazione professionale; sicurezza del lavoro; prestazioni assistenziali. Da qualche anno<sup>62</sup> la legge ha iniziato a promuovere il ruolo degli enti bilaterali, riconoscendo agli stessi compiti relativamente al mercato del lavoro, alla formazione professionale, all'assistenza delle parti nella stipulazione dei contratti e nella disposizione dei diritti. Ciò posto detti enti risultano essere delle associazioni non riconosciute

---

62. In particolare, d.lgs. n. 276 del 30 settembre 2003 e successive modificazioni ed integrazioni.

(art. 36 e ss. c.c.) senza scopo di lucro. Si tratta, dunque di enti non lucrativi con finalità assistenziali e mutualistiche.

Dette aziende rientrano nel cosiddetto terzo settore; cioè in quell'area dove vengono collocate tutte le realtà che hanno lo scopo di svolgere attività che lo "Stato", o più precisamente il soggetto economico pubblico, non è in grado di gestire in proprio, ma che ritiene comunque meritevoli di tutela e, pertanto, tenta di porle in essere affidandone la realizzazione ad altre istituzioni. Ovviamente, il soggetto economico pubblico si preoccuperà di sostenere tali aziende attraverso strumenti diversi come quello fiscale o contributivo. La corretta collocazione dell'ente bilaterale è imprescindibile per poter riuscire ad individuare a quale modello aziendale tali enti debbano essere riferiti.

La dottrina economico aziendale<sup>63</sup> insegna che le tipologie aziendali sono individuabili rispetto alle finalità che le stesse perseguono e ciò consente di individuare il ciclo economico-finanziario di ciascuna tipologia. Da tale ciclo discendono le condizioni di equilibrio economico e finanziario e, dunque, le modalità di rappresentazione tecnico contabile delle grandezze in campo.

Dal punto di vista economico-aziendale, gli enti bilaterali sono aziende che producono per il consumo interno, giacché pongono in essere servizi che vengono consumati dagli stessi associati.



---

63. Onida P., *Economia aziendale*, Torino, 1967; Bianchi C., *Il modello aziendale come modello di economicità*, Roma, 1998.

Ciò postula la presenza di un flusso di proventi, rivenienti dalla dotazione iniziale e poi dalle quote associative degli associati stessi, e un flusso di costi, sostenuti per la realizzazione della produzione. Gli associati non hanno alcuna disponibilità di eventuali avanzi di gestione, né possono ricevere alcunché neppure dopo l'eventuale scioglimento dell'associazione. Laddove ci fosse un avanzo a seguito dello scioglimento dell'ente questo andrebbe, infatti, devoluto ad altra struttura simile. Nel ciclo finanziario di tali aziende vi è anche la presenza di proventi derivanti da finanziatori che non si attendono di ricevere controprestazioni (rimborsi o benefici) per le risorse erogate.

Tratteggiate le caratteristiche peculiari di detti enti, va osservato che l'informazione esterna ha come suo fulcro l'esigenza di trasparenza, in quanto il proliferare delle associazioni più diverse genera una concorrenza nella acquisizione dei contributi esterni, sia materiali (beni e lavoro prestato dai volontari) che finanziari. Perciò i volontari o coloro che offrono denaro si vengono a trovare nella condizione di dover scegliere a chi destinare il proprio contributo. Pertanto, l'interesse dei finanziatori è diretto a comprendere il grado di efficienza raggiunto dai servizi prodotti e a comprendere se l'ente è in condizione di continuare la sua attività istituzionale. Occorre un sistema informativo che dia conto del raggiungimento della *mission*, ma anche delle modalità attraverso cui le stesse sono state raggiunte. In tali aziende, infatti, il giudizio degli *stakeholders* è "solo" un giudizio sull'economicità. Ciò implica la conoscenza del raggiungimento degli obiettivi ai minimi costi e con attenzione alle prospettive future. Occorre, quindi mettere a punto un sistema informativo da cui emerga l'efficienza dell'azione aziendale, condizione necessaria e sufficiente per poter garantire l'esistenza dell'economicità.

## 4.2. Il bilancio negli enti bilaterali: problemi attuali

L'indagine svolta sul campione di 48 enti bilaterali, dei quali 23 hanno accettato il questionario, rivela ciò che era noto già da tempo a chi, per diverse vicende di ricerca, si occupa del fenomeno e cioè che il problema del bilancio non appare così dirimente e pressante. Cosicché, anche in carenza di una specifica normativa sul punto<sup>64</sup>, ogni ente si è comportato in maniera "artigianale" cercando la strada

---

64. La normativa civilistica non dà alcuna indicazione sulle modalità di presentazione dei rendiconti annuali delle associazioni. In particolare, il Codice civile non contiene disposizioni sul bilancio di associazioni, fondazioni e altri enti no profit; lo stesso si limita a stabilire che le associazioni devono convocare l'assemblea almeno una volta all'anno per l'approvazione del bi-

che consentisse la minore onerosità per l'azienda e, nel contempo, la costruzione di un'informazione il più esaustiva possibile. Ciò ha fatto mutuare i modelli del bilancio utilizzati per le imprese di cui all'art. 2423 e ss. del Codice civile.

La più autorevole fonte espressa dalla prassi contabile nazionale è rappresentata dalle raccomandazioni emanate nel 2002 dalla commissione aziende no profit del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti. I contenuti di dette raccomandazioni sono in buona parte ripresi dall'Atto di indirizzo, datato febbraio 2009, emanato dall'Agenzia per le ONLUS e rubricato: "linee guida e schemi per la redazione dei bilanci di esercizio degli enti non profit". In tale documento si individuano come documenti che formano il bilancio: lo stato patrimoniale, il rendiconto gestionale, la nota integrativa e la relazione di missione.

Dato questo assetto documentale l'Atto di indirizzo pone dei distinguo. In primo luogo afferma che le aziende con un'attività produttiva cospicua (ospedali, scuole, ecc.) debbono integrare il rendiconto della gestione con un conto economico gestionale che dia precise indicazioni dei costi e dei ricavi di tali attività; stessa raccomandazione è fatta alle aziende che abbiano attività accessorie importanti, come attività immobiliari o attività d'impresa, le quali debbono avere, comunque, una evidenza contabile separata. Un secondo elemento riguarda le aziende con un volume di costi e ricavi inferiore ai 250.000 euro, per le quali si può omettere la presentazione dello stato patrimoniale e del rendiconto gestionale e in luogo di detti documenti si presenterà un rendiconto finanziario, costruito secondo il criterio di cassa con allegato un prospetto sintetico delle attività patrimoniali in essere alla data di bilancio; in buona sostanza si predisporrà un Rendiconto degli incassi, dei pagamenti e una situazione patrimoniale sintetica. Un'ulteriore distinzione viene operata per gli enti no profit costituiti in forma societaria (cooperative sociali ed imprese sociali in forma societaria), i quali dovranno redigere gli schemi di bilancio secondo le disposizioni del Codice civile per la loro specifica veste giuridica e potranno riclassificare i dati secondo gli schemi previsti per le altre aziende no profit.

Da quanto suesposto è evidente che le fonti più autorevoli sul tema della rendicontazione degli enti sono di natura operativa ed in particolar modo si deve far riferimento alle Raccomandazioni del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e all'Atto di indirizzo dell'Agenzia per le ONLUS.

Quest'ultimo, per quanto concerne gli schemi di bilancio formula precise indi-

---

lancio (art. 20). Le uniche norme esistenti che impongono obblighi contabili agli enti non lucrativi sono quelle fiscali.

cazioni. Lo schema di stato patrimoniale ricalca quello dell'art. 2424 del c.c. con alcuni aggiustamenti significativi dovuti alla specificità del settore di attività. Ad esempio non vi è alcuna indicazione alle società controllanti, giacché per definizione gli enti no profit si autogovernano e, dunque, non sono soggette ad alcun controllo di altro soggetto. I crediti verso soci sono sostituiti dai *crediti per quote associative da incassare*. Per quanto concerne la composizione del patrimonio netto ci saranno: il fondo di dotazione iniziale ed il patrimonio libero, composto dal risultato gestionale dell'esercizio in corso e dal risultato gestionale degli esercizi precedenti, nonché dalle riserve statutarie libere. Vi è poi evidenziato il patrimonio vincolato, composto da fondi vincolati per scelte operate da terzi donatori o dagli organi istituzionali e dalle riserve statutarie vincolate.

In calce allo stato patrimoniale debbono essere indicati i conti d'ordine relativi agli impegni, alle garanzie e ai beni di terzi o presso terzi. Il documento dei Dottori Commercialisti distingue, per quelle aziende che svolgono una rilevante attività accessoria, anche il patrimonio generico dell'azienda dal patrimonio dell'attività accessoria. L'Atto di indirizzo ha evitato tale distinzione per non appesantire eccessivamente la composizione dello stato patrimoniale.

Per quanto attiene al rendiconto gestionale, occorre premettere che la funzione di tale documento non è sovrapponibile a quella di un conto economico. Innanzitutto per le grandezze in campo; infatti, come già sottolineato tali aziende hanno un ciclo di proventi e di costi e, solo residualmente, possono avere un flusso di ricavi. Vi sono attività accessorie, come si chiarirà ancor meglio più avanti, che danno luogo ad un'apertura al mercato e, conseguentemente, a un flusso di ricavi. Tale aspetto è fondamentale, giacché i ricavi sono il risultato di un atto di scambio, mentre i proventi sono una mera dazione riveniente da contribuzioni o atti di liberalità. Ciò implica la difficoltà di costruzione di un documento che deve dar conto della formazione di un risultato che si è venuto componendo attraverso l'intreccio di grandezze di diversa natura. Non a caso nel mondo anglosassone si parla di *statement of activities*, quindi di un documento che resoconti l'andamento delle aree di intervento. In particolare, i componenti positivi della gestione sono costituiti dai ricavi, quali contropartite di scambi, e dai proventi che non derivano da rapporti di scambio. Anche i ricavi, frutto di scambi di mercato, spesso non sono determinati in funzione dei prezzi mediamente praticati sul mercato<sup>65</sup>, bensì

---

65. È ovvio che tali prezzi sono soggetti alle regole della tutela della concorrenza e non possono pertanto essere prezzi predatori, si v. legge 10 ottobre 1990, n. 287 e successive modificazioni ed integrazioni.



a valori inferiori, in relazione alle finalità sociali dell'azienda. I componenti negativi sono costituiti da tutti i costi sostenuti per la realizzazione dell'attività aziendale. Il rendiconto deve, pertanto, informare i terzi sull'attività svolta dall'ente per raggiungere la sua *mission*. Tale risultato si ottiene dando conto di come l'ente ha acquisito ed impiegato le risorse nello svolgimento di tali attività, nelle diverse "aree gestionali". Le aree gestionali degli enti no profit vengono classificate come segue:

- attività tipica o di istituto, è l'attività istituzionale svolta dall'ente;
- attività promozionale e di raccolta fondi, è quell'attività svolta per cercare di reperire fondi per implementare le risorse da destinare alle finalità istituzionali;
- attività accessoria, è quell'attività complementare all'attività istituzionale volta a generare risorse addizionali per le finalità istituzionali;
- attività di gestione finanziaria e patrimoniale, è anch'essa un'attività strumentale a quella istituzionale;
- attività di supporto generale, è l'attività di gestione e organizzazione.

Gli schemi di rendiconto gestionale previsti dall'Atto di indirizzo sono due: uno è quello semplificato redatto secondo il principio di cassa ed utilizzato dagli enti minori. Il secondo è uno schema di rendiconto gestionale redatto per competenza destinato agli enti che superano la soglia di 250.000 euro di ricavi/proventi annui. Il modello individuato per gli enti di maggiori dimensioni è quello a proventi, ricavi ed oneri, con valori esposti in sezioni contrapposte e non in forma scalare. I proventi sono classificati rispetto alla loro origine (ad esempio, da contributi su progetti, da contratti con enti pubblici, da raccolta fondi ecc.). Gli oneri sono ripartiti per aree gestionali<sup>66</sup>.

Per le aziende che svolgono una rilevante attività produttiva è prevista la redazione di un Conto economico scalare sulla scorta del modello di cui all'art. 2425 c.c. Il risultato del conto economico sarà inserito nell'area tipica del rendiconto gestionale.

---

66. Ad esempio il costo del personale non è indicato nel valore complessivo, ma viene ripartito in relazione alle aree gestionali (attività tipiche, attività accessorie, supporto generale). Vi può essere un problema di ripartizione dei costi comuni (personale, affitti, ecc.); problema risolvibile con il supporto del sistema di contabilità analitica o, in assenza di esso, con la creazione di una tabella che dia conto dei criteri di ripartizione dei costi.

Come già chiarito, le aziende con ricavi e proventi inferiori a 250.000 euro possono redigere il Rendiconto degli incassi, dei pagamenti e la situazione patrimoniale. Il rendiconto semplificato è suddiviso in due sezioni: quella degli incassi e pagamenti, e quella della situazione delle attività e passività.

La prima riporta i flussi monetari in entrata e in uscita che si sono manifestati nell'anno e sono distinti a seconda che siano relativi alla "gestione corrente" o alla "gestione in conto capitale". Fanno riferimento alla "gestione corrente" i movimenti che si realizzano in modo definitivo nel corso dell'esercizio, mentre quelli riferibili alla "gestione in conto capitale" scaturiscono da variazioni di natura patrimoniale negli investimenti, nei disinvestimenti, nell'accensione e nel rimborso dei prestiti.

Lo schema di nota integrativa ricalca, pur non richiamandolo esplicitamente, quello di cui all'art. 2427 c.c. Deve, infatti, indicare se il bilancio è stato assoggettato a revisione, le esenzioni fiscali di cui gode l'azienda e le donazioni ad essa erogate, il numero dei dipendenti, i criteri di valutazione adottati, con particolare riferimento alle immobilizzazioni, alle partecipazioni, alle spese di ricerca e sviluppo ed agli oneri pluriennali. Di particolare interesse sono le informazioni sulla politica di raccolta fondi e degli effettivi proventi introitati evidenziando il costo della raccolta. Per quanto concerne le informazioni da fornire in relazione al Rendiconto, si devono dare indicazioni sulle metodologie adottate per la ripartizione dei costi comuni fra le aree gestionali. Devono anche essere indicate, in un apposito prospetto, informazioni dettagliate sui servizi e sui beni ricevuti a titolo gratuito per la successiva distribuzione gratuita o vendita, evidenziando, per ciascuna categoria di beni, le quantità iniziali, gli aumenti, le diminuzioni e le quantità finali. Va anche data indicazione quantitativa degli apporti dati dal lavoro volontario (numero di volontari, ore impiegate...). Debbono essere fornite informazioni circa le operazioni con la pubblica amministrazione e con tutte le cd. "parti correlate" che possono dar luogo a potenziali conflitti di interesse. Anche per la nota integrativa è previsto uno schema semplificato per le aziende con un volume di ricavi/proventi inferiore a 250.000 euro.

Lo schema previsto è in linea con quello civilistico con le peculiarità informative tipiche dell'ente no profit. La nota integrativa prevista dalla Raccomandazione del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti è più analitica e, soprattutto, prevede anche la redazione di un prospetto che dia conto di tutte le dinamiche del patrimonio netto, con indicazioni delle movimentazioni dei fondi divisi per area di attività (fondi per la ricerca, l'assi-

stenza, ecc.). In vero, nella versione definitiva della Raccomandazione tale prospetto diviene un documento autonomo di bilancio, il quinto documento del pacchetto informativo.

Ulteriore documento di bilancio è la Relazione di missione che è il documento nel quale gli amministratori espongono e commentano le attività svolte nell'esercizio e le prospettive sociali. Essa ha la funzione di esprimere il giudizio degli amministratori sui risultati conseguiti, di determinare la destinazione del risultato stesso, se positivo, e la copertura – e/o i provvedimenti relativi – se il risultato è negativo. Il documento ha la funzione di integrare gli altri documenti di bilancio per garantire un'adeguata rendicontazione sull'operato dell'ente e sui risultati ottenuti, con una informativa centrata sul perseguimento della missione istituzionale, esprimendosi sulle prospettive di continuità aziendale. Nella relazione si forniranno informazioni sulla missione e l'identità dell'ente, sulle attività istituzionali, volte al perseguimento diretto della missione, nonché alle attività "strumentali", rispetto al perseguimento della missione istituzionale (attività di raccolta fondi e di promozione istituzionale). Per tutti i diversi ambiti si procederà ad una rendicontazione in relazione alle dimensioni dell'ente. Un documento siffatto ricorda, *mutatis mutandis*, la relazione sulla gestione di cui all'art. 2428 c.c. Va anche sottolineato che la Relazione di missione deve ricostruire in modo attendibile i costi effettivi e i benefici sociali prodotti dall'azienda anche utilizzando degli indici di efficacia (risultato ottenuto\risultato previsto; risorse impiegate\risultato ottenuto).

L'Atto di indirizzo fornisce anche indicazioni sui criteri di valutazione da adottare per le diverse voci di bilancio. Nel complesso si fa riferimento, eccezion fatta per alcune voci particolarmente specifiche per il settore di attività, ai criteri generali previsti nell'art. 2426 c.c.

Per quanto concerne il patrimonio netto, va osservato che gli associati non hanno alcun diritto patrimoniale sia in termini di possibilità di trasferimento della propria quota, sia di destinazione del patrimonio residuo di liquidazione: tali diritti, infatti, o sono esclusi o se ne rinvia il regolamento alle disposizioni dell'atto costitutivo e dello statuto. L'affievolimento dei diritti patrimoniali dei fondatori e dei partecipanti negli enti pone in evidenza la natura del patrimonio netto come "fondo di scopo", che va definitivamente destinato al raggiungimento dello "scopo statutario", in quanto esso consente in modo durevole l'acquisizione dei necessari fattori produttivi. Ne consegue che, in assenza di una specifica disciplina civilistica del bilancio degli enti, non è co-

munque possibile un rinvio alle norme che riguardano la redazione del bilancio per le società commerciali perché, queste ultime, non hanno come obiettivo solo quello di difendere il patrimonio come “fondo di scopo”, ma anche quello di tutelare sia gli interessi di garanzia a favore dei terzi creditori, che quelli patrimoniali e reddituali dei singoli soci. Trattare il patrimonio come fondo di scopo significa che sia gli incrementi che gli utilizzi possono essere contabilizzati o con imputazione diretta di incrementi e utilizzi al fondo patrimoniale di scopo, senza nessun transito al rendiconto gestionale; o con il transito al rendiconto gestionale di tutte le operazioni riguardanti il ricevimento dei fondi e l'accantonamento al fondo patrimoniale di scopo. L'Atto di indirizzo consiglia questa seconda soluzione, ritenendola più adatta a rilevare i contributi ordinari ricevuti da terzi senza vincoli e a titolo di liberalità. Nel caso di donazioni di fondi vincolati o di donazioni di fondi patrimoniali rilevanti non iscrivibili fra quelli denominati di raccolta fondi è preferibile l'imputazione diretta.

Per completare i principi contabili, occorre anche stabilire come contabilizzare le donazioni di beni e l'utilizzo dei fondi vincolati. Nel caso di donazioni di beni patrimoniali (immobili o titoli) essi potrebbero essere valorizzati al valore catastale o corrente (ad es. peritale) con contropartita diretta al conto patrimonio netto. Si è detto che i fondi vincolati vengono iscritti con imputazione diretta al patrimonio netto. Qualora le donazioni vincolate fossero numerose e coinvolgessero, quindi, la realizzazione di diversi progetti, occorrerà seguire la realizzazione di questi ultimi attraverso una vera e propria contabilità per progetto. Ciò può essere fatto con uno specifico allegato di bilancio, che illustri l'evoluzione dei fondi vincolati, componenti il patrimonio netto, o anche attraverso appositi conti d'ordine. In merito alle quote associative si rileva che le stesse sono di norma proventi che confluiscono al rendiconto gestionale in quanto finanziano la gestione corrente. Tuttavia nei casi in cui i patti statutari o regolamentari prevedano un contributo associativo per la struttura dell'ente, la quota – o parte di essa – se non attinente la gestione ordinaria, confluisce al patrimonio netto, in posta separata.

Per le immobilizzazioni materiali, segnatamente gli immobili, l'Atto di indirizzo distingue fra immobili, strumentali e non, e prevede di valutarli tutti al costo storico.

Da ultimo, occorre osservare che tanto l'Atto di indirizzo quanto le Raccomandazioni dei Dottori Commercialisti invitano alla redazione di un bilancio sociale. Anche nel settore no profit, come in quello profit è sempre più

avvertita l'esigenza di fornire informazioni sull'azione sociale svolta. Per le aziende profit tale esigenza discende dalla volontà di dimostrare l'etica del proprio operato; di aver, cioè, prodotto profitto con un comportamento gestionale ispirato ad etica. Per le aziende no profit, ontologicamente rivolte a raggiungere finalità sociali, il fine del bilancio sociale è quello di dimostrare di aver raggiunto gli obiettivi senza sprechi, in una parola di aver agito secondo economicità. Ciò induce a ritenere che la funzione del bilancio sociale nelle aziende no profit sia pleonastica. Infatti, tale documento ha senso, come già osservato, in realtà orientate al profitto che debbono evidenziare "la socialità". Un'azienda di consumo non ha bisogno di evidenziare la socialità, ha, semmai, bisogno, attraverso opportuni indicatori di *performance*, di implementare l'informazione sui risultati raggiunti. Pertanto, nella Relazione di missione potranno essere presentati ed opportunamente commentati detti indicatori, evidenziando così l'efficienza raggiunta nell'azione sociale, rispetto agli obiettivi previsti.

Da quanto fin qui esposto, si rileva che i modelli di bilancio utilizzati sono, di fatto, quelli tipici delle imprese, piegati a rappresentare una realtà che non gli è propria.

### 4.3. Una diversa ipotesi di rendicontazione

Gli schemi previsti dalla prassi e sopra presentati appaiono estremamente deludenti e scarsamente in grado di rappresentare una realtà economica e patrimoniale di un'azienda no profit in cui si intrecciano tipologie di attività molto diverse fra di loro. Gli schemi suesposti riprendono forma e contenuto di schemi idonei a rappresentare altro tipo di substrato economico. Pertanto, una proposta alternativa<sup>67</sup> potrebbe essere così articolata:

- redazione di un bilancio preventivo da presentare entro il mese di novembre, costituito da stato patrimoniale, conto economico e conto dei flussi finanziari e corredato dalla relazione dell'organo amministrativo e, qualora presente, da quello dell'organo di controllo. Quest'ultimo esprimerebbe in detta relazione la propria *opinion* sul bilancio stesso;

---

67. Tale proposta è stata presentata in occasione del Convegno sulla Bilateralità tenuto a Roma il 4-5 febbraio 2010 e i cui Atti sono stati pubblicati da Bianchi M.T., in Faioli (a cura di), *Indagine sulla bilateralità nel terziario*, cit.

- redazione del bilancio consuntivo, da presentare entro il mese di febbraio/marzo, costituito dagli stessi documenti del bilancio preventivo (stato patrimoniale e conto economico) con aggiunta della nota integrativa, nonché la relazione dell'organo amministrativo, nella quale si inserirà un apposito paragrafo di commento degli eventuali scostamenti – positivi o negativi – rispetto alle previsioni e si darà conto del futuro dell'ente. Si presenterà anche, se previsto, la relazione dell'organo di controllo.

La necessità di redigere un bilancio preventivo in siffatta tipologia aziendale scaturisce dalla relazione proventi/costi. In tale azienda i costi sono funzione dei proventi, cioè dipendono da essi. Pertanto, per una corretta impostazione della gestione, la redazione del bilancio di previsione per l'esercizio successivo, consente di verificare, secondo i proventi attesi, quali sono i costi sostenibili.

Il quadro dei possibili flussi economico-finanziari deve considerarsi riferimento irrinunciabile per individuare corretti principi contabili adatti alla fattispecie. Gli stessi debbono essere uniformemente applicati nella formulazione dei programmi previsionali e dei conti consuntivi. In particolare:

*a) Dotazione iniziale e quote associative*

Il fondo iniziale è necessario per la partenza dell'attività aziendale, mentre le quote associative costituiscono il principale provento dell'azienda, a fronte dei costi di gestione. In termini di cespiti, l'attivo sarà costituito dalla liquidità (depositi bancari), dai titoli (obbligazioni, azioni, quote di fondi) e da altre voci (immobili, mobili).

I rendimenti dei cespiti in questione vanno accolti per competenza economica negli appositi conti, da chiudere, poi, nel conto economico generale, finalizzato a indicare il risultato economico di esercizio. Quanto ai criteri di valutazione, scontato il principio della prudenza, suggerirei il valore di mercato, particolarmente opportuno per le gestioni patrimoniali;

*b) Atti di liberalità senza vincolo*

Gli atti di liberalità di enti, società, persone fisiche per i quali l'erogante non pone alcuna condizione di utilizzo possono essere trattati come proventi straordinari. Ne consegue che la contropartita del conto finanziario (Banca, Depositi, ecc.), in cui viene accolta l'entrata, deve essere un conto economico acceso, appunto, a "proventi straordinari", "atti di liberalità", "contributi non finalizzati", ecc.

Tali proventi potranno, o meglio dovranno, remunerare costi della gestione come corsi di formazione, ecc. o della gestione amministrativa, come oneri per il personale dell'ente, materiale di consumo, ecc.

c) *Atti di liberalità con vincolo*

Il "donatore" può voler finalizzare la propria donazione in uno dei settori dove l'ente ha programmato di intervenire.

In tal caso, l'entrata finanziaria sarà rilevata nel conto bancario e la contropartita accolta in un fondo corrispondente alla finalizzazione voluta dal donatore.

L'utilizzo di tali fondi sarà connesso al graduale conseguimento delle finalità ed avrà come contropartita il conto finanziario ove si troveranno le necessarie disponibilità.

In altri termini, questo tipo di contributi non va trattato come un provento, neanche straordinario, come il relativo specifico costo non deve influenzare il conto economico dell'ente.

d) *Atti di liberalità ad esecuzione pluriennale*

Il criterio di fondo per la contabilizzazione è quello della competenza economica, cosicché se l'atto ricade nell'ipotesi di cui alla precedente lettera b), si può addebitare un conto di credito ed accreditare il conto economico di riferimento, avendo, poi, l'accortezza di seguire i comportamenti contabili che seguono:

- quando avviene l'erogazione finanziaria, si accredita il conto acceso ai crediti verso il donatore e si addebita il conto bancario destinato ad accogliere il versamento;
- al termine dell'esercizio si risconta il conto economico dove era stato accreditato l'intero importo per il quale il donatore si era impegnato, di una somma pari alle "rate" afferenti gli anni successivi.

Nell'ipotesi di cui al punto c), lo schema contabile non muta se l'impegno del donatore è pluriennale, salvo che il fondo sarà originariamente a fronte di un credito.

La logica che presiede il bilancio consuntivo deve essere presente anche in quello preventivo, per quanto attiene la competenza economica.

La nota integrativa dovrà spiegare, in ciascuno dei due documenti, i criteri contabili e le ragioni del risultato previsto o di quello conseguito. Nella relazione dell'organo amministrativo al bilancio consuntivo sarà bene con-

frontare i dati previsionali con i consuntivi, dando spiegazione delle discordanze.

All'esito di quanto fin qui proposto, la situazione patrimoniale, sia nel preventivo che nel consuntivo, potrebbe essere strutturata come segue:

<b>ATTIVO</b> Anno T Anno T-1
<b>Immobilizzazioni</b>
Materiali: - Immobili - Mobili - Attrezzature per ufficio
Finanziarie: - Titoli - ..... - .....
<b>Circolante</b>
- Depositi bancari
- Crediti
<b>Ratei e Risconti</b>
<b>PASSIVO</b> Anno T Anno T-1
<b>Patrimonio</b>
- Dotazione iniziale
- + Risultato di gestione
<b>Fondi</b>
- .....
<b>Debiti</b>
- .....

Si intende che la situazione patrimoniale del bilancio preventivo esporrà i valori del consuntivo o del preconsuntivo dell'anno precedente a quello cui il previsionale si riferisce. L'eventuale revisione al semestre riporterà, invece, le previsioni originarie e quelle rielaborate (*forecast*).

La situazione patrimoniale del bilancio consuntivo porrà invece a confronto i valori dell'esercizio precedente, quelli del bilancio previsionale o della sua revisione e i valori dell'anno. Il conto economico potrebbe avere, all'esito di quanto esposto, la struttura che segue:



<b>Proventi:</b>	Anno T	Anno T-1
- derivanti dalla gestione della dotazione iniziale e delle quote associative		
- elargizioni non finalizzate		
- (risconti passivi)		
<b>Totale Proventi</b>		
<b>Costi gestione:</b>		
- attività di formazione		
- attività di ricerca		
- altre attività		
<b>Risultato gestione tipica</b>		
<b>Costi amm.vi:</b>		
- personale		
- ammortamenti		
- altri costi amm.vi		
<b>Totale costi amm.vi</b>		
<b>Risultato dell'esercizio</b>		

Anche per il conto economico si effettueranno i confronti delineati per la situazione patrimoniale.

Solo nel preventivo è utile configurare una previsione di cassa, che potrebbe seguire lo schema qui proposto:

<i>Entrate previste</i>	
dalla monetizzazione dei rendimenti della dotazione iniziale	
dagli atti di liberalità	
da eventuali dismissioni di beni mobili	
Totale entrate della gestione	
Accensione di debiti	
<b>Totale entrate previste</b>	
<i>Uscite previste</i>	
Uscite per attività formative	
Altre uscite	
<b>Spese di gestione:</b>	
- personale	
- materiale di consumo	
- altre	
Rimborso debiti	
<b>Totale uscite</b>	

Il documento potrebbe essere completato con riferimento al fondo di cassa iniziale, così da pervenire, sommando ad esso algebricamente le entrate e le uscite, al previsto fondo di cassa finale. Lo schema suesposto, a consuntivo, diviene lo schema di rendiconto finanziario, che per completezza può essere così sintetizzato:

- **Entrate**
- dalla monetizzazione dei rendimenti della dotazione iniziale
- dagli atti di liberalità
- da eventuali dismissioni di beni mobili

**Totale entrate della gestione**

Accensione di debiti

**Totale entrate**

>>>

- **Uscite**
- Uscite per attività formative
- Altre uscite

**Spese di gestione:**

- Personale
- Materiale di consumo
- Altre
- Rimborso debiti

**Totale uscite**

Lo schema di nota integrativa deve contenere alcune informazioni fondamentali. In particolare, i criteri di valutazione adottati, le movimentazioni delle immobilizzazioni, le movimentazioni dei crediti, le movimentazioni del patrimonio, l'analisi dei costi di gestione, l'analisi degli scostamenti fra preventivo e consuntivo.

Analogamente, anche nella relazione sulla gestione che deve presentare l'ente va contestualizzata l'attività nel quadro economico di riferimento, va dato conto delle iniziative intraprese e quelle concluse rispetto a quanto previsto nella relazione dell'anno precedente e nel bilancio di previsione. Va presentata un'analisi dei finanziamenti ricevuti e del loro impiego, l'analisi delle principali variazioni patrimoniali, economiche e finanziarie, l'analisi del patrimonio alla fine dell'esercizio. Inoltre, nella sola relazione al bilancio annuale va inserito un paragrafo concernente tutte le analisi degli scostamenti rispetto al bilancio di previsione. Da ultimo si devono presentare tutti gli indicatori di *performance* che si ritengono utili a rappresentare l'efficienza e l'efficacia dell'azione aziendale (*Risultato ottenuto/risultato previsto; Risorse impiegate/risultato ottenuto*).

La relazione dell'organo di controllo deve seguire il seguente schema: analisi della situazione patrimoniale, finanziaria ed economica, analisi dei risultati raggiunti rispetto alle previsioni, corretta applicazione dei principi contabili, *opinion* sulla correttezza del bilancio.

Il pregio di tale schema è quello di essere cucito addosso all'ente bilaterale, riuscendo, quindi, ad evidenziare tanto le movimentazioni economiche che quelle finanziarie che caratterizzano detta azienda.

#### 4.4. Qualche riflessione sugli aspetti gestionali

Un'ulteriore riflessione mi è stata affidata in questa indagine ed è quella connessa con gli aspetti gestionali degli enti. La natura di azienda che produce per il consumo presenta una notevole esigenza di programmazione e monitoraggio dei proventi versati dagli associati. Infatti, la minima oscillazione fra un esercizio e l'altro degli associati, il minimo ritardo nel pagamento delle quote crea un fabbisogno finanziario all'azienda, la quale non è più in grado di far fronte ai suoi impegni istituzionali.

È incontrovertibile che l'azienda che produce per il consumo ha a disposizione un volume di proventi che rappresentano il limite al sostenimento dei costi, ma è anche vero che si possono evidenziare discrasie temporali nei versamenti dei proventi, o molto più banalmente, la programmazione avviene su un determinato volume che non si mantiene stabile nel tempo.

Ciò postula due elementi: primo, un'attività di programmazione dei diversi interventi istituzionali che tenga conto di dette possibili fluttuazioni. Ciò significa che la programmazione va continuamente verificata con report mensili, al fine di monitorare la tenuta delle entrate.

Il secondo aspetto è che gli enti devono poter contare su flussi addizionali derivanti, ad esempio, da investimenti fruttiferi, cui poter attingere per completare le eventuali carenze nei flussi di entrate previste. I proventi, dunque, saranno assicurati dai contributi degli associati e da frutti di investimenti che completino le eventuali carenze dei contributi.

L'attività di programmazione e monitoraggio dei flussi deve essere attentamente applicata perché, di fatto, questo tipo di aziende debbono lavorare, sostanzialmente, per cassa. Quindi, debbono avere i proventi a disposizione per poter finanziare i diversi progetti. Se tale situazione non si verifica, l'azienda rischia di trovarsi in deficit con tutte le conseguenze che ciò comporta.

È necessario, pertanto, che gli enti strutturino un'attività di controllo di gestione supportata dalla contabilità analitica che fornisca tempestivamente le informazioni sui costi e sullo stato degli incassi.

L'efficienza e l'efficacia degli enti si "gioca" proprio sulla capacità degli stessi di intercettare, attraverso un'azione capillare, le esigenze delle parti sul territorio e di agire di conseguenza con piani formativi o di sostegno a qualsiasi livello. Per realizzare tale obiettivo è necessario che l'ente abbia la struttura finanziaria ed economica in grado di poter far fronte a tali esigenze. Quindi, l'ente deve poter contare su risorse stabili che diano modo di programmare gli interventi.

L'instabilità del volume di proventi su cui contare, tuttavia, crea le difficoltà già evidenziate.

A tale fenomeno non si può dare una risposta che non sia quella di realizzare un sistema di controlli, molto ravvicinati nel tempo, che dia modo ai gestori dell'ente di capire se lo stesso è dotato delle risorse necessarie per raggiungere tali risultati.

Tutto il fenomeno è sintetizzabile nel sistema della programmazione e del controllo, del quale è protagonista quello strumento tecnico chiamato budget. Quest'ultimo è, in estrema sintesi, una indicazione previsionale in ordine all'andamento di un'azienda in un determinato arco temporale. Lo stesso può riguardare gli aspetti economici (budget economico), patrimoniali (budget patrimoniale), finanziari (budget finanziario). Il processo di *budgeting* investe le seguenti dimensioni:

- decisionale (definizione dei ruoli decisionali e di responsabilità);
- organizzativa (definizione dell'assetto organizzativo e procedurale dell'azienda);
- contabile (definizione degli strumenti di contabilità analitica o industriale con ricorso ad un piano dei conti *ad hoc*).

La definizione di un efficace sistema di programmazione e controllo, che si avvale, dal lato operativo, del budget, implica necessariamente il ricorso a un assetto organizzativo della struttura in cui siano chiari ruoli e responsabilità dei diversi attori. Il fattore organizzativo, e anche quello procedurale, sono, infatti, elementi cardine di ogni sistema di programmazione e controllo. Deve ovviamente essere elaborata una procedura di budget. Occorre, inoltre, individuare centri di costo/responsabilità ai quali riferire costi e ricavi della struttura. Quest'ultima deve anche dotarsi di un sistema di contabilità analitica che consenta la rilevazione dei fatti di interna gestione e la corretta attribuzione di costi e ricavi ai diversi centri.

Il sistema budgetario investe e presuppone il coinvolgimento di tutti i livelli dell'organizzazione. Quest'ultima deve esser ben individuata. Le analisi e le revisioni debbono essere tempestive e coinvolgere tutti i livelli organizzativi. L'analisi degli scostamenti conduce all'azione di correzione. Quando il *feedback* inerisce la programmazione, cioè gli scostamenti sono dovuti ad errori di programmazione, quest'ultima va rivista e, di conseguenza, vanno rivisti i budget. La revisione dei budget è necessaria per poter consentire il raggiungimento di risultati attendibili e per il monitoraggio dell'attività di programmazione. Il confronto fra consuntivo e previsioni consente di capire se la gestione si sta av-

viando a conseguire l'obiettivo e porre in essere gli opportuni correttivi. L'evitamento degli scostamenti rende essenziale rivedere le previsioni. È necessario sempre ripercorrere esattamente il procedimento usato per la formulazione del budget e stendere una nuova previsione che verrà indicata come "revisione del budget". La *tempestività* deve essere privilegiata rispetto alla precisione. Questo principio, assurdo se visto in un'ottica contabile, assume invece diverso significato nel controllo di gestione. Le elaborazioni del controllo di gestione, infatti, mirano ad essere di supporto nelle scelte: se sono precise al millesimo, ma arrivano tardi, la decisione è stata già presa e non sono da considerarsi efficaci. È, dunque, preferibile una rilevazione di massima che sia veloce, completa ed attendibile, anche se non certificata dal punto di vista contabile.

#### 4.5. Considerazioni conclusive

Il tema della rendicontazione degli enti bilaterali, come si evidenzia dall'indagine effettuata, appare piuttosto negletto. Peraltro, il problema è aggravato dal fatto che ci si innesta su un territorio: da un lato privo di regolamentazione civilistica chiara, dall'altro con un'ipertrofia legislativa fiscale. La natura stessa dell'azienda deve, come chiarito, essere indagata, giacché si tratta di aziende nelle quali si intrecciano aspetti tipici delle aziende profit e altri delle no profit. In conclusione, appare evidente che le raccomandazioni da più parti avanzate sono nel senso di creare un sistema informativo *ad hoc* per le realtà no profit, differenziato per dimensione dell'azienda e mutuando, solo se necessario e possibile, i criteri e gli schemi di tipo civilistico.

Indubbiamente se una scelta del genere appare corretta e coerente con le diverse finalità aziendali, non si può tacere che ciò comporta un innegabile innalzamento dei costi e degli oneri per le aziende appartenenti al settore, che, quindi, si troverebbero, almeno in una fase iniziale, a dover destinare parte delle risorse – finanziarie e umane – alla gestione dei nuovi e più complessi sistemi contabili. Tuttavia, in ossequio al principio della trasparenza, un siffatto sistema informativo consentirebbe di dar conto della missione aziendale e dei risultati conseguiti. In tal senso risulta, come già chiarito, pleonastico il bilancio sociale, giacché nel DNA dell'ente bilaterale vi è la socialità della quale si dà già conto nel bilancio d'esercizio e non serve, pertanto, un documento specifico che spieghi l'azione sociale svolta.

Per quanto concerne l'aspetto gestionale, va sottolineata la fragilità del ciclo economico-finanziario dell'azienda, che espone la stessa ad una instabilità di volume di risorse. Ciò è arginabile solo con un'attenta attività di programma-

zione e monitoraggio che consenta a chi gestisce l'ente di sapere sempre se si stanno monetizzando i proventi attesi, o se si deve rapidamente ridimensionare l'attività, o attingere alle risorse addizionali rappresentate dai frutti di investimenti.

Non può essere taciuto che, se l'attività rendicontativa *ad hoc* presuppone un innalzamento dei costi, la strutturazione di un sistema di programmazione e controllo innestato su un sistema di contabilità interna fa lievitare molto i costi. Tuttavia, tale lievitazione dei costi va letta come investimento in trasparenza, efficacia ed efficienza dell'ente bilaterale e della sua azione "sociale".

Il fatto che detti aspetti non siano stati segnalati dagli enti intervistati dimostra come molti siano convinti che la gestione possa essere "improvvisata" e non programmata e non può essere certo una scusante l'assenza del profitto. Anzi, tale circostanza rappresenta un ulteriore aspetto che deve presupporre un'azione incisiva ed efficiente, giacché manca quell'elemento sintetico di giudizio della gestione che è il profitto.

## **Sezione 2**

# **BILATERALITÀ DI LIVELLO TERRITORIALE**





# Indicazioni per la lettura del Report.

## Metodo e rinvio al database. Diacronia e sincronia della lingua del diritto che regola la bilateralità italiana

di Pasquale Sandulli e Michele Faioli

Per le indicazioni generali sull'approccio teorico del Report si rinvia a quelle fornite all'apertura della Sezione 1 – Bilateralità di livello nazionale.

In questa seconda fase dell'indagine (analisi della bilateralità di livello territoriale) è stato osservato che, nel passaggio dal livello nazionale al livello territoriale della organizzazione della bilateralità italiana, notevoli sviluppi su governance, istituzione e prestazioni sono rintracciabili. Tali sviluppi sono di estremo interesse perché rappresentano l'evoluzione "concreta" del se, del come e del quanto la bilateralità sia valevole nel mercato del lavoro italiano. Specie a livello di prestazioni si noterà l'effettiva e progressiva espansione delle funzioni che il contratto collettivo e lo statuto affidano all'organizzazione bilaterale, sino a inglobare l'interesse positivo giuridicamente rilevante che tali organizzazioni sono tenute a definire nella realtà in cui operano.

Gli enti bilaterali di livello territoriale aderenti all'iniziativa di ricerca sono i seguenti:

EBT - Nome per esteso	EBT - Acronimo	EBN di riferimento
CASSA EDILE DELLA PROVINCIA DI BARI		CNCE
CASSA EDILE COSENTINA		CNCE
CASSA EDILE DI MUTUALITÀ E ASSISTENZA DELLA PROVINCIA DI CREMONA		CNCE
ENTE PARITETICO PER IL SETTORE DELLE COSTRUZIONI FORLÌ - CESENA	EPC	CNCE
CASSA EDILE MACERATA		CNCE
CASSA EDILE DI MESSINA		CNCE
CASSA EDILE DI MUTUALITÀ E ASSISTENZA DELLA PROVINCIA DI PORDENONE		CNCE
CASSA EDILE SALERNITANA		CNCE
CASSA EDILE DI MUTUALITÀ E ASSISTENZA DELLA PROVINCIA DI TORINO		CNCE
CASSA EDILE PER L'ASSISTENZA DEI LAVORATORI EDILI E AFFINI DI VICENZA E PROVINCIA		CNCE
EBIRFOP EMILIA ROMAGNA		EBINFOP
EBIRFOP VENETO		EBINFOP
EBIRFOP PIEMONTE		EBINFOP
ENTE BILATERALE REGIONALE LOMBARDIA DELLA PANIFICAZIONE E ATTIVITÀ AFFINI	EBIPAL	EBIPAN
COMITATO PROVINCIALE ENIPG MILANO		ENIPG

>>>

ORGANISMO BILATERALE SERVIZI INTEGRATI TORINO	OBSI	ONBSI
ENTE BILATERALE REGIONALE LOMBARDO PER LE AZIENDE DEL TERZIARIO, COMMERCIO, TURISMO E SERVIZI	EBNIL	EBNTER
ENTE BILATERALE TERRITORIALE EMILIA ROMAGNA DEL COMMERCIO, TURISMO E SERVIZI	EBTER	EBNTER
ENTE BILATERALE REGIONALE DEI SETTORI TURISMO TERZIARIO DISTRIBUZIONE E SERVIZI VENETO F.V.G	EBVF	EBNTER
ENTI BILATERALI COMMERCIO E TURISMO DELLA TOSCANA	EBCT	EBNTER
ENTE BILATERALE ARTIGIANATO CALABRIA	EBAC	EBNA
ENTE BILATERALE ARTIGIANATO CAMPANIA	EBAC	EBNA
ENTE BILATERALE REGIONALE ARTIGIANATO EMILIA ROMAGNA	EBER	EBNA
ENTE LOMBARDO BILATERALE DELL'ARTIGIANATO	ELBA	EBNA
ENTE BILATERALE ARTIGIANATO MARCHE	EBAM	EBNA
ENTE BILATERALE ARTIGIANATO SARDO	EBAS	EBNA
ENTE BILATERALE ARTIGIANATO TOSCANA	EBRET	EBNA
ENTE BILATERALE ARTIGIANATO VENETO	EBAV	EBNA
SCUOLA EDILE DELLA PROVINCIA DI ANCONA	ASSISTEDIL AN	FORMEDIL
SCUOLA EDILE DELLA PROVINCIA DI ASTI		FORMEDIL
ENTE SCUOLA PROVINCIALE PER LA FORMAZIONE PROFESSIONALE IN EDILIZIA DELLA PROVINCIA DI BARI	FORMEDIL BA	FORMEDIL
SCUOLA EDILE DELLA PROVINCIA DI BERGAMO		FORMEDIL
SCUOLA EDILE BRESCIANA	SEB	FORMEDIL
SCUOLA EDILE DELLA PROVINCIA DI BRINDISI		FORMEDIL
ENTE NISSENO SCUOLA EDILE	ENSE	FORMEDIL
SCUOLA EDILE DEL MOLISE E COMITATO PARITETICO	SEM	FORMEDIL
FORMEDIL SCUOLA EDILE DELLA PROVINCIA DI CASERTA	FORMEDIL CE	FORMEDIL
ENTE SCUOLA PROFESSIONALE DELLA PROVINCIA DI COMO	ESPE	FORMEDIL
ENTE UNITARIO SCUOLA PROFESSIONALE EDILE	EUSPE	FORMEDIL
ENTE LIVORNESE SCUOLA EDILE	ELSE	FORMEDIL
ENTE SCUOLA CIPET		FORMEDIL
ENTE BILATERALE DELL'ARTIGIANATO PUGLIESE	EBAP	EBNA
ENTE BILATERALE ARTIGIANATO PIEMONTESE	EBAP	EBNA
ENTE BILATERALE ARTIGIANATO FRIULI VENEZIA GIULIA	EBIART	EBNA
SCUOLA PER LA FORMAZIONE E SICUREZZA IN EDILIZIA DELLA PROVINCIA DI MASSA CARRARA	SFS	FORMEDIL
ENTE SCUOLA EDILE DELLA PROVINCIA DI MATERA		FORMEDIL
FORMAZIONE IN EDILIZIA - ENTE SCUOLA EDILE MILANESE	ESEM	FORMEDIL
CENTRO PER LA FORMAZIONE DELLE MAESTRANZE EDILI DI NAPOLI E PROVINCIA	CFME	FORMEDIL
ENTE SCUOLA EDILE	PANORMEDIL	FORMEDIL
CENTRO PROVINCIALE DI ISTRUZIONE PROFESSIONALE EDILE	CPIPE	FORMEDIL
ORGANISMO PARITETICO PER LA FORMAZIONE E LA SICUREZZA IN EDILIZIA DI ROMA E PROVINCIA	CEFMECTP	FORMEDIL
ENTE SCUOLA EDILE PER LA FORMAZIONE E LA SICUREZZA	ESEFS	FORMEDIL
EDILFORMAZIONE RIETI		FORMEDIL
ASSISTEDIL ROVIGO		FORMEDIL
CASSA EDILE DEL NORD SARDEGNA		CNCE
ENTE SENESE SCUOLA EDILE	ESSE	FORMEDIL
SCUOLA PER L'ISTRUZIONE PROFESSIONALE DEI LAVORATORI EDILI DELLA PROVINCIA DI TERNI		FORMEDIL
ENTE SCUOLA EDILE VERONA	ESEV	FORMEDIL
EDILFORMAS ABRUZZO		FORMEDIL
EDILSCUOLA PUGLIA		FORMEDIL
SCUOLA EDILE ARTIGIANA		FORMEDIL
CASSA EDILE VERONA		CNCE

In un quadro giuridico, il cui impulso centrale è per definizione nelle mani delle organizzazioni sindacali e delle organizzazioni imprenditoriali, in quanto determinato secondo logiche paritetiche, ogni informazione qui riportata deve essere intesa alla stregua di un dato che è scientifico perché considerabile, solo in linea teorica, “a-contestuale” e “a-storico” e, per necessità e dunque in linea pratica, “contestuale” e “storico” in ragione dei dati ottenuti, e non potenzialmente ottenibili.

In altre parole, per anticipare anche alcuni profili metodologici utilizzati, il momento originario della realtà che si studia o si descrive non è considerato prevalente sul momento sopravvenuto di concretizzazione della medesima realtà bilaterale.

Il Report sulla bilateralità territoriale è composto nel modo che segue:



Le parti curate da Paola Bozzao (Prestazioni) e Maria Teresa Bianchi (Rendiconto/Gestione) mirano a mettere a fuoco il momento prestazionale e il collegamento tra contribuzione e rendicontazione nella bilateralità territoriale.

Come osservato già nelle “Indicazioni per la lettura del Report” della Sezione 1, nel materiale studiato e mediante le interviste effettuate si nota una dualità tra lingua e parole del diritto afferenti al complesso sistema che regola la bilateralità italiana.

È una forma di dicotomia, che pur essendo riconoscibile in molte altre dinamiche del diritto italiano, tra cui anche quella del diritto sindacale, qui trova una peculiare esaltazione.

Omogeneità e coerenza del sistema linguistico nelle definizioni legali, negli schemi istitutivi di modelli e diritti, nell'organizzazione della bilateralità diventano, per ciò che a oggi il team di ricerca ha analizzato, ideali a cui far riferimento.

Si potrebbe, in tal senso, notare una certa discrepanza nella descrizione del medesimo concetto. È interessante osservare che alcune parti sociali hanno effettuato definizioni, facendo riferimento a concetti chiari e normalmente usati, altre parti sociali, nel pieno della propria autodeterminazione linguistico-giuridica, hanno posto in essere definizioni innovative. Di conseguenza si rende fuggitiva la comparazione e complessa la esemplificazione.

Dato questo quadro, lo sforzo del team di ricerca è stato anche diretto a rendere empiriche, dunque stabili, ammettendo l'introduzione nel sistema linguistico-giuridico di concettualizzazioni che in sé hanno grande valore perché espresse nella negoziazione sindacale dalle parti sociali, secondo la regola dell'auto-determinazione, ma evidentemente non adatte a ricondurre a sistema i fenomeni da essi regolati.

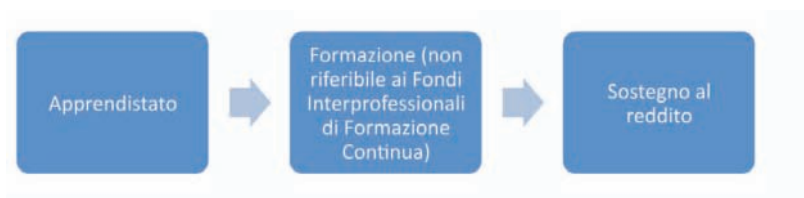
Il Report che segue non può non essere connesso all'opera di mappatura della contrattazione collettiva e degli enti bilaterali nazionali: relativamente al termine "mappatura" e al metodo di lavoro, si rinvia ancora alla Sezione 1 ("Per mappatura deve intendersi...").

La mappatura ha consentito la verifica dei soggetti bilaterali effettivamente istituiti ed operanti a livello nazionale. Sono stati altresì identificati gli enti effettivamente istituiti ma in realtà non operativi. Il database, a cui deve ricollegarsi ogni informazione che qui è riportata in termini meramente empirici e per campionario, è stato costituito e aggiornato con informazioni relative all'effettiva operatività degli enti. In esso si ritrovano anche informazioni di contatto (recapiti e riferimenti) ricavate attraverso la ricerca su internet e le interviste.

# 1. Alcuni aspetti operativi della ricerca sugli Enti bilaterali territoriali (EBT) e sulla Contrattazione collettiva decentrata territoriale (CCL)

di Luca Cerusa e Michele Faioli

L'Indagine sulla bilateralità in Italia e in alcuni paesi europei (Francia, Germania, Spagna e Svezia) è stata orientata, per necessità di combinazione dei presupposti della ricerca con la complessità della strutturazione della bilateralità italiana, alla verifica del contesto territoriale in cui funzioni e ruolo degli Enti bilaterali territoriali (EBT) riguardano, come è ormai noto, tre aree specifiche di interesse:



La ricerca sugli EBT ha evidenziato che esiste una complessa relazione tra livello nazionale e livello territoriale della contrattazione collettiva.

L'indagine sulla bilateralità territoriale, gestita secondo/in conformità al rapporto tra i diversi livelli di contrattazione collettiva, ha dimostrato che vi è un certo controllo dalle parti istitutive che permette una razionalizzazione delle funzioni degli EBT secondo le esigenze del settore produttivo.

## 1.1. CCL (Analisi desk della contrattazione collettiva decentrata. Metodo)

Gli EBT hanno fornito la contrattazione collettiva territoriale istitutiva della bilateralità in connessione con le deleghe/rinvii della contrattazione nazionale. Il gruppo di ricerca ha condotto l'analisi seguendo tale logica di impostazione:

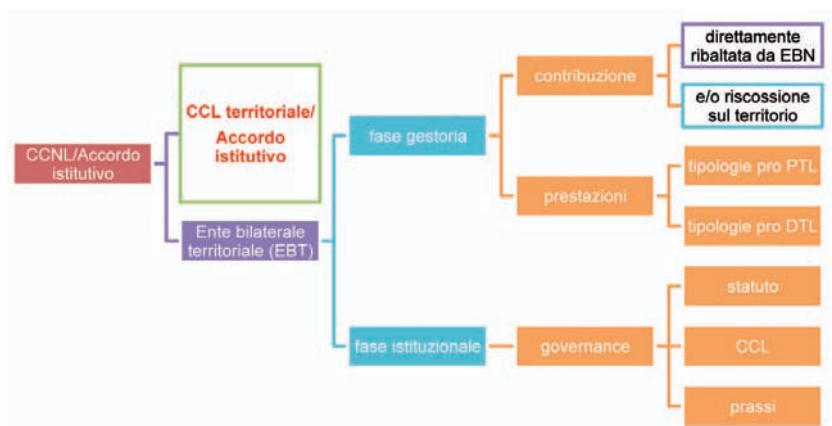


Mediante tale impostazione è stato possibile ricostruire storicamente l'evoluzione della bilateralità territoriale italiana, capirne il funzionamento ed analizzare possibili criticità.

## 1.2. Raccolta dati (“Fase istituzionale” e “Fase gestoria”. Modalità e funzioni del database)

La catalogazione e la classificazione della documentazione raccolta sono state utili per dedurre informazioni di base relative a numero, tipologia e funzionamento degli enti bilaterali territoriali.

Lo schema teorico di definizione della bilateralità territoriale segue l'impostazione già utilizzata per la bilateralità nazionale, salvo verifica specifica del rapporto tra CCNL (contrattazione nazionale) e CCL (contrattazione territoriale) nella fase istitutiva della bilateralità.



Tale strumento è stato riprodotto nel database nei limiti delle informazioni ricevute e/o rinvenute. È possibile avere, dunque, uno strumento mediante il quale estrapolare le informazioni riferibili al periodo 2009-2011 relative ad ogni singolo ente (database).

Anche in questo caso la razionalizzazione costruita dal gruppo di ricerca è stata quella di suddividere il foglio di lavoro in due macro-aree:

1. fase istituzionale
2. fase gestoria/prestazioni/contributi.

La rappresentazione che segue definisce la logica secondo cui il gruppo di ricerca ha impostato le due macro-aree di analisi riguardanti gli enti bilaterali territoriali:



Come si rileva dall'immagine e come detto in precedenza, l'analisi dei CCL (contrattazione territoriale) è stato il nucleo centrale dell'indagine. Si sono successivamente dedotte informazioni che hanno consentito di articolare ulteriormente le macro-aree raffigurate.

*Prima macro-area.* Avendo individuato l'ente bilaterale territoriale mediante l'analisi della documentazione, con riferimento alla fase istituzionale si è proceduto alla catalogazione delle seguenti informazioni:

- 1) CCL/Accordo istitutivo (parti firmatarie); CCL/Accordo per adesione successiva (parti firmatarie); CCL/Accordi modificativi (parti firmatarie);
- 2) Finalità rilevabili da CCL (in questa sezione sono state individuate le finalità che l'ente bilaterale territoriale deve espletare);
- 3) Modello istituzionale (associazione con o senza personalità giuridica; comitato paritetico; fondazione);



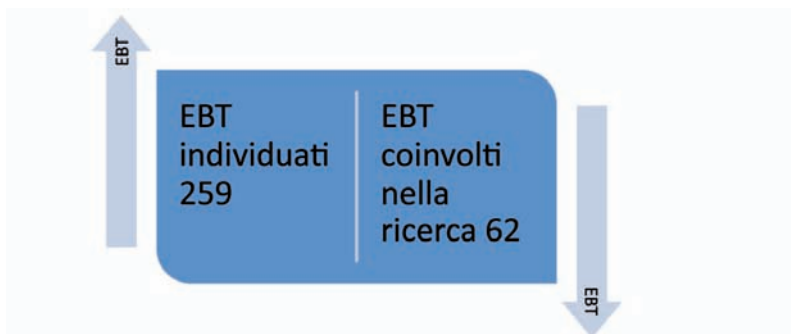
- 4) Governance (classificazione degli organi gestori dell'ente bilaterale e relativi poteri);
- 5) Organizzazione interna/tecnostruttura;
- 6) Modalità di finanziamento (secondo quali parametri avviene la contribuzione e in quale percentuale viene suddivisa tra datore di lavoro e prestatore di lavoro; come avviene la riscossione del contributo spettante all'ente bilaterale, in modo diretto e/o indiretto mediante EBN e/o INPS, con analisi della contribuzione direttamente ribaltata da EBN e/o riscossa sul territorio mediante strumenti vari: bonifici, bollettini, contante).

La *seconda macro-area* del foglio di lavoro riguarda le prestazioni. L'analisi ha tenuto conto dei seguenti aspetti:

- 1) Numero aziende aderenti all'EBT;
- 2) Numero di lavoratori vincolati;
- 3) Ammontare delle risorse dell'EBT per il periodo 2010-2011;
- 4) Ammontare delle risorse per servizi/prestazioni (apprendistato, formazione, sostegno al reddito);
- 5) Servizi/prestazioni a favore delle aziende;
- 6) Servizi/prestazioni a favore del lavoratore.

### 1.3. Indagine sul campo: workshop territoriali, interviste *face to face*, focus di approfondimento

Si deve notare che sono state individuate 259 istituzioni bilaterali gestionali di livello territoriale ("EBT"); si tratta di istituzioni dotate di una certa soggettività giuridica consistente in: i) autonomia gestionale; ii) presenza di organi amministrativi e iii) modelli di rendiconto/bilancio.



Dall'analisi desk è stata successivamente sviluppata la fase di indagine sul campo. Il gruppo di ricerca ha prodotto uno strumento di indagine *face to face*. L'indagine sul campo è stata orientata a valorizzare e meglio comprendere ciò che durante l'analisi desk è emerso.

La mappatura e l'analisi degli EBT, in mancanza di informazioni esaustive derivanti dalla banca dati del CNEL, sono state operate attraverso la collaborazione degli EBN di riferimento e il coinvolgimento delle parti sociali a livello territoriale che sono le uniche (o esclusive) depositarie di detta contrattazione decentrata. A tali enti è stato chiesto un elenco degli enti territoriali di riferimento cui poter inviare una prima richiesta di informazioni. Si è proceduto all'organizzazione e alla realizzazione di momenti di incontro - workshop territoriali, utili al completamento delle informazioni ricavate mediante analisi desk e ricevute tramite questionario. Per tale ragione si ritiene utile ricordare che gli eventi in questione sono stati organizzati seguendo la logica del *simul stabunt* (v. Sezione 1), al fine di ricevere la piena partecipazione e il completo coinvolgimento degli attori coinvolti.

Il criterio adottato per ogni singola iniziativa ha comportato un'articolazione dell'incontro in due fasi distinte: (i) restituzione delle informazioni precedentemente analizzate dal gruppo di lavoro; (ii) confronto sulle tematiche oggetto dell'indagine (apprendistato, sostegno al reddito, formazione) con i responsabili della bilateralità coinvolta nel progetto.

In particolare, si è analizzato il momento istitutivo dell'ente bilaterale territoriale e gli aspetti legati alla governance, l'impatto giuridico delle prestazioni, l'impatto socio-economico delle prestazioni, gli aspetti contabili - rendicontazione e bilancio. La metodologia appena descritta ha consentito al gruppo di lavoro di consolidare, mediante interviste *face to face*, l'analisi della bilateralità territoriale. In particolare, al fine di definire il metodo mediante il quale è stata realizzata la ricerca, si noti che sono stati organizzati tre workshop territoriali, con il coinvolgimento totale di 62 EBT. Si precisa che i questionari compilati e le interviste condotte sono 62, a cui occorre aggiungere 8 schede di monitoraggio inviate da alcuni enti territoriali in sostituzione del questionario, per un totale di 70 enti.

Il primo workshop si è tenuto a Roma, il 5 dicembre 2012 ed è stato ideato e organizzato quale evento di presentazione dell'indagine alle parti sociali, alle associazioni di categoria e alle istituzioni.

Il secondo workshop si è tenuto a Milano il 3 giugno 2013. Esso è stato organizzato con la bilateralità del settore commercio-turismo (sistema contrattuale

Confesercenti). È stata data la possibilità a ciascun responsabile degli enti bilaterali territoriali presenti di comunicare/rendere informazioni in materia di apprendistato, formazione, sostegno al reddito. Mediante il dibattito sono stati, altresì, messi in rilievo i punti organizzativi-istituzionali della bilateralità; l'impatto delle prestazioni analizzate, sia sotto il profilo giuridico sia sotto il profilo economico; i modelli di contribuzione; le modalità di gestione-revisione e bilancio degli enti bilaterali territoriali.

Il terzo workshop si è tenuto a Napoli, il 10 giugno 2013, sui temi afferenti al settore dell'artigianato. Le modalità metodologiche e organizzative del workshop sono speculari a quelle descritte per il workshop di Milano.

Il quarto workshop si è tenuto a Roma, il 18 luglio 2013. Esso è stato organizzato con la bilateralità del settore edilizia (Formazione e addestramento professionale nel settore edile - FORMEDIL). Le modalità metodologiche e organizzative del workshop sono speculari a quelle descritte per il workshop di Milano.

Il quinto workshop/focus group di diffusione e approfondimento è stato realizzato a Mestre, l'11 luglio 2013. L'incontro di approfondimento è stato realizzato in 2 sessioni distinte: (I) workshop di approfondimento EBAV (Ente bilaterale artigianato del Veneto); (II) workshop di approfondimento EBVF (Ente bilaterale del Veneto e Friuli Venezia Giulia - Commercio e Turismo, sistema contrattuale Confesercenti).

Il sesto workshop/focus group di diffusione e approfondimento è stato realizzato a Bologna, 18 settembre 2013. Anche in questo caso l'incontro di approfondimento è stato realizzato in 2 sessioni distinte: (i) workshop di approfondimento EBTER (Ente bilaterale territoriale della Emilia Romagna - Commercio e Turismo, sistema contrattuale Confesercenti); (ii) workshop di approfondimento EBER (Ente bilaterale artigianato della Emilia Romagna).

Nel corso dell'ultimo evento di disseminazione del 5 dicembre 2013 a Roma sono stati presentati i risultati della ricerca. L'evento ha avuto l'obiettivo di favorire il dibattito e il confronto tra le parti sociali e gli attori istituzionali sulle nuove dinamiche in cui la bilateralità italiana si è sviluppata. Hanno partecipato i rappresentanti del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, della Commissione europea, i segretari confederali di CGIL, CISL e UIL, nonché i responsabili delle relazioni sindacali delle parti sociali.

Mediante tale prospettiva metodologica sono stati coinvolti 62 EBT riferibili ai settori: artigiano, terziario e turismo (sistema contrattuale Confesercenti), edilizia, alimentaristi-agroindustriale, aziende di servizi, enti e istituzioni private, poligrafici e spettacolo.

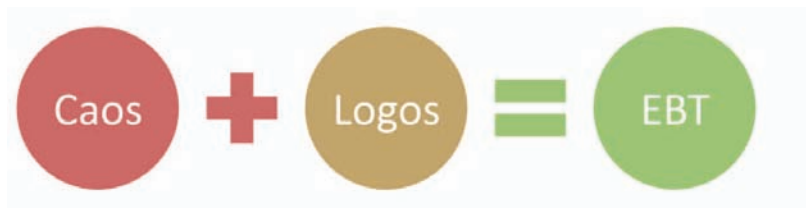
## 2. Istituzioni bilaterali e contrattazione collettiva territoriale

di Michele Faioli

### 2.1. Due possibili punti di vista sulla bilateralità territoriale (“Caos” e “Logos”). Osservazioni introduttive sul “grado di plasticità” degli EBT

La bilateralità territoriale, che è stata osservata nella seconda fase della presente Indagine, appare profondamente segnata dalla dinamica che lega (i) strutture, (ii) attori e (iii) pratiche sindacali che sono state sviluppate in una certa regione e/o in un certo territorio. Per interpretare il fenomeno della bilateralità territoriale, alla luce di quella dinamica, esistono due possibili punti di vista. Da una parte, vi è una visione che chiamerò il Caos (o caso) e, dall'altra, un punto di vista che coincide con il Logos (o progetto).

Non appaia eccessiva la descrizione metaforica che ho deciso di proporre in questa sede, perché nel cogliere gli aspetti giuridici della bilateralità territoriale, che sono connessi all'indagine, si deve procedere per gradi e livelli di definizione. Da qui iniziamo.

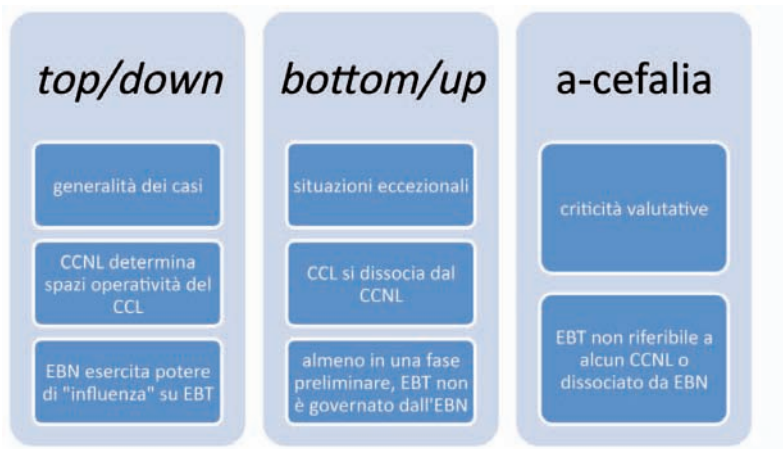


È preliminare a qualsiasi argomentazione il fatto che Caos e Logos, nella prospettiva scientifica di questa ricerca, riportano a concetti che sono totalmente neutri rispetto a ogni valutazione sul concreto operato degli enti bilaterali coinvolti. Il sistema bilaterale territoriale è costituito dal Caos perché rinvia a una anomala (nel senso letterale, a-nomala, non regolata) mescolanza tra norme di diritto privato, di diritto previdenziale, di diritto tributario e di gestione della

documentazione contabile, di libri sociali, di esercizi e di bilancio. Il sistema bilaterale territoriale è, altresì, costituito dal Logos perché rinvia a una certa progettualità sindacale, confezionata dalla contrattazione collettiva nazionale che, delegando o rinviando, alla contrattazione collettiva territoriale, fissa il modello istituzionale, le regole della pariteticità, i limiti statuari per prestazioni e contribuzione, nonché l'ambito di applicazione nazionale/territoriale per categorie e comparti.



Il processo sindacale su cui si appoggia il fenomeno della bilateralità territoriale è tipicamente *top/down* (dal contratto nazionale al contratto territoriale), ma può in alcuni casi essere *bottom/up* (dal contratto territoriale al contratto nazionale, mediante processi di mutuo riconoscimento, sedimentati nel tempo). Non sono teorici esperimenti di bilateralità territoriale acefala, nel senso che esistono EBT che non rispondono alla contrattazione collettiva nazionale di riferimento e di conseguenza alle linee provenienti dall'EBN.



Anche la bilateralità territoriale è una bilateralità “adattabile” e dotata, dunque, di una certa plasticità, secondo la nozione che è stata fatta propria da questa indagine. Verificheremo a breve il senso della plasticità degli EBT. Per coerenza espositiva, tuttavia, si deve accennare che il grado di plasticità degli EBT è dato dal Caos e dal Logos in cui gli EBT vivono, maturano e si sviluppano in quel determinato territorio.

Fissiamo, in primo luogo, la nozione di soggettività giuridica degli EBT, riformulando man mano anche il tema della plasticità, il quale si misura – come detto sopra (si v. Sezione 1 del presente Report) – mediante criteri, fattori e/o elementi che richiamano il Caos e/o il Logos di cui sopra.

La plasticità della bilateralità territoriale è connessa ad alcuni fattori. La nozione di plasticità si deve intendere, come è ormai noto, con riferimento a concetti del tutto neutri sotto il profilo scientifico; anzi né giudizi di valore in termini positivi né giudizi negativi derivano da tale nozione.

Prima di definire tali fattori di cd. “plasticità”, si noti che la bilateralità territoriale è prevalentemente composta da enti bilaterali gestionali (qui nell’indagine 62 istituzioni di livello territoriale, che abbiamo definito “EBT”). Sono istituzioni bilaterali gestionali quelle dotate di una certa soggettività giuridica consistente in (i) soggettività giuridica nell’ambito civilistico perché dotati di autonomia gestionale, presenza di organi amministrativi, modelli di rendiconto/bilancio e (ii) soggettività giuridica nell’ambito sindacale perché abilitati a svolgere (i) funzioni sindacali per/nel mercato del lavoro/previdenza privata e (ii) funzioni partecipative per/nel mercato del lavoro/previdenza privata.

Sul punto si noti che recentemente la giurisprudenza, con riferimento a enti bilaterali territoriali di cui abbiamo analizzato il contesto statutario e contrattuale (in particolare EBNIL), ha dato ampia prova di tale disorganicità.

Richiamando, in termini esemplificativi, la sentenza del Tribunale di Milano, Sezione VI Civile, 29 gennaio 2013, n. 1287, est. dott. F. Ferrari, si può comprendere il principio secondo cui “l’obbligo di contribuzione agli enti bilaterali imposto dalla contrattazione collettiva costituisce di per sé valida causa giustificatrice del versamento senza che l’errore nell’individuazione dell’Ente bilaterale beneficiario commesso in sede di adempimento possa assumere rilevanza nella prospettiva di negare l’esistenza della causa del pagamento e, quindi, al fine di prospettare un indebito oggettivo ripetibile da parte del *solvens*”<sup>68</sup>.

---

68. Si v. Bonanomi G., Nota a sentenza del Tribunale Milano, 29 gennaio 2013, n. 1287, “Bilateralità e indebito oggettivo”, dattiloscritto, 2014, in corso di pubblicazione, il quale evidenzia in termini di fatto e di diritto che “Prenatal S.p.A. conveniva in giudizio, innanzi al Tribunale Civile di Milano, ENBIL – Ente Bilaterale Regionale per le aziende del Terziario, Commercio, Turismo e Servizi chiedendo la restituzione di somme allo stesso erroneamente versate e da questo illegittimamente trattenute. Il versamento oggetto della controversia riguarda, nello specifico, la contribuzione prevista dalla contrattazione collettiva a favore degli enti bilaterali. In data 9 ottobre 2008, in particolare, Prenatal S.p.A. corrispondeva – a suo dire – per mero errore materiale la somma di euro 5.607,39 ad ENBIL anziché ad EBITER – Ente Bilaterale del Terziario Milano. Accortasi dall’errore, provvedeva a versare a quest’ultimo la medesima somma chiedendo la restituzione dell’importo precedentemente corrisposto. EBNIL costituendosi in giudizio confermava in fatto la ricostruzione operata dalla società. Sottolineava, in particolare, che il versamento del contributo previsto e disciplinato dalla contrattazione collettiva non richiede che l’ente sia riconducibile in misura più o meno diretta all’associazione imprenditoriale alla quale aderisce il datore di lavoro e che, pertanto, con l’effettuazione del versamento, Prenatal S.p.A. aveva adempiuto al proprio obbligo contrattuale senza poter avanzare alcuna pretesa ripetitoria. Il Tribunale, decidendo la causa, dichiarava infondata la domanda della società rilevando, in particolare, che quest’ultima avanzava la propria pretesa espressamente in termini di ripetizione dell’indebito. A parere del Giudice, che sembra far proprie le argomentazioni dell’ente convenuto, la pretesa restitutoria non può trovare accoglimento in quanto presupposto dell’indebito oggettivo è il pagamento di una somma di denaro in forza di una causa sottostante venuta meno o inesistente sin dall’origine. Tale causa giustificatrice, secondo il Tribunale, nel caso specifico sussiste ed è costituita dall’obbligo impositivo di cui all’art. 21 del Ccnl Terziario, in uno con l’applicazione dello stesso ad opera di Prenatal S.p.A. Tale conclusione non pare, però, condivisibile: il Giudice ha, infatti, totalmente trascurato la circostanza che il contratto collettivo applicato dalla società ed il contratto collettivo invocato dall’ente bilaterale convenuto non coincidono. Nel settore terziario convivono, infatti, una pluralità di contratti collettivi tra i quali anche quelli sottoscritti rispettivamente da Confcommercio e Confesercenti. Ciascuno di questi due contratti prevede l’istituzione di un proprio ente bilaterale e, con specifico riferimento all’ambito territoriale che interessa, gli aderenti a Confcommercio sono tenuti alla contribuzione nei confronti di EBITER

Il Tribunale di Milano confonde il dato civilistico, che porta con sé qualche rilievo interpretativo difficilmente condivisibile, con il dato sindacale. In altre parole, l'adempimento dell'obbligazione contributiva a favore di un certo ente bilaterale territoriale deriva direttamente dal vincolo del datore di lavoro alla (a quella) specifica contrattazione collettiva di riferimento. Non vi sono alternative razionalmente giustificabili. Vi è inadempimento contributivo se si adempie a un EBT non riferibile alla contrattazione collettiva a cui il datore di lavoro è vincolato, con le conseguenze rimediali previste dalla legge per pagamento a creditore apparente e valutazione della tutela dell'affidamento.



Milano mentre gli aderenti a Confesercenti sono obbligati nei confronti di EBNIL. Prenatal S.p.A, pertanto, aderendo a Confcommercio ed applicando il relativo contratto collettivo è tenuta al versamento solo ed esclusivamente nei confronti di EBITER Milano con il conseguente diritto alla restituzione delle somme versate ad EBNIL ed azionate in giudizio”.



Il sindacato e l'organizzazione imprenditoriale territorialmente competenti esercitano il diritto di organizzare l'attività dell'EBT nell'ambito delle deleghe/rinvii derivanti dalla contrattazione nazionale e/o dell'ente bilaterale nazionale di riferimento. In questa prospettiva sindacato e organizzazione imprenditoriale territorialmente competente definiscono le linee progettuali e l'azione dell'EBT. Le relazioni industriali territoriali, dunque, plasmano continuamente e teleologicamente gli EBT, seppur in un tendenziale ambito di deleghe/rinvii definiti dalla contrattazione collettiva nazionale e territoriale.

E questo è, almeno teoricamente, visibile dall'analisi desk del materiale che abbiamo avuto modo di analizzare (contrattazione collettiva, statuti, regolamenti, governo, controlli).

Osservando, però, da vicino il fenomeno si scorgono ulteriori aspetti istituzionali dell'EBT: si tratta di aspetti non marginali, anzi essi possono essere, per alcuni versi, considerati fondamentali per determinare il grado di plasticità a cui gli EBT sono sottoposti.

In tale ottica, anche per riprendere la metodica già utilizzata nella Sezione 1 del Report sulla bilateralità nazionale, la plasticità della bilateralità territoriale è prevalentemente riferita agli enti bilaterali cd. "gestionali" (EBT), e cioè agli enti dotati di soggettività giuridica civilistica e sindacale, con autonomia di gestione su prestazioni e contribuzione accumulata.

Inquadro il tema, si può a questo punto introdurre la lista dei fattori della plasticità.

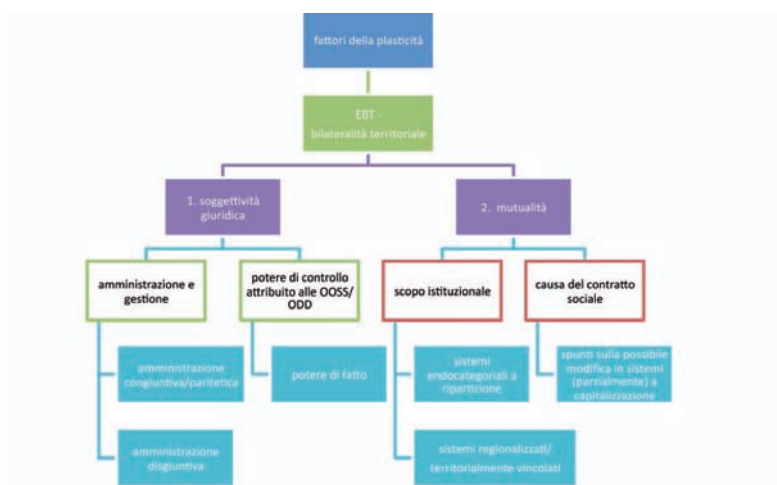
La plasticità di tali enti bilaterali territoriali dipende da almeno due fattori – *soggettività giuridica e mutualità* –, caratterizzati a loro volta da elementi ulteriori: per la soggettività giuridica, si osserveranno l'amministrazione/gestione, a seconda che sia congiuntiva/paritetica o disgiuntiva, nonché il potere di controllo giuridico che le organizzazioni sindacali e le organizzazioni datoriali possono esercitare sull'EBT; per la mutualità, si osserveranno lo scopo istituzionale, indagando sulle peculiarità di sistemi a ripartizione endocategoriale e territorialmente vincolati, e sui benefici di possibili mutamenti della causa del contratto sociale, con conversione *vs* sistemi a capitalizzazione.

Di qui muove altresì la nostra analisi sull'aspetto istituzionale della bilateralità territoriale.

## 2.2. Analisi degli elementi istituzionali degli EBT e dei connessi fattori di plasticità degli EBT. Soggettività giuridica e scopo mutualistico nel rapporto EBT/EBN-CCNL/CCL (bilateralità nazionale/territoriale e contrattazione nazionale/territoriale)

Una certa schematizzazione, seppur considerata centrale in questa disamina, dei punti connessi ai fattori di “plasticità” è di seguito riportata.

È utile segnalare che la schematizzazione che segue è uno strumento sintetico elaborato sulla base degli EBT coinvolti nella ricerca, con riferimento al profilo istituzionale di tali EBT e alle problematiche che sono emerse nel corso dell’indagine. Tale schema è così composto, tenendo presente che l’originalità delle idee espresse sarà provata nel corso del presente studio:



### a) **Primo fattore. Soggettività giuridica degli EBT, gestione congiuntiva/disgiuntiva e potere di controllo**

Anche per gli EBT il contenuto essenziale del primo fattore è correlato alla cd. “soggettività giuridica” a cui la norma di contratto collettivo, istitutiva dell’ente bilaterale territoriale, si riferisce per la definizione della struttura civilistico-istituzionale dell’ente bilaterale.

Per la soggettività giuridica in ambito civilistico, l’EBT possiede un “ordinamento interno e l’amministrazione”, i quali sono “regolati dagli accordi degli associati” (art. 36, comma 1, c.c.).

Per la norma di legge si osservi che l'EBT rientra in ogni caso nella definizione secondo cui "una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative" (art. 2, comma 1, lett. h, d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276) pongono in essere, mediante contratto collettivo, l'iniziativa di costituzione.

Per la norma di contratto collettivo si richiama un primo esempio, tra quelli studiati, per la peculiare trasformazione subita. In particolare si tratta di un ente bilaterale territoriale che ha subito per indicazione della contrattazione collettiva territoriale una certa trasformazione istituzionale. Analizzando la contrattazione collettiva regionale del settore panificazione (Unione regionale Panificatori Lombardia; ASSIPAN *vs* FAI-CISL, FLAI-CGIL, UILA-UIL – Accordo regionale 18 gennaio 2011, definito anche "Contratto Unico Integrativo Regionale Lombardia") si nota che la Cassa Panificazione della Regione Lombardia, costituita nel 1981 secondo uno schema di cassa mutua per malattia e infortunio, viene assoggettata a un processo costitutivo-istituzionale che si basa sull'ampliamento delle prestazioni e dei fini (i.e. nel quadro del miglioramento delle relazioni sindacali regionali, si aggiungono le prestazioni di sostegno al reddito) e sulla trasformazione di carattere eterogeneo della preesistente cassa mutua in un ente bilaterale territoriale<sup>69</sup>.

---

69. Per "trasformazione eterogenea" qui si intende, muovendo dalla tradizione teorica di diritto privato e diritto commerciale, trasformazione tra enti bilaterali aventi causa diversa. Per la ricostruzione generale dell'istituto, in dottrina e in giurisprudenza, si rinvia agli interventi pubblicati in *I Quaderni della Fondazione Italiana per il Notariato*, 2007, fasc. 3, e in particolare: Maltoni M., La trasformazione eterogenea da o in consorzi e società consortili, 199-214; De Stasio V., La trasformazione eterogenea da o in società cooperative, 215-222; Rocco G., La trasformazione eterogenea da associazioni a società di capitali, 223-234; Santosuosso D. U., La trasformazione eterogenea: la disciplina generale, 235-242; Bellezza E., Le altre trasformazioni eterogenee: casi e soluzioni, 279- 287. Si veda, a tal riguardo, la norma contrattuale – Accordo Regionale 18 gennaio 2011 – che dispone: "Premesso che è attiva a livello regionale una Cassa Panificazione (detta Commissione Paritetica Panificatori e Lavoranti Panettieri della Regione Lombardia) costituita con accordo sindacale del 27/4/1981 dalla Unione Regionale dei Panificatori e dalle OO.SS. Regionali FAI-CISL, FLAI-CGIL ed UILA-UIL. Detta Cassa è una struttura di previdenza ed assistenza che assolve alle funzioni previste dal CCNL all'articolo istitutivo delle 'Casse Mutua', intervenendo in termini integrativi nei casi di malattia, infortunio oltre a quanto ulteriormente previsto dallo Statuto e dal Regolamento della Cassa stessa. Le Parti firmatarie il presente accordo, ferma restando la loro reciproca autonomia di rappresentanza e contrattazione, ritengono opportune ed utili l'implementazione e l'universalizzazione contrattuale degli strumenti bilaterali, per lo sviluppo e la promozione del settore della panificazione, nonché per realizzare più avanzate relazioni sindacali nel settore a livello

Tale soggettività giuridica coincide tendenzialmente con la soggettività riferita all'associazione senza personalità giuridica. Come è già noto, si tratta di una soggettività che, pur se definita con personalità giuridica, è e resta "debole". La debolezza delle istituzioni associative ex art. 36 ss. c.c. è ormai palese per pro-

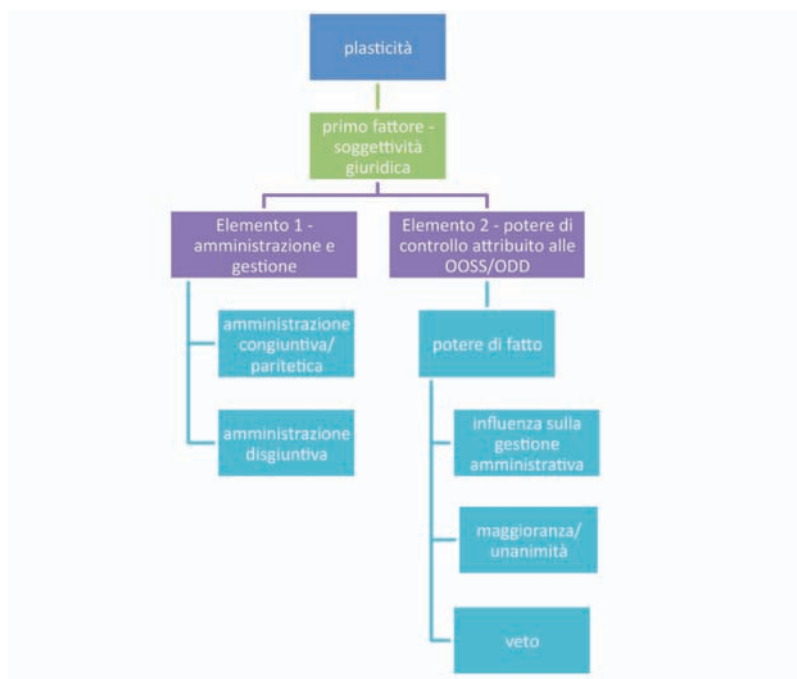
---

regionale ed in ogni singola provincia, senza per questo diventarne strumento sostitutivo di rapporti contrattuali tra le Parti. Tali relazioni sindacali vanno inquadrate nella condivisione comune della funzione positiva svolta dal settore nell'economia della Regione Lombardia e quindi del paese, sia per il volume del valore aggiunto prodotto che per la qualità e quantità dell'occupazione assicurata. In tal contesto le Parti intendono migliorare e rilanciare l'attività del sistema bilaterale del settore creando le condizioni che favoriscano e consentano lo sviluppo di azioni di partnership con gli Enti pubblici ed in particolare con la Regione Lombardia. Ciò premesso, le Parti al fine di assicurare alle imprese ed ai lavoratori del settore servizi innovativi ed adeguati, oltre ad interventi di sostegno o di integrazione al reddito dei lavoratori, concordano sull'opportunità di costituire un nuovo ed unico Ente Bilaterale Regionale Lombardo del settore della panificazione, quale strumento per l'attuazione di accordi, compiti e materie ad esso attribuite da specifica negoziazione tra le Parti, a partire dalle funzioni ed aree di intervento di seguito indicate a titolo esemplificativo e non esaustivo: a) Osservatorio regionale, assolvendo alle funzioni già previste dai precedenti accordi oltre ai compiti da definirsi quale articolazione dell'Osservatorio nazionale; b) Mutualizzazione integrazioni Malattia ed Infortunio; c) Mutualizzazione Previdenza complementare; d) Organismo paritetico Sicurezza e Mutualizzazione RLST; e) Comitato regionale per la Formazione continua e l'Apprendistato; f) Assistenza contrattuale; g) Articolazione regionale/territoriale degli strumenti bilaterali nazionali previsti dal vigente CCNL; h) Organizzazione e gestione attività, servizi e provvidenze bilaterali in tema di welfare integrativo, aggiornando le provvidenze attualmente previste dal regolamento della 'Cassa Panificazione' e rivisitando le stesse in particolare per evitare sovrapposizioni con le prestazioni nazionali. Le Parti, confermando la volontà di addivenire nel più breve tempo possibile alla costituzione e realizzazione della piena operatività del nuovo ed unico Ente Bilaterale Regionale Lombardo del settore della panificazione, che realizzi gli obiettivi indicati nel presente articolo, con particolare riguardo all'universalizzazione contrattuale ed all'allargamento della composizione degli organismi a tutte le Parti firmatarie del nuovo contratto integrativo regionale, convengono di esperire gli approfondimenti opportuni di natura legale e tecnico-organizzativa da effettuarsi di concerto con gli organismi dirigenti dell'attuale 'Cassa Panificazione' per giungere possibilmente entro il mese di febbraio 2011 alla costituzione notarile del nuovo Ente nel rispetto delle seguenti indicazioni: a) Garantire la continuità funzionale, amministrativa e patrimoniale dell'attuale Cassa fino ad operatività realizzata del nuovo Ente; b) Prevedere nella formalizzazione dell'atto costitutivo e Statuto del nuovo Ente l'evoluzione nella continuità della Cassa Panificatori (CPPLPR), ricercando le soluzioni formali più utili a realizzare gli obiettivi sopra descritti, senza escludere la messa in liquidazione dell'attuale Cassa e la devoluzione del patrimonio sociale al nuovo Ente; c) Mandato alla Presidenza dell'Ente a stipulare quanto prima la convenzione con l'INPS per l'attivazione della raccolta dei contributi tramite F24".

fili abbondantemente approfonditi dalla dottrina e dalla giurisprudenza<sup>70</sup>. Gli EBT intervistati sono costituiti come associazione senza personalità giuridica. La formulazione tipica che si ritrova negli statuti analizzati è la seguente: l'ente bilaterale “ha natura giuridica di associazione non riconosciuta e non persegue finalità di lucro”.

Gli EBT sono enti di fatto dotati di autonomia che vengono in essere in termini di fenomeno associativo fondato su una collettività organizzata che prende vita da un atto di autonomia contrattuale. Anche per gli EBT, il perseguimento degli interessi comuni costituisce l'oggetto di un impegno contrattualmente assunto dai membri e pertanto gli enti bilaterali sono un soggetto di diritto.

La plasticità connessa alla soggettività giuridica degli EBT origina da almeno due elementi. Essi sono da spiegare con particolare attenzione.



70. Per approfondimenti si rinvia a studi classici, tra cui Rescigno P., *Persona e comunità. Saggi di diritto privato*, Padova, 1987-1988, Galgano F., *Le associazioni, le fondazioni, i comitati*, Padova, 1996, nonché Zoppini A., *Associazioni, fondazioni, comitati*. In *Rivista di diritto civile*, 1995, fasc. 4, 325-344.

Il primo elemento può essere studiato mediante le formulazioni “amministrazione congiuntiva/paritetica”, da una parte, e “amministrazione disgiuntiva”, dall'altra.

L'amministrazione congiuntiva/paritetica è una scelta statutaria, prevista generalmente a monte anche dalla contrattazione collettiva decentrata e/o nazionale. L'amministrazione congiuntiva/paritetica consiste nello schema secondo cui l'amministrazione dell'EBT spetta congiuntamente a tutti i componenti degli organi gestori dell'EBT, con la conseguenza che (i) è necessario il consenso di tutti gli amministratori per il compimento delle operazioni sociali dell'EBT e (ii) il presidente firma/autorizza, sempre congiuntamente con il vicepresidente, ogni disposizione/atto definito dall'organo o dagli organi gestori (consiglio direttivo o di amministrazione; assemblea). Se è convenuto che per determinati atti sia necessario il consenso della maggioranza, questa si determina in base a regole di vario genere e per atti determinati.

L'amministrazione disgiuntiva, invece, sarebbe un paradosso della bilateralità territoriale. Essa non è osservabile nella struttura normativa degli statuti analizzati. È, pertanto, connessa a fenomeni marginali, di conflitto tra amministratori dell'EBT e/o parti sociali, o ancora per casi di urgenza volti a evitare danni all'EBT, con ratifiche successive. Gli statuti osservati non prevedono regole secondo cui l'amministrazione dell'EBT possa spettare disgiuntamente a componenti degli organi gestori e/o presidente e/o vicepresidente dell'EBT.

Tale rapporto di amministrazione è, dunque, disciplinato allo stesso modo in tutti gli EBT analizzati, anche se la realtà delle cose differenzia EBT da EBT in ragione di esperienze, prassi, conflittualità sindacali. Si ragiona, a questo punto, sulla funzione amministrativa da cui derivano doveri connessi all'esercizio di poteri propri di ogni attività giuridica, che è idonea a determinare effetti in una sfera di interessi estranei a quelli dell'EBT, coincidenti in larga parte con prestazioni per lavoratore e il datore di lavoro. Non è apparsa chiara – almeno per prassi interpretative degli statuti e valutazioni degli attori della bilateralità territoriale – la distinzione tra amministrazione e rappresentanza, osservando che si tende a confondere, almeno nelle cose pratiche, la direzione degli affari sociali secondo le competenze di legge o statuto (amministrazione, in senso lato) con la legittimazione sostanziale e processuale a impegnare il nome dell'EBT nei confronti dei terzi (rappresentanza, generalmente in capo al presidente dell'EBT). L'amministratore-rappresentante (si ripete, generalmente è il presidente dell'EBT) spende il nome dell'EBT e compie atti che, rientrando nell'oggetto dello statuto, sono altresì autorizzati/ratificati, da uno o più organi gestori. L'eventuale dissociazione tra tito-

larità del potere di amministrazione e titolarità del potere di rappresentanza deriva da situazioni di conflitto sindacale esterne all'EBT ma pienamente assorbite negli organi gestori dell'EBT, con le conseguenze degli artt. 23, comma 2, e 25, comma 2, c.c. (l'atto compiuto dal rappresentante in assenza di deliberazioni o in esecuzione di deliberazioni invalide è esso stesso invalido, invalidità che non è opponibile ai terzi in buona fede).

A questo punto si devono evidenziare due riflessioni che derivano da alcune vicende osservate durante l'indagine.

- (i) Gli amministratori, come è noto, sono solidalmente responsabili verso l'EBT per l'adempimento degli obblighi imposti da legge, contratto collettivo e statuto. La responsabilità non si estende, per principi consolidati, a coloro che dimostrino di essere esenti da colpa. La responsabilità degli amministratori si realizza nei confronti dell'EBT e non dei singoli soggetti/soci che hanno istituito l'EBT. La responsabilità è, infatti, causata da fatti dannosi che hanno colpito il patrimonio sociale ed è determinata da un depauperamento effettivo per illegittime condotte degli amministratori. Ciascun amministratore può esimersi da responsabilità dimostrando di essere immune da colpa.

La “ricaduta della plasticità” qui è connessa sia al problema dell'unanimità o delle maggioranze (relativa/qualificata) volte a prendere decisioni negli organi gestori, sia alla registrazione, in verbali o altra documentazione, dell'esplicazione dei poteri di veto o di opposizione di alcuni amministratori. Gli statuti non garantiscono, generalmente, né diritti delle minoranze né formalità per l'esplicazione del diritto di opposizione. Negli statuti osservati non vi è traccia di sorta di tali disposizioni. Si osserva, dunque, l'assenza di disposizioni statutarie.

- (ii) La responsabilità si estende anche agli amministratori di fatto, i quali, sebbene non investiti formalmente di incarico, hanno svolto funzioni o etero-determinato scelte.

La “ricaduta della plasticità” qui è più complessa. Una direzione riguarda il potere di influenza che le organizzazioni sindacali e imprenditoriali riversano sugli organi gestori. Di questo si dirà tra poco. Una più coerente versione del problema riguarda il ruolo e la funzione della tecnostruttura, composta da direttore generale e responsabili di aree. Essi in alcuni casi esercitano poteri di fatto nella gestione dell'ammi-

nistrazione, anche mediante omissioni informative o inutili *overlapping* informativi rispetto agli organi gestori, che potrebbero essere valutati da un giudice in termini di responsabilità per amministrazione di fatto. Si osservano, infatti, fenomeni, al di là delle norme degli statuti e dei contratti, in cui la tecnostruttura precede, definendone la direzione, l'azione degli organi gestori, con comportamenti che di fatto sono ascrivibili al rapporto di amministrazione.

Il secondo elemento è connesso al potere di influenza che le organizzazioni istitutive possono, anche in termini di fatto, esercitare su EBT.

Il potere di influenza è chiaramente insito nella norma di contratto collettivo, la quale è totalmente ripresa, per rinvio anche materiale, dallo statuto dell'EBT. "Plasticità" significa, pertanto, piena disponibilità della causa del contratto associativo, dal quale origina lo statuto, a recepire i contenuti della clausola obbligatoria istitutiva dell'ente bilaterale. Questa è la parte semplice del nostro discorso sul cd. "potere di influenza".





In questa visione, la plasticità coincide con la dinamica contrattuale secondo cui gli interessi socialmente rilevanti sono individuati dalle parti sociali istitutive, le quali affidano la realizzazione di tali interessi a EBT e attuano di conseguenza il programma statutario. Anche in questo caso vale la regola secondo cui le parti istitutive potrebbero decidere, effettuata la costituzione dell'EBT, di non dare seguito allo svolgimento delle funzioni per cui è stato costituito o di mutare nel tempo dette funzioni in ragione della realtà settoriale a cui l'ente bilaterale è riferito.

Ecco la ragione per cui si deve osservare anche la realtà e la concreta realizzazione degli interessi o scopi dell'EBT.



L'analisi empirica su qualche caso studiato supporterà le riflessioni appena esposte.

In ciascun EBT qui selezionato la plasticità ha diverse intensità. Tuttavia ciò che è utile osservare attiene alla forza o al dominio della contrattazione collettiva, in termini di plasticità, rispetto allo statuto/regolamento dell'ente. Da qui muove l'idea che la contrattazione collettiva, incidendo su statuti e regolamenti, modifica, adatta, plasma le norme di regolazione statutaria e orienta, secondo i fini delle parti istitutive, l'azione anche dell'ente bilaterale territoriale.

## SCHEDE SINTETICHE<sup>71</sup>

### CASSA EDILE DI VICENZA

La Cassa edile per l'assistenza ai lavoratori edili e affini di Vicenza e Provincia ("Cassa edile di Vicenza") è costituita secondo l'art. 62 del CCNL 26 luglio 1961 per gli operai addetti all'industria edilizia ed affini e l'Accordo provinciale 30 giugno 1962. L'art. 4 dello statuto stabilisce che la Cassa edile di Vicenza provvede a "riscuotere ed utilizzare i contributi che le sono attribuiti con contratti collettivi nazionali e provinciali, gestire prestazioni di previdenza ed assistenza; gestire le percentuali di accantonamento stabilite dai vigenti contratti collettivi nazionali e provinciali; svolgere ogni altro compito congiuntamente affidato dalle associazioni nazionali o, nell'ambito delle direttive di queste, congiuntamente dalle organizzazioni territoriali della circoscrizione di Vicenza ad esse aderenti". Questa definizione non si legge nel CCNL 26 luglio 1961. Dalla realtà emerge che l'ente svolge le funzioni previste dallo statuto. Nello specifico eroga numerosi servizi quali assistenza per gravi patologie, cure termali e idroponiche e soggiorni climatici, cure e protesi dentarie, oculistiche, acustiche e ortopediche; prestazioni, tramite copertura assicurativa, per infortuni extraprofessionali, premio d'ingresso per prima occupazione nel settore edile, APE (Anzianità professionale edile, anche in caso di morte o invalidità permanente); fornisce inoltre, tramite rimborso spese alle imprese, indumenti e calzature da lavoro e indennità integrative di malattia e infortunio, contributi straordinari, CIG per apprendisti, assegni di studio e assegno funerario per decesso del lavoratore. La Cassa edile di Vicenza eroga prestazioni e servizi anche certificati (certificazione di qualità "Rina").

### SCUOLA EDILE ARTIGIANA INTERPROVINCIALE IN EMILIA ROMAGNA

Con riferimento alla Cassa edile artigiana interprovinciale in Emilia Romagna, lo statuto richiama il CCL per i lavoratori delle imprese artigiane e delle piccole e medie imprese edili ed affini del 23 luglio 2008, tra Confartigianato di Piacenza, di Rimini, Confartigianato Federimprese Forlì-Cesena, CNA di Piacenza, Forlì-Cesena, Rimini e la FENEAL-UIL di Piacenza, Forlì, Cesena, Rimini, la FILCA-CISL di Piacenza, Forlì-Cesena e Rimini e la FILLEA-CGIL di Piacenza, Forlì,

---

71. Schede sintetiche preparate con il supporto di Veronica Mameli (schede Cassa edile di Vicenza e Scuola edile artigiana interprovinciale in Emilia Romagna), Gianluca Bonanomi (schede EBER e EBVF), Luca Cerusa (scheda EBTER).

>>>

Cesena, Rimini. Emerge che le attività principali della Cassa sono i numerosi corsi di formazione: negli ultimi tre anni sono stati posti in essere 500 corsi per un totale di 8.000 partecipanti. La Cassa eroga, inoltre, alle imprese iscritte le integrazioni malattia ed infortunio dei dipendenti e raccoglie le quote relative al Fondo comitato paritetico per la sicurezza e le quote per la formazione in edilizia. La Cassa raccoglie dalle imprese ed eroga ai dipendenti la gratifica natalizia, l'APE (Anzianità professionale edile) ordinaria e straordinaria, assistenze e contributi spesa. Nello specifico, attraverso la tessera "Edilcard nazionale", i dipendenti ricevono una serie di coperture assicurative connesse al "Fondo nazionale rimborso spese da infortunio" per il rimborso di spese sanitarie a vario titolo, ticket compresi, quali: rimborso spese sanitarie per infortunio professionale o extraprofessionale, indennità per ricovero ospedaliero e per grave invalidità a seguito di infortunio professionale, copertura spese per riabilitazione neuromotoria, rimborso spese odontoiatriche a seguito di infortunio professionale e assegno funerario per decesso a seguito di infortunio professionale.

## **EBER - ENTE BILATERALE EMILIA ROMAGNA ARTIGIANATO**

L'accordo interconfederale dell'artigianato del 21 luglio 1988, così come modificato il 22 giugno 1993, prevede l'istituzione a livello regionale di un fondo intercategoriale paritetico al quale viene demandata – anche al fine di evitare riduzioni del personale – l'erogazione di provvidenze per il sostegno al reddito dei lavoratori. L'intervento del fondo in favore dei lavoratori è previsto in caso di crisi congiunturale e in presenza di eventi atmosferici eccezionali che comportino la sospensione delle attività, di calamità naturali, di interruzioni nell'erogazione delle fonti energetiche e di difficoltà di utilizzo delle materie prime già acquisite dovute a fattori e soggetti esterni nonché in caso di incendio. Il ripristino del ciclo produttivo, la riallocazione o la riorganizzazione dell'attività produttiva volta alla modifica dei processi sia tecnologici che di prodotto, le attività formative e la diffusione delle tecnologie consentono, invece, l'erogazione di prestazioni a favore degli imprenditori artigiani e per il sostegno alla impresa. Alla Commissione permanente paritetica costituita nell'ambito di ogni fondo intercategoriale è consentito, inoltre, individuare ulteriori eventi, assimilabili per natura ed entità a quelli sopra elencati, in cui dar luogo all'erogazione di provvidenze. La durata e l'entità degli interventi sono demandate ad appositi regolamenti predisposti a livello regionale. Il fondo deve essere collocato all'interno dell'ente bilaterale regionale. Le erogazioni hanno carattere di provvidenze, impegnano il fondo nei casi e nelle modalità previste e, comunque, nel limite delle sue disponibilità economiche. È

>>>

escluso qualsiasi diritto del singolo lavoratore nei confronti dell'impresa. Per l'organizzazione e l'erogazione dei servizi è stata costituita una Srl a con socio unico denominata EBER Srl. Lo statuto, con una formulazione piuttosto ampia, si propone di ricercare e di promuovere iniziative tese allo sviluppo delle relazioni sindacali. In attuazione di tali scopi è previsto che l'ente possa: i) essere delegato a gestire fondi derivanti da accordi o intese interconfederali, intercategoriale o categoriali; ii) ricercare, sulla base dei fabbisogni formativi, gli strumenti e i mezzi atti a promuovere la formazione professionale e imprenditoriale, anche di intesa con istituzioni pubbliche competenti e gli enti di formazione riconosciuti; iii) promuovere e produrre direttamente o tramite strutture collegate, studi, osservatori, ricerche e altre attività di comune interesse dei soci fondatori; iv) promuovere e produrre direttamente o tramite le proprie strutture, l'edizione di pubblicazioni, giornali, riviste, periodici opuscoli e dispense sulle iniziative e le attività realizzate dall'ente nonché su argomenti e materie di interesse dei soci o delle imprese e dei loro dipendenti. A tal fine, nell'ambito di EBER, sono stati costituiti: il fondo di sostegno al reddito, il Fondo relazioni sindacali e il Fondo per la formazione teorica. Il Fondo di sostegno al reddito eroga prestazioni in favore dei dipendenti in presenza di sospensioni di attività, di eventi di forza maggiore, di riduzione di orario attuate attraverso contratti di solidarietà nonché in caso di astensione facoltativa per maternità. Le prestazioni erogate a favore delle imprese sono volte al miglioramento degli ambienti lavorativi, all'acquisto di nuove macchine utensili, alla certificazione della qualità, alle procedure relative all'apposizione del marchio CE e al deposito di brevetti, ma anche alla ristrutturazione, al contenimento energetico e all'innovazione tecnologica. Sono previsti, inoltre, interventi in caso di eventi di forza maggiore, misure per la formazione degli imprenditori, incentivi per l'occupazione e prestazioni in caso di astensione facoltativa per maternità delle imprenditrici artigiane. Scopo del Fondo relazioni sindacali è raccogliere risorse per l'attività di rappresentanza sindacale, nonché per l'attività dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza territoriali. Il Fondo relazioni sindacali attiva, inoltre, bacini territoriali quali sedi per l'esame delle controversie sindacali, l'approvazione dei contratti di formazione e lavoro ed apprendistato e l'esame degli accordi relativi alla sospensione o alla riduzione dell'orario di lavoro, istituendo un sistema di relazioni sindacali basato non più sui delegati d'impresa ma su di un rappresentante sindacale di bacino. Il finanziamento del Fondo è a carico delle imprese attraverso il versamento di un importo forfettario annuo per ogni dipendente. È, infine, previsto il Fondo per la formazione teorica, che raccoglie le risorse necessarie a promuovere la formazione, la definizione dei relativi programmi, la produzione di materiale didattico, la valutazione ed approvazione dei progetti presentati dalle imprese e altresì la gestione dei progetti formativi finanziati dal Fondo sociale europeo. All'interno del sistema della bilateralità artigiana dell'Emilia Romagna è stato, inoltre, costituito l'Orga-

>>>

nismo paritetico regionale per l'artigianato (OPRA) con lo scopo di promuovere la salute e la sicurezza sul lavoro. L'attività dell'OPRA Emilia Romagna, in particolare, attiene: i) alla promozione ed all'orientamento dell'attività di prevenzione; ii) alla programmazione delle attività formative ed alla raccolta di buone prassi; iii) alla promozione, realizzazione e coordinamento di programmi volti al miglioramento della salute e della sicurezza sul lavoro anche attraverso sinergie professionali ed economiche; iv) al monitoraggio dello stato di applicazione della normativa in ambito regionale; v) alla promozione, al monitoraggio e al coordinamento della rete regionale degli Organismi paritetici attraverso cui opera sul territorio, anche supportando l'attività dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza territoriale.

## **EBVF - ENTE BILATERALE VENETO E FRIULI VENEZIA GIULIA TURISMO E TERZIARIO**

L'art. 5 dello statuto stabilisce che "l'EBV(F) promuove e gestisce a livello regionale le intese tra le parti costituenti di cui all'art. 1, finalizzate al miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro dei lavoratori dipendenti e delle imprese aderenti alla Confesercenti del Veneto e del Friuli Venezia Giulia, ovvero che applichino i CCNL dei settori Turismo, Terziario, della Distribuzione e Servizi e gli accordi relativi alla contrattazione integrativa". L'art. 20 del CCNL Terziario Confesercenti prevede che "l'Ente bilaterale istituisce l'Osservatorio, che svolge, a livello locale, le medesime funzioni dell'Osservatorio nazionale [...]: a) programma ed organizza, al livello di competenza, relazioni sulle materie previste alla lett. a) dell'art. 14, inviandone i risultati, di norma a cadenza trimestrale, all'Osservatorio nazionale, anche sulla base di rilevazioni realizzate dalle Associazioni imprenditoriali, in ottemperanza alle disposizioni di cui all'art. 9 della legge n. 56/1987; restano ferme, per le imprese, le garanzie previste dall'art. 4, 4° comma, della legge 22 luglio 1961, n. 628; b) ricerca ed elabora, anche a fini statistici, i dati relativi alla realizzazione ed all'utilizzo degli accordi in materia di contratti di formazione e lavoro e di apprendistato, inviandone i risultati, di norma a cadenza trimestrale, all'Osservatorio nazionale; c) predisporre i progetti formativi per le singole figure professionali, al fine del migliore utilizzo dei contratti di formazione e lavoro; d) riceve dalle Associazioni territoriali aderenti alla Confesercenti – anche aggregandole per comparti merceologici e settori omogenei – le comunicazioni di cui agli artt. 116, 119, 121, 122 e 123; in questo quadro possono, inoltre, essere svolte indagini a campione sull'utilizzo dell'art. 120. La realizzazione delle finalità sopra indicate avviene con modalità e strumenti coerenti con l'impostazione di cui all'art. 14 e relativo Allegato 5. L'Ente bilaterale, inoltre, pro-

>>>

muove e gestisce, a livello locale, iniziative in materia di formazione e qualificazione professionale anche in collaborazione con le Regioni e gli altri enti competenti. In particolare, svolge le azioni più opportune affinché dagli Organismi competenti siano predisposti corsi di studio che, garantendo le finalità di contribuire al miglioramento culturale e professionale dei lavoratori tutelato dagli artt. 148, 153, 154 e 155, del presente contratto, favoriscano l'acquisizione di più elevati valori professionali e siano appropriati alle caratteristiche delle attività del comparto. Esso svolge attraverso apposite Commissioni paritetiche bilaterali, composte da almeno tre membri rappresentanti, designati dalle OOSS territoriali aderenti alle parti stipulanti il presente contratto, le funzioni previste: - dall'art. 61 (Contratti a tempo determinato); - dall'art. 41 (Contratti di inserimento); - dalla Sezione seconda (Tutela della salute e della dignità della persona); - dagli artt. da 42 a 60 (Apprendistato); - dagli artt. da 121 a 123 (Orario di lavoro), relativamente alle procedure per la realizzazione dei sistemi di flessibilità plurisettimanali; - dall'art. 69 (Part-time), relativo ai contratti a tempo parziale della durata di 8 ore settimanali ovvero dagli eventuali accordi territoriali in materia; - dall'art. 90 (Lavoro ripartito). Svolge le funzioni: - di ente promotore delle convenzioni per la realizzazione dei tirocini formativi ai sensi dell'art. 18, legge n. 196/1997 e del decreto ministeriale 25 marzo 1998, n. 142; - di supporto in materia di conciliazione ed arbitrato previste dagli artt. 37 e 38; [funzioni] ad esso affidate dagli accordi territoriali in materia di riallineamento retributivo ed eventualmente ad esso affidate da nuove disposizioni di legge in materia di apprendistato”.

Ai sensi dell'art. 19 del CCNL 31 Luglio 2007 Turismo Confesercenti, “l'EBT promuove e gestisce, a livello locale: (a) iniziative in materia di formazione e qualificazione professionale anche in collaborazione con le Regioni e gli altri enti competenti, anche finalizzate all'avviamento dei lavoratori che vi abbiano proficuamente partecipato; (b) iniziative finalizzate al sostegno temporaneo del reddito dei lavoratori coinvolti in processi di ristrutturazione e riorganizzazione che comportino la cessazione e/o la sospensione dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato, ovvero a finanziare corsi di riqualificazione per il personale interessato da tali provvedimenti; (c) interventi per il sostegno del reddito dei lavoratori stagionali che partecipino ai corsi di formazione predisposti dall'Ente stesso, nonché altri interventi di carattere sociale in favore dei lavoratori; (d) funzioni di coordinamento, vigilanza e monitoraggio dell'attività dei Centri di Servizio; (e) l'istituzione di una banca dati per l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro e il monitoraggio del mercato del lavoro e delle forme di impiego, in collegamento con l'Ente bilaterale nazionale del settore Turismo e con la rete degli enti bilaterali territoriali e con i Servizi locali per l'impiego; (f) le azioni più opportune affinché dagli Organismi competenti siano predisposti corsi di studio che, garantendo le finalità di contribuire al miglioramento culturale e professionale dei lavoratori, favoriscano l'acquisizione di più elevati valori professionali e

>>>

siano appropriati alle caratteristiche delle attività del comparto; (g) i compiti allo stesso demandati dalla contrattazione collettiva in materia di tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro". Alla luce di tali previsioni, l'art. 5 dello statuto individua tra i compiti demandati all'ente bilaterale "a) iniziative in materia di formazione e qualificazione professionale anche in collaborazione con la Regione e gli altri enti competenti, anche finalizzate all'avviamento dei lavoratori che vi abbiano partecipato; b) iniziative finalizzate a sostegno temporaneo del reddito dei lavoratori coinvolti in processi di ristrutturazione e riorganizzazione che comportino la cessazione e/o la sospensione dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato, ovvero, a finanziare corsi di riqualificazione per il personale interessato da tali provvedimenti, c) interventi per il sostegno del reddito dei lavoratori stagionali che partecipino ai corsi di formazione predisposti dall'ente stesso, nonché altri interventi di carattere sociale in favore dei lavoratori; d) istituire le Commissioni paritetiche provinciali; e) la predisposizione dei progetti formativi per le singole figure professionali al fine del migliore utilizzo dei contratti di formazione lavoro; f) iniziative a carattere sociale a favore delle lavoratrici e dei lavoratori per interventi solidaristici, mutualizzazione di prestazioni integrative iniziative di previdenza che siano attribuite dalle parti costituenti l'ente; g) svolge, attraverso apposita Commissione paritetica, le funzioni previste dai CCNL Commercio, Turismo e Servizi riferite ai contratti a tempo determinato, ai contratti di formazione e lavoro, all'apprendistato, alla tutela della salute e della integrità fisica dei lavoratori, agli orari, ovvero dagli eventuali accordi territoriali in materia; h) promuove attività di studio e di ricerca finalizzato alla promozione di azioni positive a favore del personale femminile; i) svolge attività di informazione e accesso al sistema dei servizi al lavoro, per favorire l'incontro di domanda e offerta di lavoro, progetti e misure di accompagnamento al lavoro, nonché ricerca, selezione, formazione e addestramento del personale, aiuto alla ricollocazione professionale, realizzazione di percorsi formativi, analisi delle competenze professionali nell'ambito di gestione e prestazione di servizi previsti dai provvedimenti di accreditamento regionale". Nella realtà si può osservare una notevole varietà di servizi offerti dall'ente bilaterale sia ai lavoratori che alle aziende artigiane. L'ente eroga nei confronti dei lavoratori attività di formazione gratuita e/o rimborsi per i costi dei corsi di formazione individuali. Sono previste, inoltre, prestazioni a favore della natalità e delle famiglie con figli disabili. L'ente bilaterale concorre al pagamento di rette di iscrizione agli asili nido, di libri di testo, protesi, lenti ed occhiali, di visite dentistiche, oculistiche e specialistiche. Sono, inoltre, previsti il rimborso delle divise di lavoro, di libri, di software e anche dei costi di iscrizione alle attività sportive. Erogena, infine, trattamenti di sostegno al reddito in caso di sospensione dell'attività o di licenziamento dei lavoratori apprendisti. Le prestazioni erogate a favore delle imprese artigiane comprendono attività di formazione gratuita, il

>>>

rimborso dei corsi di formazione individuali ed un contributo per i programmi finanziati. È previsto il rimborso delle visite mediche aziendali, della divisa da lavoro, del kit di firma digitale, del canone per la posta elettronica certificata, dei costi di installazione degli impianti Wi-Fi e di realizzazione di siti internet. L'ente fornisce, infine, pareri di conformità sui contratti di apprendistato e sui relativi piani formativi ed assiste le aziende e gli altri enti nell'avvio di stage e tirocini.

## **EBTER - ENTE BILATERALE EMILIA ROMAGNA TURISMO E TERZIARIO**

Il sistema bilaterale del commercio, servizi e turismo si consolida in Emilia Romagna durante la seconda metà del 1990. Mediante l'art. 13 del CCNL Turismo e l'art. 14 del CCNL Terziario Distribuzione e Servizi, le parti istituiscono un ente unico di livello regionale per il settore del commercio, turismo e servizi: l'Ente bilaterale territoriale Emilia Romagna del commercio, turismo e servizi (EBTER). La scelta delle parti, già nella fase preliminare dell'istituzione del nuovo ente, è da inquadrare come scelta di salvaguardia delle forme di collaborazione mutualistica già presenti su territorio. In via di premessa, per meglio comprendere l'attività e l'impatto delle prestazioni erogate dall'ente, è bene ricordare che EBTER non è l'unico ente bilaterale del commercio, turismo e servizi presente in Emilia Romagna. Le parti firmatarie di contratto si differenziano nella componente datoriale<sup>72</sup> istituendo esperienze di bilateralità<sup>73</sup> che non hanno alcun legame con le attività svolte da EBTER. La molteplicità di esperienze bilaterali citate è una chiave di lettura da tenere in considerazione se si analizza l'efficacia delle attività svolte dall'ente bilaterale territoriale. EBTER è stato istituito nel 1996 sub CCNL Turismo e CCNL Terziario, Distribuzione e Servizi<sup>74</sup> ed è costituito con la forma dell'associazione senza personalità giuridica. La governance è composta da Presidente, Vicepresidente, Assemblea, Comitato esecutivo e Collegio dei Revisori,

---

72. Sistema contrattuale Confcommercio.

73. Confcommercio mediante contrattazione istituisce una propria bilateralità.

74. CCNL Turismo del 6 ottobre 1994 e successive modifiche intervenute il 19 luglio 1996 ed il 22 gennaio 1999 per i dipendenti da aziende del settore Turismo, nonché ai sensi dell'art. 16 del CCNL Terziario Distribuzione e Servizi dell'8 novembre 1994 e successive modifiche intervenute il 20 gennaio 1997 ed il 22 settembre 1999 per i dipendenti da aziende del Terziario della Distribuzione e dei servizi; costituito dagli Accordi regionali del 20 giugno 1996, del 21 novembre 1997 e successive modifiche nonché dotato di proprio statuto con atto notarile del 19 dicembre 1996 modificato il 19 dicembre 1997 e successivamente adeguato alla legge. 460 del 4 dicembre 1997.



>>>

tutti con poteri conformi alla fattispecie statutaria<sup>75</sup>. La tecnostruttura è composta da un dipendente con mansioni di segreteria. EBTER svolge le proprie attività avvalendosi dell'ausilio dei Centri di servizio territoriali (CST), i quali sono comitati paritetici<sup>76</sup> locali istituiti mediante Accordi territoriali tra le parti e senza alcun profilo giuridico. La governance dei CST muta ogni triennio. L'attività dei CST è di raccolta delle richieste di erogazione servizi provenienti da imprese e lavoratori. Il CST istruisce le pratiche ricevute, le notifica a EBTER che dopo verifica della conformità delle richieste alle norme statutarie e alla compatibilità economica<sup>77</sup>. Lo statuto dell'EBTER presenta una tendenziale omogeneità con la fattispecie statutaria di altri enti bilaterali territoriale dello stesso settore. Sono definite le finalità dell'ente nell'art. 2 dello statuto. Esse riguardano l'incontro tra domanda e offerta di lavoro con l'aggiunta di una banca dati che consenta il monitoraggio costante di tale iniziativa, l'istituzione dell'osservatorio sul mercato del lavoro e la stipula di convenzioni con le associazioni territoriali aderenti all'ente bilaterale territoriale al fine di "ospitare" le commissioni paritetiche territoriali costituite. Vengono definite le modalità di finanziamento (art. 8 Statuto) che in particolare riguardano le quote o "contributi associativi" conferiti dai propri soci). Il regolamento definisce negli artt. 2 e 3 le quote e le modalità di finanziamento di EBTER. Dedotto il contributo di spettanza nazionale e le risorse per la gestione dell'ente e delle funzioni demandate ai CST, sono individuate le quote da redistribuire per l'attuazione degli scopi dell'ente definiti dallo statuto. Beneficiari (art. 6 Regolamento) dei servizi erogati dall'EBTER sono le imprese che applicano integralmente il CCNL Turismo o il CCNL TDS, che siano in regola con le condizioni associative ed i versamenti previsti dallo statuto e dal regolamento da almeno 3 mesi o dal momento di inizio dell'attività ed i dipendenti dalle stesse. Inoltre, beneficiano dei servizi le imprese stagionali in regola con i versamenti fin dalla stagione precedente; per i dipendenti delle imprese stagionali, i benefici sono estesi fino a 12 mesi dopo la cessazione del rapporto di lavoro. Gli artt. 8 e 9 del regolamento aiutano a comprendere le finalità di istituzione dei CST e i compiti ad essi demandati: "L'EBTER, anche su indicazione dell'Accordo regionale del 21 novembre 1997, si articola nell'ambito del territorio tramite i Centri di servizio territoriali CST, la cui istituzione è demandata ad accordi tra le parti territoriali appartenenti alle Organizzazioni costituenti l'Ente. Il CST opererà tramite un Comitato di gestione designato pariteticamente dalle parti. Lo stesso comitato approverà il regolamento del CST coerente allo statuto dell'ente ed eleggerà un coordinatore e relativo vice. Nel CST vengono organizzate in modo sinergico gli aspetti tecnici, logistici e le azioni comuni mantenendo distinte le attività e le fun-

---

75. V. art. 9 Statuto.

76. V. Regolamento CST.

77. V. Regolamento art. 7-8.

>>>

zioni demandate ai territori dall'art. 14 del CCNL TUR del 6 ottobre 1994 e successivi rinnovi, dalle attività e le funzioni demandate ai territori per tramite delle Commissioni paritetiche territoriali dall'art. 16 punto 3, del CCNL TDS del 22 settembre 1999, nonché se pertinente quant'altro ed esso attribuito dalla contrattazione e/o dall'EBTER. I Centri di servizio territoriali, oltre alle attività previste dai CCNL di pertinenza, possono svolgere compiti di segreteria tecnica degli organismi e/o commissioni paritetici costituiti dalle parti territoriali aderenti alle organizzazioni costituenti l'EBTER. L'EBTER quindi, anche attraverso i Centri di servizio territoriali, oltre a quanto previsto dai CCNL di riferimento e specificamente dallo statuto, ha il compito di promuovere, sulla base di quanto demandato dalla contrattazione collettiva territoriale, nel rispetto delle normative vigenti, iniziative in materia di formazione e qualificazione professionale, anche in collaborazione con le Regioni ed altri enti competenti, anche finalizzate all'avviamento dei lavoratori che vi abbiano proficuamente partecipato. Inoltre l'EBTER svolge le azioni più opportune affinché dagli organismi competenti siano predisposti corsi di studio che, garantendo la finalità di contribuire al miglioramento culturale e professionale dei lavoratori, favoriscano l'acquisizione di più elevati valori professionali e siano appropriati alle caratteristiche delle attività dei comparti turistici e commerciali. L'EBTER può inoltre promuovere iniziative in materia di formazione permanente e continua. Le sopra enunciate iniziative di formazione e qualificazione professionale potranno essere anche relative a contratti di formazione lavoro, contratti di inserimento, apprendistato. Le iniziative formative relative all'applicazione del D.lgs 626/94 e successive modifiche sia nei confronti dei Rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, sia dei lavoratori compresi i nuovi assunti, gli stagionali e gli assunti a tempo determinato si intendono rientranti nelle attività e modalità previste dall'Organismo paritetico regionale OPR costituito dall'Accordo regionale del 27 marzo 1997 e relativo regolamento del 27 marzo 1998. Le iniziative formative in materia di sicurezza potranno essere indirizzate anche al responsabile dell'impresa; - Può assumere iniziative tese ad agevolare l'incontro domanda-offerta di lavoro anche per l'assunzione di lavoro extra e l'utilizzo di tirocini formativi; - Considerata la competenza primaria assegnata alle Regioni in materia di formazione professionale, l'EBTER svilupperà il confronto con l'Assessorato regionale alla formazione professionale dell'Emilia Romagna al fine di realizzare le opportune sinergie tra le rispettive iniziative. L'EBTER richiederà alle competenti istituzioni pubbliche una maggiore e rinnovata attenzione nei confronti degli strumenti formativi destinati ai settori pertinenti con particolare riferimento all'attivazione degli investimenti che per legge possono essere realizzati per tramite degli enti bilaterali; - Si doterà di strumenti finalizzati al sostegno del reddito di lavoratori ed imprese e di strumenti che favoriscano l'innovazione delle imprese attraverso la costituzione di specifici fondi".

Il breve quadro sinottico presentato ci conduce direttamente alle riflessioni sul potere di influenza delle organizzazioni sindacali e datoriali rispetto all'EBT. Dimostreremo che il potere di influenza, e dunque la plasticità dell'EBT, dipende dal potere che di fatto le organizzazioni istitutive esercitano sul momento gestorio dell'EBT, sul sistema delle maggioranze/unanimità negli organi gestori e sul possibile potere di veto dal vicepresidente e/o dal presidente dell'EBT.

È certamente la parte più complessa da sviluppare. Potere di influenza significa in questa trattazione potere di controllo. Il che ci permette di verificare, in vista di una più auspicabile approfondita analisi, alcuni spunti sull'esercizio dell'EBT, nella relativa valenza di istituzione che eroga prestazioni/servizi, da parte di soggetti collettivi codificati (associazione con/senza personalità giuridica) ma destinati istituzionalmente al perseguimento di fini di rilievo strettamente sindacale e di rappresentanza di interessi. In particolare, l'indagine che potrebbe essere svolta dovrebbe riguardare, alla luce delle osservazioni menzionate, la relazione giuridica di potere e/o di influenza tra le organizzazioni imprenditoriali o sindacali e EBT. La prassi osservata rispetto agli EBT studiati si limita a disegnare la necessaria esistenza di un "controllo" dell'organizzazione sindacale e dell'organizzazione imprenditoriale sulle prestazioni rese e sul montante contributivo accumulato. Non esistono norme, anche statutarie, che stabiliscano una seppur debole connessione giuridica, in termini di diritto privato, tra EBT e tale controllo. Esiste una forma di eterodirezione sindacale e politica che apparentemente si realizza nella nomina e/o revoca dei componenti degli organi gestori. In realtà la complessa dinamica dell'EBT è, come da analisi effettuate, nella disponibilità delle organizzazioni istitutive.

Nel nostro ordinamento sussistono molteplici definizioni di controllo. Alcune definizioni sono di carattere generale (si v. art. 2359 c.c.), altre invece sono state adattate rispetto al fine di volta in volta perseguito (si v. legge 10 ottobre 1990 n. 287, d.lgs. 9 aprile 1991, n. 127).

La nozione generale di "controllo" è definita all'art. 2359, comma 1, nn. 1), 2) e 3) c.c. in materia di S.p.A. In tale disposizione si identifica la "società controllata" quando: (i) un'altra società dispone della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria (tale ipotesi è quella del cd. "controllo interno di diritto", dato dalla maggioranza assoluta dei voti nell'assemblea ordinaria che approva il bilancio e nomina gli amministratori); (ii) un'altra società dispone di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria (cd. "controllo interno di fatto" – in tale ipotesi non è

necessaria la maggioranza dei voti perché in ragione della distribuzione dei medesimi una società riesce comunque ad esercitare il controllo sull'assemblea); (iii) un società è altresì controllata quando un'altra società esercita una influenza dominante in ragione di particolari vincoli contrattuali: tale ipotesi è quella del cd. "controllo esterno", ossia quello della società che si trovi sotto l'influenza dominante di un'altra società in virtù di "particolari vincoli contrattuali" (i.e. franchising, subfornitura industriale, licenze di marchi e brevetti ecc.).

Dal controllo esterno si devono poi tener distinte la ipotesi di "direzione e coordinamento" di cui all'art. 2497 e ss. c.c. esercitata dalla holding nei gruppi di imprese che, secondo l'interpretazione giurisprudenziale prevalente, si risolve "un accordo fra le varie società, diretto a creare un'impresa unica, con direzione unitaria e patrimoni tutti destinati al conseguimento di una finalità comune e ulteriore" (Cass., 17 luglio 2007, n. 15879 e, nello stesso senso, Cass., 8 maggio 1991, n. 5123; Cass., 26 febbraio 1990, n. 1439). Tale ipotesi, anche per il profilo economico<sup>78</sup>, è diversa da quella precedentemente esposta in termini di cd. "controllo esterno". La situazione di dipendenza economica caratteristica dei casi di "direzione e coordinamento" è sempre presente nei casi di "controllo esterno", mentre "per integrare tale ultima fattispecie non è sufficiente la mera dipendenza economica"<sup>79</sup>. Come rilevato dalla giurisprudenza, infatti, perché alla dipendenza economica corrisponda anche una ipotesi di controllo esterno è necessaria l'esistenza "di rapporti contrattuali la cui costituzione e il cui perdurare rappresentano la condizione di esistenza e di sopravvivenza della capacità dell'impresa di essere controllata" (Cass., 27 settembre 2001, n. 12094 e, nello stesso senso, Trib. Milano, 28 aprile 1994 e Trib. Milano, 8 giugno 1984). In alcune occasioni il legislatore ha dato una diversa e più ampia nozione di controllo societario. Al riguardo si noti la legge 10 ottobre 1990 n. 287, istitutiva dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che ha compreso nella fattispecie di controllo "ogni situazione o circostanza, nonché ogni accordo o rapporto giuridico che, in sostanza, crei una influenza dominante da

---

78. Cass., 17 luglio 2007, n. 15879 secondo cui "il gruppo o collegamento di società è tale solo in senso economico, mentre, sul piano giuridico, è considerato ai limitati effetti previsti dal codice civile".

79. Ferrari P. P., L'abuso di dipendenza economica nei rapporti infragruppo, Relazione al Convegno "Le clausole generali nel diritto commerciale e industriale", Università Roma Tre, 11-12 febbraio 2011, pubblicata in *Rivista di diritto societario*, 2012, fasc. 3, pp. 606 ss.: l'A. rimanda agli studi di Lamandini M., *Il "controllo". Nozione e tipo nella legislazione economica*, Milano, 1995.

parte di alcuni soggetti sulle attività di un'altra impresa"<sup>80</sup>. Nello stesso senso il d.lgs. 9 aprile 1991, n. 127 ai fini della redazione del bilancio consolidato delle società di capitali considera come imprese controllate, oltre a quelle di cui al comma 1, nn. 1 e 2 dell'art. 2359 c.c., anche (i) "le imprese su cui un'altra ha il diritto, in virtù di un contratto o di una clausola statutaria, di esercitare un'influenza dominante" e (ii) "le imprese in cui un'altra, in base ad accordi con altre voci, controlla da sola la maggioranza dei diritti di voto". E si noti che tale ultima disposizione esclude dall'ipotesi di controllo quella prevista al comma 1, n. 3 dell'art. 2359 c.c., ovvero, il cd. "controllo esterno".

Tali nozioni ovviamente non sono applicabili ai casi che abbiamo studiato. In dette nozioni, tuttavia, si nascondono spunti per verificare in cosa, sotto un profilo di diritto civile, potrebbe consistere la comparazione tra influenza delle organizzazioni sindacali/datoriali e controllo da parte di dette organizzazioni sulla gestione per mediazione/interposizione di uno o più amministratori.

In altre parole, mediante tali nozioni si può più agevolmente effettuare la verifica della sussistenza di uno o più "amministratori di fatto", esterni, coincidenti con organizzazioni di appartenenza, rispetto a coloro che sono incaricati formalmente come amministratori.

È utile, a questo punto del ragionamento, affermare che l'Indagine non ha permesso di osservare fenomeni di "sostituzione" agli amministratori di diritto o forme di emarginazione da funzioni gestorie. Tuttavia sono stati rilevati forme di "concorso" all'amministrazione dell'EBT, o forme lievi/significative di affiancamento ai formali titolari della funzione, etero-direzioni tecniche e politiche, non subordinate ma di pari grado con l'amministratore di diritto.

Tali dati non si rinvencono da documenti. Sono frutto di elaborazione delle dichiarazioni rese in sede di interviste/workshop/focus group durante le fasi dell'Indagine.

Il controllo o influenza si misura con riferimento a e, in ogni caso, sugli elementi istituzionali<sup>81</sup> degli EBT. Il controllo di fatto si esercita (i) sugli organi

---

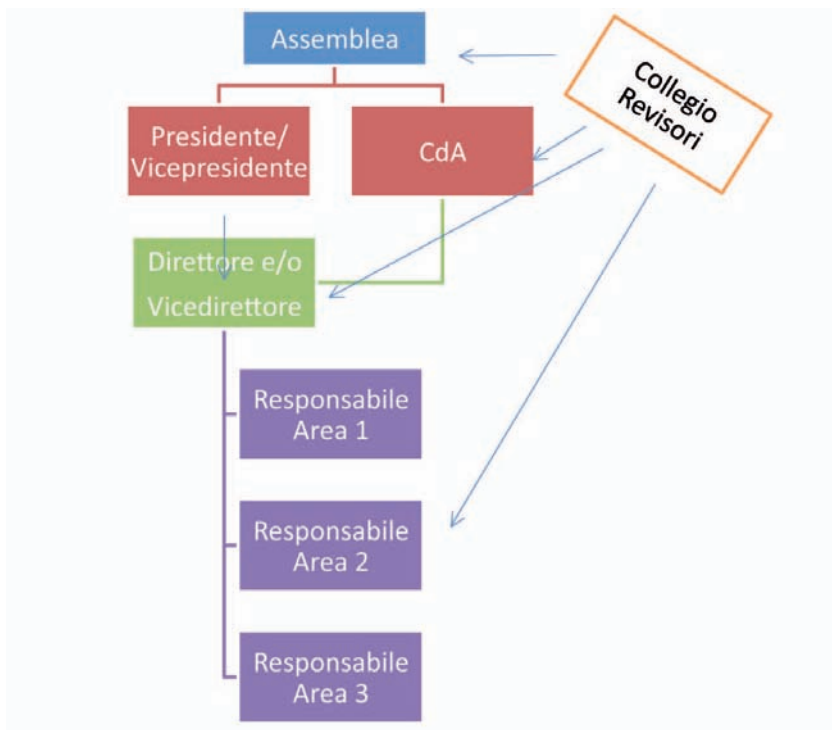
80. Si v. Scarpa D., Nozione di controllo societario e controllo del socio di società a responsabilità limitata, Nota a ord. Trib. Bologna 18 giugno 2010, *Giustizia civile*, 2011, 6, 1610.

81. Il concetto di "elemento istituzionale" è utilizzato in questo Report per qualificare scientificamente i "moduli organizzativi" secondo cui è impostato un ente bilaterale nazionale. Si rinvia, a tal proposito, alla Sezione 1, nota 8.

gestori, determinando alcune e non altre scelte, mediante schemi a unanimità o di veti di minoranze (ii) sulla tecnostruttura, assegnando a personale, riferibile a ciascuna organizzazione istitutiva, in alcuni casi senza esperienza manageriale pregressa, problemi di delicata gestione e tenuta di libri/documenti obbligatori, (iii) inserendo anche la revisione/vigilanza in logiche di rappresentanza sindacale.

Si osservino, per queste ragioni, gli elementi istituzionali di EBT e si analizzi, in questa prospettiva, la struttura organizzativa da cui origina e dipende EBT in relazione ai soggetti sindacali e imprenditoriali istitutivi.

L'attuale struttura organizzativa media – qui da intendersi riferita ai 62 EBT intervistati – può essere schematizzata, ugualmente al livello degli enti bilaterali nazionali (v. *supra* Sezione 1), nel modo che segue:



La struttura organizzativa degli EBT è composta, come quella degli EBN, di tre elementi istituzionali (v. Statuto e Regolamento).

Il primo elemento istituzionale è composto dagli organi gestori (assemblea, consiglio di amministrazione, presidente/vicepresidente).

Il secondo elemento istituzionale coincide con l'organo interno di vigilanza (collegio dei revisori/sindaci).

Il terzo elemento istituzionale è composto dalla tecnostruttura, la quale è coordinata dal direttore/vice direttore e suddivisa secondo linee/aree operative.

Ciascuna linea/area operativa ha un responsabile, il quale svolge la propria attività e supervisiona il lavoro svolto da figure professionali di supporto.

In ciascun elemento istituzionale si intravede la plasticità riferibile alla soggettività giuridica e alla relativa debolezza.

In uno degli elementi è particolarmente evidente la plasticità di cui si argomenta: si tratta dell'organigramma della tecnostruttura che è l'imbuto nel quale viene fatto confluire pienamente la logica paritetica, incidendo su metodi di selezione e reclutamento.

A questo punto si potranno osservare alcuni enti bilaterali che sono apparsi significativi. Verranno disaminati, in particolare, anche per gli EBT, il primo e il terzo elemento istituzionale.

**PRIMO ELEMENTO ISTITUZIONALE<sup>82</sup> - Organi gestori posti su medesimo livello di governo dagli statuti, ferma restando la distinzione *per nomen iuris***

Ente bilaterale	Assemblea / Consiglio direttivo	CdA / Comitato direttivo	Presidenza
<p><b>EBIPAL</b> (rif. Statuto / intervista)</p>	<p>L'Assemblea è composta da 30 membri di cui 15 nominati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e 15 dalle associazioni imprenditoriali. Ai sensi dell'art. 7 dello Statuto alla stessa competono la nomina del Comitato esecutivo, del Presidente e del Vicepresidente nonché i poteri relativi al bilancio ed al rendiconto.</p>	<p>Il Comitato esecutivo è composto da 6 membri nominati dall'Assemblea dei soci espressione per un mezzo delle organizzazioni sindacali e per il restante mezzo dei datori di lavoro. Ai sensi dell'art. 10 dello Statuto, al Comitato esecutivo sono riconosciuti i più ampi poteri di ordinaria e straordinaria amministrazione per la realizzazione delle linee guida stabilite dall'Assemblea. Al Comitato esecutivo, su proposta del Presidente, compete, inoltre, la nomina del direttore e di un eventuale condirettore.</p>	<p>Il Presidente ed il Vicepresidente vengono eletti dall'Assemblea dei soci alternativamente tra i consiglieri delle associazioni datoriali e quelli delle organizzazioni sindacali. Il Presidente, ai sensi dell'art. 11 dello Statuto, ha la legale rappresentanza dell'ente, ne sovrintende il funzionamento e convoca l'assemblea. Il Vicepresidente sostituisce quest'ultimo in caso di sue dimissioni od impedimento ed è titolare di un potere congiunto di firma.</p>

>>>

---

82. La scheda è stata preparata con l'ausilio di Veronica Mameli e Gianluca Bonanomi.



**PRIMO ELEMENTO ISTITUZIONALE:**

**Ente bilaterale EBIPAL >> segue**

Ente bilaterale	Assemblea / Consiglio direttivo	CdA / Comitato direttivo	Presidenza
<p><b>Commenti / Osservazioni generali</b></p>	<p>La pariteticità è garantita dalla distribuzione in egual misura dei voti tra le parti istitutive e dall'alternanza nell'elezione del Presidente e del Vicepresidente. Il sistema di votazione a maggioranza del 50% + 1 è previsto per tutte le delibere salve quelle relative alla modifica degli scopi e delle finalità dell'ente, all'approvazione del bilancio nonché allo scioglimento dell'ente stesso.</p> <p><b>Per le valutazioni sul grado di plasticità dell'ente bilaterale, si noti che più è vincolante il sistema delle maggioranze (semplici, qualificate), maggiore è il livello di plasticità o adattabilità dell'ente alle volontà dei soggetti istitutivi, in un quadro di pari distribuzione di voti tra OOSS e associazioni datoriali.</b></p>	<p>Per la validità delle riunioni è necessaria la presenza della metà più uno dei componenti del Comitato esecutivo e le delibere sono adottate con il voto unanime di tutti i presenti.</p> <p>In presenza di eventuali esigenze contrapposte viene richiesta l'opera di mediazione delle parti sociali.</p> <p><b>Per le valutazioni sul grado di plasticità dell'ente bilaterale, si noti che il livello di plasticità o adattabilità dell'ente alle volontà dei soggetti istitutivi è molto elevato stante la regola del voto all'unanimità per le deliberazioni del Consiglio di amministrazione.</b></p>	<p>La pariteticità è garantita dalla circostanza che il Vicepresidente, espressione della componente non rappresentata dal Presidente, opera di concerto con quest'ultimo nello svolgimento dei compiti allo stesso affidati nonché dall'alternanza che caratterizza le nomine.</p> <p><b>Per le valutazioni sul grado di plasticità dell'ente bilaterale, si noti che il livello di plasticità o adattabilità dell'ente alle volontà dei soggetti istitutivi appare elevato alla luce della pariteticità che caratterizza il sistema "Presidenza".</b></p>

>>>

## PRIMO ELEMENTO ISTITUZIONALE:

### Ente bilaterale EBIRFOP Veneto - EBIRFOP Emilia Romagna

Ente bilaterale	Assemblea / Consiglio direttivo	CdA / Comitato direttivo	Presidenza
EBIRFOP Veneto - EBIRFOP Emilia Romagna (rif. Statuto / intervista)	<p>L'Assemblea dei soci è composta da membri nominati in egual numero dalle organizzazioni sindacali e dalle associazioni dei datori di lavoro. La nomina a carattere fiduciario consente ad ogni socio fondatore, in qualsiasi momento ed a suo insindacabile giudizio, di revocare l'incarico e sostituire il componente da lui nominato.</p> <p>All'Assemblea viene affidata la predisposizione delle linee guida e di indirizzo che dovranno essere attuate dal consiglio direttivo nonché i poteri relativi all'approvazione del bilancio e del rendiconto. È competente, inoltre, per le modifiche allo Statuto e al Regolamento nonché per deliberare lo scioglimento dell'ente stesso.</p>	<p>Il Consiglio direttivo è designato in modo paritetico dalle associazioni regionali degli enti formativi e dalle organizzazioni sindacali anch'esse di livello regionale. Il Consiglio direttivo si riunisce ogniqualvolta il Presidente ed il Vicepresidente d'intesa ritengano necessario convocarlo e quando vi è una richiesta in tal senso da parte di 1/3 dei componenti dello stesso. Al Consiglio spettano tutti i poteri di ordinaria e straordinaria amministrazione necessari per l'attuazione delle decisioni assunte dall'assemblea.</p>	<p>Il Presidente ed il Vicepresidente sono eletti dall'assemblea dei soci all'interno dei membri del Consiglio direttivo.</p> <p>Al fine di garantire la pariteticità dell'ente, la scelta deve ricadere alternativamente su di un rappresentante delle organizzazioni sindacali regionali e su di un rappresentante delle associazioni regionali delle agenzie formative. Il Presidente ha la legale rappresentanza dell'ente, sovrintende al suo funzionamento e svolge i compiti ad esso delegati dal Consiglio direttivo.</p>

>>>

**PRIMO ELEMENTO ISTITUZIONALE:**

**Ente bilaterale EBIRFOP Veneto - EBIRFOP Emilia Romagna >> segue**

Ente bilaterale	Assemblea / Consiglio direttivo	CdA / Comitato direttivo	Presidenza
<p><b>Commenti / Osservazioni generali</b></p>	<p>La pariteticità, è garantita dalla distribuzione in egual misura dei voti tra le parti istitutive. Per la validità delle deliberazioni è richiesta la presenza della maggioranza assoluta dei componenti dell'assemblea. Le maggioranze relative al quorum deliberativo differiscono sulla base dell'importanza della materia trattata e le più alte sono previste con riferimento all'approvazione del bilancio.</p> <p><b>Per le valutazioni sul grado di plasticità dell'ente bilaterale, si noti che la possibilità lasciata ai soci fondatori di revocare in qualsiasi momento ed a loro insindacabile giudizio i membri dell'Assemblea incide accrescendo il livello di plasticità o adattabilità dell'ente alle volontà dei soggetti istitutivi.</b></p>	<p>Gli Statuti prevedono quale quorum costitutivo la presenza della maggioranza assoluta dei componenti del Consiglio e, comunque, il rispetto del principio di pariteticità richiedendo, ad esempio, la presenza di almeno un rappresentante per ogni socio fondatore. Le delibere del Consiglio vengono assunte a maggioranza assoluta dei presenti ma è data la possibilità, qualora ne facciano richiesta almeno due componenti di deliberare a maggioranza qualificata dei 3/4 dei presenti. La conciliazione di eventuali esigenze contrapposte avviene ad opera delle parti istitutive.</p> <p><b>Per le valutazioni sul grado di plasticità dell'ente bilaterale, si noti che più è vincolante il sistema delle maggioranze (semplici, qualificate), maggiore è il livello di plasticità o adattabilità dell'ente alle volontà dei soggetti istitutivi, in quadro di pari distribuzione di voti tra OOSS e associazioni datoriali.</b></p>	<p>La convocazione dell'Assemblea dei soci e del Consiglio direttivo è effettuata d'intesa tra il Presidente ed il Vicepresidente. Quest'ultimo, inoltre, in caso di temporaneo impedimento del Presidente, ne esercita i relativi poteri e funzioni.</p> <p><b>Per le valutazioni sul grado di plasticità dell'ente bilaterale, si noti che il livello di plasticità o adattabilità dell'ente alle volontà dei soggetti istitutivi appare certamente meno elevato rispetto ad enti bilaterali a pariteticità perfetta nella gestione degli affari di presidenza.</b></p>

>>>

**PRIMO ELEMENTO ISTITUZIONALE:****Ente bilaterale OBSI Torino**

Ente bilaterale	Assemblea / Consiglio direttivo	CdA / Comitato direttivo	Presidenza
<b>OBSI Torino</b> (rif. Statuto / intervista)	L'Assemblea, composta da 30 membri, è nominata in egual misura dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dalle associazioni datoriali. L'art. 11 dello Statuto prevede che competano all'Assemblea la nomina del Comitato esecutivo, del Presidente e del Vicepresidente nonché i poteri relativi al bilancio ed al rendiconto.	Il Comitato direttivo è composto da 12 membri nominati dall'assemblea dei soci ed espressione per la metà delle organizzazioni sindacali e per l'altra metà delle associazioni datoriali. Il Comitato direttivo, a norma dell'art. 15 dello Statuto, vigila e coordina il funzionamento dell'ente sovrintendendo alle attività economiche e finanziarie. Realizza, inoltre, gli indirizzi indicati dall'Assemblea eseguendone le delibere.	Il Presidente ed il Vicepresidente vengono nominati dall'assemblea alternativamente tra i rappresentanti delle associazioni datoriali e quelli delle organizzazioni sindacali. Il Presidente, ai sensi dell'art. 13 dello Statuto ha la legale rappresentanza dell'ente, ne sovrintende il funzionamento stipulando i contratti deliberati dagli organi statuari, convoca l'Assemblea e presiede il Comitato direttivo. Il Vicepresidente sostituisce quest'ultimo in caso di sue dimissioni o impedimento ed è titolare di un potere congiunto di firma.

&gt;&gt;&gt;

**PRIMO ELEMENTO ISTITUZIONALE:**

Ente bilaterale OBSI Torino &gt;&gt; segue

Ente bilaterale	Assemblea / Consiglio direttivo	CdA / Comitato direttivo	Presidenza
<p><b>Commenti / Osservazioni generali</b></p>	<p>La pariteticità è garantita dalla distribuzione in egual misura dei voti tra le parti istitutive e dall'alternanza nell'elezione del Presidente e del Vicepresidente. Per la validità delle votazione è richiesta la maggioranza dei voti rappresentati senza tener conto degli astenuti. Per le delibere di maggior rilievo (prime tra tutte quelle relative all'approvazione del bilancio, alla modifica dello Statuto o del Regolamento ed allo scioglimento dell'ente) è, invece, richiesta l'unanimità. La presenza necessaria di almeno un rappresentante per ogni organizzazione socia in sede di votazione ed a prescindere dal quorum deliberativo richiesto contribuisce a garantire la pariteticità dell'ente.</p> <p><b>Per le valutazioni sul grado di plasticità dell'ente bilaterale, si noti che più è vincolante il sistema delle maggioranze (semplici, qualificate), maggiore è il livello di plasticità o adattabilità dell'ente alle volontà dei soggetti istitutivi, in un quadro di pari distribuzione di voti tra OOSS e associazioni datoriali.</b></p>	<p>Per la validità delle deliberazioni è richiesta la presenza della metà più uno dei componenti. Le delibere sono assunte in modo differente a seconda della materia. Quelle di maggior momento sono valide rispettivamente se adottate con il voto unanime di tutti i presenti e con la presenza di almeno un rappresentante per ogni socio. Le altre sono assunte a maggioranza con il voto favorevole dei 2/3 dei voti spettanti.</p> <p><b>Per le valutazioni sul grado di plasticità dell'ente bilaterale, si noti che il livello di plasticità o adattabilità dell'ente alle volontà dei soggetti istitutivi risulta elevato data l'onerosità del sistema di maggioranze adottato.</b></p>	<p>Il Vicepresidente è espressione della componente non rappresentata dal Presidente ed opera di concerto con quest'ultimo nello svolgimento dei compiti allo stesso attribuiti. Lo Statuto affida, pertanto, all'ufficio di presidenza nel suo complesso e non al solo Presidente lo svolgimento delle attività demandate a quest'ultimo garantendo, in tal modo, la pariteticità dell'ente.</p> <p><b>Per le valutazioni sul grado di plasticità dell'ente bilaterale si noti che il livello di plasticità o adattabilità dell'ente alle volontà dei soggetti istitutivi appare elevato stante la pariteticità perfetta nella gestione degli affari di presidenza.</b></p>

&gt;&gt;&gt;

**PRIMO ELEMENTO ISTITUZIONALE:**

**Ente bilaterale EBNIL - EBTER - EBVF - EBCT**

Ente bilaterale	Assemblea / Consiglio direttivo	CdA / Comitato direttivo	Presidenza
<p><b>EBNIL - EBTER - EBVF - EBCT</b> (rif. Statuto / intervista)</p>	<p>I membri dell'Assemblea sono nominati per la metà dalle strutture territoriali di Confesercenti e per l'altra metà dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori ed, in particolare, da FILCAMS - CIGL, FISASCAT - Cisl e UILTUCS - UIL. I soggetti nominati possono essere revocati e sostituiti in qualunque momento. All'Assemblea competono la nomina del Presidente, del Vicepresidente e del Comitato esecutivo / Consiglio direttivo nonché i poteri relativi al bilancio ed al rendiconto. L'Assemblea delibera, infine, le iniziative necessarie per il raggiungimento degli scopi indicati nello Statuto.</p>	<p>Il Comitato esecutivo / Consiglio direttivo è composto da soggetti scelti tra (o anche tra) i componenti dall'Assemblea. La sua composizione deve rappresentare in egual misura le organizzazioni sindacali e Confesercenti. Il Comitato esecutivo / Consiglio direttivo, vigila e coordina il funzionamento dell'ente sovrintendendo alle attività. A tal fine gode dei più ampi poteri di ordinaria e straordinaria amministrazione per attuare le iniziative dell'Assemblea.</p>	<p>Il Presidente ed il Vicepresidente sono nominati dall'Assemblea tra i rappresentanti delle associazioni datoriali e delle organizzazioni sindacali. Come gli altri organi dell'ente durano in carica tre anni. Il Presidente ha la legale rappresentanza dell'ente, convoca l'Assemblea ed il Comitato esecutivo / Consiglio direttivo presiedendoli. Sovrintende all'applicazione dello Statuto e del Regolamento e da attuazione alle deliberazioni dell'assemblea e del Comitato esecutivo / Consiglio direttivo.</p>
<p><b>Commenti / Osservazioni generali</b></p>	<p>La pariteticità è garantita dalla distribuzione in egual misura dei voti tra le parti istitutive e dall'alternanza nell'elezione del Presidente e del Vicepresidente. Per la validità delle votazioni gli statuti prevedono, di regola, la necessaria presenza del 50% + 1 dei componenti. Regole più restrittive sono previste dallo Statuto EBNIL che richiede la presenza del 50% + 1 dei membri di ognuna delle due componenti (sindacale e</p>	<p>Il Comitato esecutivo / Consiglio direttivo è convocato su iniziativa del Presidente o di un terzo dei suoi componenti. Per la validità delle deliberazioni è richiesta la presenza della metà più uno dei componenti. Gli Statuti EBNIL ed EBCT prevedono che le delibere siano assunte con il voto favorevole del 50% + 1 dei presenti. Lo Statuto di EBTER e quello di EBVF richiedono, invece, il voto</p>	<p>Il Vicepresidente rappresenta la componente che non è espressione dal Presidente. Coadiuvava quest'ultimo nello svolgimento dei suoi compiti e lo sostituisce in caso di assenza o impedimento. Gli Statuti di EBNIL ed EBCT prevedono che il Presidente possa delegare al Vicepresidente il potere di firma.</p>

>>>

**PRIMO ELEMENTO ISTITUZIONALE:**

**Ente bilaterale EBNIL - EBTER - EBVF - EBCT >> segue**

Ente bilaterale	Assemblea / Consiglio direttivo	CdA / Comitato direttivo	Presidenza
<p><b>Commenti / Osservazioni generali</b></p> <p>(segue dalla pagina precedente)</p>	<p>datoriale) nonché la necessaria presenza di un rappresentante per ciascun socio fondatore.</p> <p>Gli Statuti di EBNIL ed EBCT prevedono che le delibere siano assunte con il voto favorevole del 50% + 1 dei presenti. Il voto favorevole del 50% + 1 dei componenti è, invece, richiesto dagli Statuti EBTER ed EBVF. Per particolari materie l'art. 11 dello Statuto EBNIL prevede quorum costitutivi e deliberativi più elevati. Non sono previste maggioranze particolari per l'approvazione del bilancio.</p> <p><b>Per le valutazioni sul grado di plasticità dell'ente bilaterale, si noti che più è vincolante il sistema delle maggioranze (semplici, qualificate), maggiore è il livello di plasticità o adattabilità dell'ente alle volontà dei soggetti istitutivi, in un quadro di pari distribuzione di voti tra OOSS e associazioni datoriali.</b></p>	<p>favorevole del 50% + 1 dei componenti.</p> <p>Le parti sociali sono chiamate a dare composizione ad eventuali contrapposizioni formatesi nell'organo gestorio.</p> <p><b>Per le valutazioni sul grado di plasticità dell'ente bilaterale, si noti che più è vincolante il sistema delle maggioranze (semplici, qualificate), maggiore è il livello di plasticità o adattabilità dell'ente alle volontà dei soggetti istitutivi, in quadro di pari distribuzione di voti tra OOSS e associazioni datoriali.</b></p>	<p><b>Per le valutazioni sul grado di plasticità dell'ente bilaterale, si noti che più è vincolante il sistema "Presidenza", maggiore è il livello di plasticità o adattabilità dell'ente alle volontà dei soggetti istitutivi, in un quadro di pari distribuzione di fatto dei poteri tra presidente e vicepresidente.</b></p>

>>>

**PRIMO ELEMENTO ISTITUZIONALE: Ente bilaterale EBAC Calabria - EBAC Campania - EBER - ELBA - EBAP Piemonte - EBAS - EBRET**

Ente bilaterale	Assemblea / Consiglio direttivo	CdA / Comitato direttivo	Presidenza
<p><b>EBAC Calabria - EBAC Campania - EBER - ELBA - EBAP Piemonte - EBAS - EBRET (rif. Statuto / intervista)</b></p>	<p>I membri dell'Assemblea sono nominati in egual misura dalle associazioni artigiane e dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori. La scelta ha carattere fiduciario ed i nominati, pertanto, possono essere revocati e sostituiti in qualunque momento. All'Assemblea spetta la predisposizione delle linee generali di attività dell'ente nonché l'approvazione del bilancio. Alla stessa competono, inoltre, la nomina del Consiglio di amministrazione / Comitato di gestione / Consiglio direttivo nonché dei rispettivi Presidente e Vicepresidente. A tal riguardo, gli Statuti di EBAC Campania, EBER ed EBAS consentono di delegare all'organo gestorio la nomina dell'ufficio di presidenza.</p>	<p>La composizione del Consiglio di amministrazione / Comitato di gestione / Consiglio direttivo deve rappresentare in egual misura le associazioni datoriali e le organizzazioni sindacali dei lavoratori. A tale organo spettano tutti i poteri di straordinaria ed ordinaria amministrazione salvo quelli attribuiti all'assemblea nonché, ove prevista, la nomina del Direttore dell'ente.</p>	<p>Il Presidente ed il Vicepresidente sono nominati dall'Assemblea (ovvero, nel caso vi sia stata delega in tal senso, dall'organo gestorio). Rappresentano, rispettivamente, le associazioni datoriali e le organizzazioni sindacali. Il Presidente ha la legale rappresentanza dell'ente ed impartisce al Direttore le disposizioni necessarie per attuare le delibere assembleari e dell'organo gestorio. In caso di urgenza, il Presidente ed il Vicepresidente possono esercitare i poteri del Consiglio di amministrazione salvo successiva ratifica ad opera dello stesso.</p>
<p><b>Commenti / Osservazioni generali</b></p>	<p>La pariteticità è garantita dalla distribuzione dei voti in assemblea in egual misura tra le associazioni artigiane e le organizzazioni sindacali. Le delibere, di regola, vengono assunte a maggioranza. Per la validità delle votazioni è prevista, in prima convocazione, la presenza di almeno la metà dei componenti. In seconda convocazione non è, invece, previsto alcun quorum costitutivo. Sono previste maggioranze diverse e più elevate per le modifiche allo</p>	<p>Il Consiglio di amministrazione / Comitato di gestione / Consiglio direttivo è convocato su iniziativa del Presidente, del Vicepresidente (o del Direttore qualora sia presente e abbia ricevuto incarico in tal senso) ovvero su richiesta di un terzo (la metà nel caso dell'EBRET) dei suoi componenti. I quorum costitutivi e deliberativi previsti variano notevolmente. Ai fini della regolare costituzione delle riunioni si passa dalla maggioranza dei componenti, prevista dall'EBAC Calabria e dall'EBAP Piemonte, ai 3/4 dei</p>	<p>La nomina del Presidente sempre ad opera delle associazioni datoriali non garantisce pienamente la pariteticità. La regola secondo cui è il Direttore generale ad attuare le delibere trova delle eccezioni negli Statuti ELBA ed EBAP, che non prevedono la presenza di tale figura. In tal caso, l'attuazione delle delibere assembleari e del Consiglio di amministrazione spettano alla Presidenza. Lo Statuto ELBA è l'unico a prevedere espressamente il</p>

>>>



**PRIMO ELEMENTO ISTITUZIONALE: Ente bilaterale EBAC Calabria - EBAC Campania - EBER - ELBA - EBAP Piemonte - EBAS - EBRET >> segue**

Ente bilaterale	Assemblea / Consiglio direttivo	CdA / Comitato direttivo	Presidenza
<p><b>Commenti / Osservazioni generali</b></p> <p>(segue dalla pagina precedente)</p>	<p>Statuto o per deliberare lo scioglimento dell'ente ma non per l'approvazione del bilancio. Manca, invece, la distinzione tra prima e seconda convocazione negli Statuti dell'ELBA e dell'EBRET. Il primo per l'assunzione delle delibere prevede la presenza di 3/4 dei componenti ed il voto favorevole di 3/4 dei presenti. Il secondo, invece, richiede la presenza della maggioranza semplice dei componenti ed il voto favorevole di metà più uno dei presenti.</p> <p><b>Per le valutazioni sul grado di plasticità dell'ente bilaterale, si noti che più è vincolante il sistema delle maggioranze (semplici, qualificate), maggiore è il livello di plasticità o adattabilità dell'ente alle volontà dei soggetti istitutivi, in un quadro di pari distribuzione di voti tra OOSS e associazioni datoriali.</b></p>	<p>componenti richiesti dell'ELBA passando per i 2/3 previsti dagli statuti dell'EBAC Campania e dell'EBRET. Analogamente, anche i quorum deliberativi sono alquanto variabili: nella maggior parte dei casi viene richiesto il voto favorevole della maggioranza dei presenti. Vi sono, poi, soluzioni intermedie quali i 2/3 dei presenti richiesti dallo statuto EBAC Campania ed i 3/4 dei presenti previsto per le deliberazioni dell'ELBA. La maggioranza più alta è quella prevista dallo Statuto EBER che richiede il voto favorevole di 9/10 dei presenti. È da notare che EBAS pur richiedendo per la validità delle deliberazioni il voto favorevole della maggioranza dei presenti salvaguarda la pariteticità prevedendo che tale maggioranza debba essere espressione sia della componente sindacale che di quella datoriale. Eventuali contrapposizioni trovano soluzione ad opera delle parti istitutive.</p> <p><b>Per le valutazioni sul grado di plasticità dell'ente bilaterale, si noti che più è vincolante il sistema delle maggioranze (semplici, qualificate), maggiore è il livello di plasticità o adattabilità dell'ente alle volontà dei soggetti istitutivi, in quadro di pari distribuzione di voti tra OOSS e associazioni datoriali.</b></p>	<p>potere congiunto di firma. Lo statuto EBRET prevede, invece, la sola presenza del Presidente consentendo la delega di specifiche funzioni ad altri consiglieri. L'attività di ordinaria amministrazione, in questo caso, è attribuita al direttore. Particolare ed unica nel suo caso è la previsione, ad opera dello Statuto EBAS, della nomina all'interno del Comitato di gestione di un Comitato di presidenza composto dal Presidente, dal Vicepresidente nonché da due consiglieri delegati nominati l'uno dalle associazioni datoriali e l'altro dalle organizzazioni sindacali.</p> <p><b>Per le valutazioni sul grado di plasticità dell'ente bilaterale, si noti che il livello di plasticità o adattabilità dell'ente alle volontà dei soggetti istitutivi appare, in genere, meno elevato rispetto ad enti bilaterali a pariteticità perfetta nella gestione degli affari di presidenza.</b></p>

>>>

## PRIMO ELEMENTO ISTITUZIONALE:

### Ente bilaterale EBAV

Ente bilaterale	Assemblea / Consiglio direttivo	CdA / Comitato direttivo	Presidenza
EBAV (rif. Statuto / intervista)	<p>I Comitati di categoria, previsti dall'art. 11 dello Statuto e composti da 12 membri nominati per metà dalle organizzazioni artigiane e per metà dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori, rappresentano le categorie negoziali aderenti all'ente bilaterale. Al loro interno vengono eletti, tra i membri rispettivamente di estrazione datoriale e sindacale un Presidente ed un Vicepresidente. Questi ultimi rappresentano al Consiglio di amministrazione i problemi e le esigenze della categoria ed, unitamente a 6 rappresentanti dagli artigiani ed a 6 rappresentanti nominati dalle organizzazioni sindacali, formano il Consiglio direttivo dell'ente. Il Consiglio direttivo, ai sensi dell'art. 15 dello Statuto, delibera gli indirizzi generali dell'attività, nomina al proprio interno il Consiglio di amministrazione ed è titolare dei poteri relativi al bilancio.</p>	<p>Il Consiglio di amministrazione è composto da tre soggetti di estrazione sindacale e da tre soggetti di nomina datoriale scelti tra i componenti del Consiglio direttivo. Il Consiglio di amministrazione cura l'esecuzione delle delibere dei Comitati di categoria cui sottopone, inoltre, iniziative e progetti. Nomina al proprio interno un Presidente tra i soggetti rappresentativi delle associazioni artigiane ed un Vicepresidente che sia espressione delle organizzazioni sindacali. Provvede, inoltre, ad eleggere, a maggioranza assoluta dei propri componenti, il Direttore cui spetta attuare operativamente le singole deliberazioni dei Comitati di categoria, del Consiglio direttivo e del Comitato esecutivo.</p>	<p>L'art. 19 dello Statuto prevede che il Presidente ha la legale rappresentanza dell'ente bilaterale, sovrintende all'applicazione dello Statuto e del Regolamento. Convoca il Consiglio direttivo ed il Consiglio di amministrazione, ne presiede le riunioni e da esecuzione alle deliberazioni assunte. Il Vicepresidente coadiuva il Presidente in tutti i compiti allo stesso demandati e lo sostituisce in caso di assenza o impedimento.</p>

>>>

**PRIMO ELEMENTO ISTITUZIONALE:****Ente bilaterale EBAV >> segue**

Ente bilaterale	Assemblea / Consiglio direttivo	CdA / Comitato direttivo	Presidenza
<p><b>Commenti / Osservazioni generali</b></p>	<p>La riconducibilità del Presidente dei Comitati di categoria sempre alle associazioni datoriali non garantisce pienamente la pariteticità. La nomina sia dei componenti dei Comitati di categoria che dei membri del Consiglio direttivo è a carattere fiduciario. Ai fini della validità delle deliberazioni del Consiglio direttivo è necessaria la presenza della metà più uno dei membri. Le deliberazioni, a prescindere dalla materia, sono assunte a maggioranza assoluta se viene garantita la pariteticità ed all'unanimità nel caso opposto.</p> <p><b>Per le valutazioni sul grado di plasticità dell'ente bilaterale, si noti che più è vincolante il sistema delle maggioranze (semplici, qualificate), maggiore è il livello di plasticità o adattabilità dell'ente alle volontà dei soggetti istitutivi, in un quadro di pari distribuzione di voti tra OOSS e associazioni datoriali.</b></p>	<p>Ai fini dell'assunzione delle deliberazioni è necessaria la presenza di tutti i membri del Consiglio di amministrazione. A tal fine, lo Statuto consente, in caso di impossibilità, di delegare il proprio voto ad altro membro del Comitato designato dall'organizzazione di cui il delegante è espressione. Ai fini del quorum deliberativo è necessario il voto favorevole dei 2/3 dei voti espressi.</p> <p><b>Per le valutazioni sul grado di plasticità dell'ente bilaterale, si noti che il livello di plasticità o adattabilità dell'ente alle volontà dei soggetti istitutivi risulta elevato alla luce del sistema vincolante di maggioranze adottato.</b></p>	<p>La scelta del Presidente esclusivamente tra i soggetti nominati dalle associazioni datoriali non garantisce pienamente la pariteticità. Per riequilibrare almeno in parte tale squilibrio, lo Statuto, all'art.20, consente la delega al Vicepresidente, sia in via temporanea che permanente, di funzioni e compiti di spettanza del Presidente.</p> <p><b>Per le valutazioni sul grado di plasticità dell'ente bilaterale, si noti che il livello di plasticità o adattabilità dell'ente alle volontà dei soggetti istitutivi appare certamente meno elevato rispetto a enti bilaterali a pariteticità perfetta nella gestione degli affari di presidenza.</b></p>

&gt;&gt;&gt;

**PRIMO ELEMENTO ISTITUZIONALE: Ente bilaterale Assistedil Ancona - FORMEDIL Bari - ESPE - ELSE - ESEM - Scuola Edile del Molise - ENSE - Edilformas Abruzzo - CEFME/CTP - Assistedil Rovigo - ESSE - Scuola Edile Terni - Edilsuola Puglia**

Ente bilaterale	Assemblea / Consiglio direttivo	CdA / Comitato direttivo	Presidenza
<p>Assistedil Ancona - FORMEDIL Bari - ESPE - ELSE - ESEM - Scuola Edile del Molise - ENSE - Edilformas Abruzzo - CEFME/CTP - Assistedil Rovigo - ESSE - Scuola Edile Terni - Edilsuola Puglia (rif. Statuto / intervista)</p>	<p>Lo Statuto di Assistedil Ancona è l'unico a prevedere un organo assembleare, il Consiglio generale, formato da 12 componenti del Comitato di gestione nonché da ulteriori 6 membri nominati in egual misura dalle associazioni datoriali e dalle organizzazioni sindacali. Al Consiglio generale spettano l'esame e la valutazione del piano previsionale delle entrate e delle uscite nonché l'approvazione del bilancio. Negli altri enti bilaterali analizzati, data l'assenza di un organo assembleare, tali competenze sono attribuite al Consiglio di amministrazione.</p>	<p>Il Consiglio di amministrazione (o Comitato di Gestione, ai sensi dell'art. 9 dello Statuto Assistedil Ancona) è composto da 12 membri nominati per un mezzo delle organizzazioni sindacali e per il restante mezzo dei datori di lavoro. I componenti del Consiglio di amministrazione, stante il carattere fiduciario della nomina, possono essere sostituiti, in ogni momento, su iniziativa delle organizzazioni di cui sono espressione. Particolarità dello Statuto dell'ENSE è la previsione, oltre ai membri titolari, di 12 membri supplenti. La carica ha, generalmente, durata triennale. Vi sono enti che prevedono durate più brevi (Edilsuola Puglia) o più lunghe (CEFME/CTP nonché Scuola Edile del Molise). Nella grande maggioranza degli Statuti è previsto che l'assenza ingiustificata ad un determinato numero di riunioni (di regola 3) comporti la decadenza dalla carica. Il Consiglio di amministrazione provvede alla gestione dell'ente realizzando tutti gli atti e le iniziative volte al raggiungimento degli scopi sociali. Amministra il contributo per la formazione professionale. Approva gli indirizzi strategici nonché il piano generale dell'attività ed i programmi formativi.</p>	<p>Il Presidente, espressione delle associazioni datoriali, ha la legale rappresentanza dell'ente e sta in giudizio per quest'ultimo. È titolare della firma sociale, sovrintende all'applicazione dello Statuto, promuove la convocazione del Consiglio di Amministrazione e ne presiede le riunioni. Il Vicepresidente coadiuva il Presidente nello svolgimento delle sue funzioni rappresentando la componente sindacale. Il presidente ed il Vicepresidente formano l'ufficio di presidenza al quale compete l'esecuzione delle deliberazioni del Consiglio di amministrazione nonché lo svolgimento di tutti gli altri compiti demandati dallo Statuto.</p>

>>>

**PRIMO ELEMENTO ISTITUZIONALE: Ente bilaterale Assistedil Ancona - FORMEDIL Bari - ESPE - ELSE - ESEM - Scuola Edile del Molise - ENSE - Edilformas Abruzzo - CEFME/CTP - Assistedil Rovigo - ESSE - Scuola Edile Terni - Edilscuola Puglia >> segue**

Ente bilaterale	Assemblea / Consiglio direttivo	CdA / Comitato direttivo	Presidenza
<p><b>Commenti / Osservazioni generali</b></p>	<p>Il Consiglio generale di Assistedil Ancona delibera a maggioranza dei due terzi dei propri componenti.</p> <p>Per le valutazioni sul grado di plasticità dell'ente bilaterale, si noti che più è vincolante il sistema delle maggioranze (semplici, qualificate), maggiore è il livello di plasticità o adattabilità dell'ente alle volontà dei soggetti istitutivi, in un quadro di pari distribuzione di voti tra OOSS e associazioni datoriali.</p>	<p>Per la validità delle riunioni è necessaria, nella quasi totalità dei casi la presenza della metà più uno dei componenti del Consiglio di amministrazione. Le delibere sono adottate a maggioranza assoluta dei voti espressi. Regole differenti sono presenti negli Statuti della Scuola Edile di Terni che richiede la presenza ed il voto favorevole dei 2/3 dei componenti del Consiglio di amministrazione, di Assistedil Rovigo che individua il quorum costitutivo in 2/3 dei componenti del Consiglio nonché di Edilformas Abruzzo che, al fine di salvaguardare la pariteticità, richiede la presenza della metà di ognuna delle componenti. Non sono previste particolari maggioranze per l'approvazione del bilancio. In presenza di contrapposizioni viene richiesta la mediazione ad opera delle parti sociali.</p> <p>Per le valutazioni sul grado di plasticità dell'ente bilaterale, si noti che più è vincolante il sistema delle maggioranze (semplici, qualificate), maggiore è il livello di plasticità o adattabilità dell'ente alle volontà dei soggetti istitutivi, in un quadro di pari distribuzione di voti tra OOSS e associazioni datoriali.</p>	<p>La scelta del Presidente esclusivamente all'interno dei soggetti nominati dalle associazioni datoriali non garantisce pienamente la pariteticità. Al Presidente ed al Vicepresidente è data la possibilità di delegare le proprie funzioni ad altro membro del Consiglio di amministrazione purché nominato in rappresentanza della medesima componente. Per gli atti concernenti attività economiche e finanziarie è richiesta la firma congiunta del Presidente e del Vicepresidente.</p> <p>Per le valutazioni sul grado di plasticità dell'ente bilaterale, si noti che più è vincolante il sistema "Presidenza", maggiore è il livello di plasticità o adattabilità dell'ente alle volontà dei soggetti istitutivi, in un quadro di pari distribuzione di fatto dei poteri tra presidente e vicepresidente.</p>

>>>

**PRIMO ELEMENTO ISTITUZIONALE;****Ente bilaterale FORMEDIL Emilia Romagna**

Ente bilaterale	Assemblea / Consiglio direttivo	CdA / Comitato direttivo	Presidenza
<b>FORMEDIL Emilia Romagna (rif. Statuto / intervista)</b>	L'Assemblea dei consorziati -prevista dall'art. 8 dello Statuto - risulta composta da 12 membri nominati pariteticamente dalle associazioni datoriali e dalle organizzazioni sindacali nonché dai Presidenti e dai Vice Presidenti degli enti scuola aderenti all'ente bilaterale. All'Assemblea competono la predisposizione degli orientamenti di carattere generale, la redazione del programma di attività di cui deve anche impostare l'operatività nonché l'approvazione del bilancio.	Il Consiglio di amministrazione è composto da 3 membri di parte datoriale, da 3 rappresentanti delle organizzazioni sindacali nonché da 6 soggetti nominati dall'Assemblea dei consorziati in egual misura tra i Presidenti ed i Vice Presidenti degli enti scuola aderenti. Ai sensi dell'art. 10 dello Statuto, il Consiglio di amministrazione è investito dei più ampi poteri per la gestione ordinaria dell'ente. A tal fine, gli sono riconosciute tutte le facoltà utili e necessarie per il raggiungimento degli scopi statutari.	Il Presidente, nominato dall'ANCE, presiede l'Assemblea ed il Consiglio di Amministrazione, è titolare della firma sociale e rappresenta l'ente bilaterale di fronte ai terzi. Congiuntamente al Vicepresidente - di nomina sindacale - sovrintende all'applicazione dello Statuto, da esecuzione alle delibere del Consiglio di amministrazione e svolge tutti gli altri compiti che gli sono demandati dallo Statuto. Il Presidente ha la legale rappresentanza dell'ente, ne sovrintende il funzionamento e ne convoca l'Assemblea. È sostituito, in caso di sue dimissioni od impedimento, dal Vicepresidente.

&gt;&gt;&gt;

**PRIMO ELEMENTO ISTITUZIONALE:**

**Ente bilaterale FORMEDIL Emilia Romagna >> segue**

Ente bilaterale	Assemblea / Consiglio direttivo	CdA / Comitato direttivo	Presidenza
<p><b>Commenti / Osservazioni generali</b></p>	<p>Le deliberazioni dell'Assemblea sono valide se prese alla presenza della maggioranza dei componenti ed assunte, a maggioranza dei presenti. Non sono previste maggioranze particolari con riferimento all'approvazione del bilancio. La presenza all'interno dell'Assemblea dei consorziati dei Presidenti e dei Vicepresidenti delle scuole aderenti all'ente bilaterale rende il caso peculiare nello scenario generale.</p> <p><b>Per le valutazioni sul grado di plasticità dell'ente bilaterale, si noti che più è vincolante il sistema delle maggioranze (semplici, qualificate), maggiore è il livello di plasticità o adattabilità dell'ente alle volontà dei soggetti istitutivi, in un quadro di pari distribuzione di voti tra OOSS e associazioni datoriali.</b></p>	<p>Per la validità delle riunioni è richiesta la presenza di almeno la metà più uno dei componenti del Consiglio di amministrazione. Le delibere sono adottate, di regola, a maggioranza assoluta dei voti espressi. Ai sensi dell'art. 13 dello Statuto, qualora vi sia una richiesta in tal senso ad opera di uno dei componenti designati dalle parti firmatarie dell'accordo sindacale istitutivo dell'ente, le decisioni devono essere assunte all'unanimità.</p> <p><b>Per le valutazioni sul grado di plasticità dell'ente bilaterale, si noti che il livello di plasticità o adattabilità dell'ente alle volontà dei soggetti istitutivi è elevato stante la possibilità per il singolo componente del Consiglio di amministrazione di richiedere il voto all'unanimità.</b></p>	<p>Del tutto peculiare è la previsione contenuta nell'art. 11 dello Statuto secondo cui il Presidente ed il Vicepresidente possono essere sostituiti in qualsiasi momento ad opera delle organizzazioni di cui sono espressione. Il Vicepresidente opera di concerto con il Presidente nello svolgimento dei compiti allo stesso affidati. Gli atti concernenti attività economiche e finanziarie dell'ente richiedono, in particolare, la firma congiunta dei due. La nomina del Presidente all'interno dei soggetti rappresentativi delle associazioni datoriali contrasta con il principio di pariteticità che dovrebbe caratterizzare gli enti bilaterali.</p> <p><b>Per le valutazioni sul grado di plasticità dell'ente bilaterale, si noti che più è vincolante il sistema "Presidenza", maggiore è il livello di plasticità o adattabilità dell'ente alle volontà dei soggetti istitutivi, in un quadro di pari distribuzione di fatto dei poteri tra presidente e vicepresidente.</b></p>

>>>

## PRIMO ELEMENTO ISTITUZIONALE:

### Ente bilaterale Scuola Edile Artigiana

Ente bilaterale	Assemblea / Consiglio direttivo	CdA / Comitato direttivo	Presidenza
Scuola Edile Artigiana (rif. Statuto / intervista)	L'Assemblea, costituita in forma paritetica, è composta per ogni territorio o provincia, da 6 membri, di cui 3 designati dalle Associazioni imprenditoriali e 3 designati dalle Organizzazioni dei lavoratori nonché dai legali rappresentanti, o loro delegati, dalle Associazioni imprenditoriali e delle Organizzazioni dei lavoratori dei territori e/o delle province aderenti alla CEDAIER.	I	<p>Il Comitato di Presidenza, nominato dall'Assemblea, è composto da un minimo di 8 a un massimo di 14 membri, tra cui il Presidente e il Vicepresidente, di cui metà nominati su designazione delle Associazioni Imprenditoriali e metà su designazione delle Organizzazioni Sindacali.</p> <p>Spetta al Presidente: - la firma sociale; - rappresentare la Cassa di fronte a terzi e stare in giudizio; - sovrintendere, di concerto con il Vice-Presidente, alla gestione ed organizzazione della Cassa secondo i principi e le finalità stabilite nello Statuto; - provvedere in via ordinaria e straordinaria, di concerto con il Vicepresidente, alla convocazione dell'Assemblea dei soci e del Comitato di Presidenza presiedendone le sedute; - dare esecuzione, di concerto con il Vicepresidente, alle delibere dell'Assemblea dei soci e del Comitato di Presidenza.</p> <p>Spetta al Vice-Presidente: - sovrintendere, di concerto con il Presidente, alla gestione ed organizzazione della Cassa secondo i principi e le finalità di cui allo Statuto; - coadiuvare il Presidente in tutti gli atti a lui demandati dallo Statuto; - sostituire il Presidente in quegli atti e in quelle funzioni che possono essere da questo delegate in via temporanea o permanente.</p>

>>>



**PRIMO ELEMENTO ISTITUZIONALE:**

**Ente bilaterale Scuola Edile Artigiana >> segue**

Ente bilaterale	Assemblea / Consiglio direttivo	CdA / Comitato direttivo	Presidenza
<p><b>Commenti / Osservazioni generali</b></p>	<p>L'Assemblea dei soci delibera all'unanimità sulle materie più importanti e delicate e a maggioranza dei voti sulle restanti materie. La pariteticità è garantita dalla distribuzione in egual misura dei voti tra le parti istitutive.</p> <p>Per le valutazioni sul grado di plasticità dell'ente bilaterale, si noti che più è vincolante il sistema delle maggioranze (semplici, qualificate), maggiore è il livello di plasticità o adattabilità dell'ente alle volontà dei soggetti istitutivi, in un quadro di pari distribuzione di voti tra OOSS e associazioni datoriali.</p>	<p>Dallo Statuto emerge che non sono costituiti un CdA / Comitato direttivo e che le relative funzioni sono svolte dall'Assemblea dei soci.</p> <p>Per le valutazioni sul grado di plasticità dell'ente bilaterale, si noti che più è vincolante il sistema delle maggioranze (semplici, qualificate), maggiore è il livello di plasticità o adattabilità dell'ente alle volontà dei soggetti istitutivi, in quadro di pari distribuzione di voti tra OOSS e associazioni datoriali.</p>	<p>Per la validità delle riunioni, è necessaria la presenza di almeno la metà più uno dei componenti. Ciascun componente ha diritto a un voto. Le deliberazioni sono adottate con voto favorevole di almeno il 75% dei presenti. La movimentazione di fondi e per le erogazioni, sia a titolo ordinario che straordinario, dovranno essere giustificate da documentazione sottoscritta congiuntamente dal Presidente e dal Vicepresidente. Per taluni ordini di pagamento previsti dallo Statuto, questi ultimi potranno delegare alla firma il Direttore. Tale delega dovrà essere approvata dal Comitato di Presidenza che potrà revocarla in ogni momento.</p> <p>Per le valutazioni sul grado di plasticità dell'ente bilaterale, si noti che più è vincolante il sistema "Presidenza", maggiore è il livello di plasticità o adattabilità dell'ente alle volontà dei soggetti istitutivi, in un quadro di pari distribuzione di fatto dei poteri tra presidente e vicepresidente.</p>

>>>

**PRIMO ELEMENTO ISTITUZIONALE:**

**Ente bilaterale Cassa Edile Cosenza - Cremona - Macerata - Messina - Salerno - Vicenza - Nord Sardegna - Verona**

Ente bilaterale	Assemblea / Consiglio direttivo	CdA / Comitato direttivo	Presidenza
<p>Cassa Edile Cosentina - Cassa di Mutualità e Assistenza della provincia di Cremona - Cassa Edile Macerata - Cassa Edile di Messina - Cassa Edile Salernitana - Cassa Edile per l'assistenza dei lavoratori edili e affini di Vicenza e provincia - Cassa Edile del Nord Sardegna - Cassa Edile Verona (rif. Statuto / intervista)</p>	<p>Il Consiglio Generale è composto dai 12 componenti del Comitato di Gestione, da 3 componenti nominati dalle Organizzazioni datoriali e da 3 componenti nominati dalle Organizzazioni dei lavoratori. Può essere prevista l'eventuale partecipazione di componenti in rappresentanza delle Organizzazioni artigiane.</p>	<p>Per la validità delle riunioni del Comitato di Gestione è necessaria, di regola, la presenza di almeno la metà più uno dei suoi componenti. Lo Statuto della Cassa Edile Salernitana richiede, però, la presenza dei due terzi dei componenti. Le deliberazioni sono prese: - a maggioranza assoluta (Cassa Edile Cosentina, Cassa Edile Macerata, Cassa Edile del Nord Sardegna, Cassa Edile Verona); - a maggioranza (Cassa Edile per l'assistenza dei lavoratori edili e affini di Vicenza, Cassa Edile Salernitana); - a maggioranza dei due terzi (Cassa Edile di Messina). Sono previsti quorum più elevati per determinate materie.</p> <p>In caso di esigenze contrapposte all'interno degli organi gestori, sono le parti sociali istitutive a svolgere una funzione dirimente.</p> <p>Le divergenze insorte all'interno della Cassa Edile Macerata vengono definite a livello territoriale o nazionale a seconda della competenza. Particolarità della Cassa Edile del Nord Sardegna è che la</p>	<p>composizione di eventuali vertenze è affidata contrattualmente alle parti sociali nazionali.</p>

>>>

**PRIMO ELEMENTO ISTITUZIONALE:**

**Ente bilaterale Cassa Edile Cosenza - Cremona - Macerata - Messina - Salerno - Vicenza - Nord Sardegna - Verona >> segue**

Ente bilaterale	Assemblea / Consiglio direttivo	CdA / Comitato direttivo	Presidenza
<p><b>Commenti / Osservazioni generali</b></p>	<p>La pariteticità, è garantita dalla distribuzione in egual misura dei voti tra le parti istitutive. Le delibere sono, di regola assunte a maggioranza salvo quelle relative a determinate materie, per cui sono previsti quorum più elevati. Peculiare è la composizione del Consiglio Generale della Cassa Edile Verona di cui fanno parte: a) gli 8 componenti del Comitato di Gestione; b) 5 componenti nominati dalle associazioni datoriali aderenti all'ANCE; c) 5 componenti dalle Organizzazioni sindacali rappresentate nel Comitato di Gestione. Nel caso di riduzione del numero dei membri del Comitato di Gestione a dodici, i componenti alle lettere b) e c) sono automaticamente ridotti a 3 per ciascuna previsione.</p> <p><b>Per le valutazioni sul grado di plasticità dell'ente bilaterale, si noti che più è vincolante il sistema delle maggioranze (semplici, qualificate), maggiore è il livello di plasticità o adattabilità dell'ente alle volontà dei soggetti istitutivi, in un quadro di pari distribuzione di voti tra OOSS e associazioni datoriali.</b></p>	<p>La regola dei 2/3 prevista dallo Statuto della Cassa Edile di Messina è assimilabile a una tendenziale unanimità. Nello Statuto della Cassa Edile Salernitana è previsto che, nel caso di partecipazione delle organizzazioni artigiane, per la validità delle riunioni sia necessaria la presenza di almeno due terzi dei componenti. In tal caso le deliberazioni sono prese a maggioranza dei due terzi. Lo Statuto della Cassa di Mutualità e Assistenza di Cremona prevede che qualora il numero degli assenti tra i membri di una parte sia pari o superiore alla differenza fra i voti favorevoli e quelli contrari, la deliberazione deve essere sospesa e riproposta in una riunione successiva. Particolarità delle Casse Edili di Vicenza e Cremona è che, in caso di parità, prevalga il voto del presidente.</p> <p><b>Per le valutazioni sul grado di plasticità dell'ente bilaterale, si noti il livello di plasticità o adattabilità dell'ente alle volontà dei soggetti istitutivi appare, almeno teoricamente, molto basso ove sia prevista la prevalenza del voto del presidente.</b></p>	<p>Qualsiasi atto concernente il prelievo, l'erogazione e il movimento di fondi deve essere effettuato con firma abbinata del Presidente e del Vicepresidente. A tal fine la Cassa Edile di Messina prevede anche la previa autorizzazione del Direttore della Cassa.</p> <p>La scelta del Presidente esclusivamente tra i soggetti nominati dalle associazioni datoriali non garantisce pienamente la pariteticità.</p> <p><b>Per le valutazioni sul grado di plasticità dell'ente bilaterale, si noti che più è vincolante il sistema "Presidenza", maggiore è il livello di plasticità o adattabilità dell'ente alle volontà dei soggetti istitutivi, in un quadro di pari distribuzione di fatto dei poteri tra presidente e vicepresidente.</b></p>

>>>

**PRIMO ELEMENTO ISTITUZIONALE:****Ente bilaterale Cassa Edile della Provincia di Bari**

Ente bilaterale	Assemblea / Consiglio direttivo	CdA / Comitato direttivo	Presidenza
Cassa Edile della Provincia di Bari (rif. Statuto / intervista)	Il Consiglio Generale è composto da 18 componenti così ripartiti: - n. 12 componenti del Comitato di Gestione; - n. 2 nominati dalla Sezione Edile dell'Associazione degli Industriali della Provincia di Bari aderente alla ANCE; - n. 1 di nomina diretta delle Organizzazioni Artigiane; - n. 3 nominati dalle Organizzazioni territoriali dei lavoratori rappresentate nel Comitato di Gestione.	Per la validità delle adunanze del Comitato di Gestione e delle deliberazioni relative, è necessaria la presenza di almeno la metà più due dei suoi componenti. Ciascun membro ha diritto ad un voto. Le deliberazioni sono prese a maggioranza assoluta di voti. È ammessa la facoltà di delega.	Il Comitato di Presidenza è costituito dal Presidente e dal Vice - Presidente. Uno fra i componenti del Comitato di Gestione di nomina datoriale assumerà la funzione di Presidente. Tra i componenti del Comitato di Gestione nominati dalle Organizzazioni sindacali assumerà, invece, la funzione di Vicepresidente. Il Presidente convoca e presiede il Comitato di Gestione e il Consiglio Generale, ha la firma sociale e rappresenta l'ente di fronte a terzi ed in giudizio. Qualsiasi atto concernente il prelievo, l'erogazione e il movimento di fondi deve essere autorizzato con firma congiunta del Presidente e del Vicepresidente. In caso di assenza o di impedimento, il Presidente e il Vicepresidente potranno delegare, per iscritto e di volta in volta, ad altro membro del Comitato di gestione tutte o parte delle proprie funzioni.

&gt;&gt;&gt;

**PRIMO ELEMENTO ISTITUZIONALE:**

**Ente bilaterale Cassa Edile della Provincia di Bari >> segue**

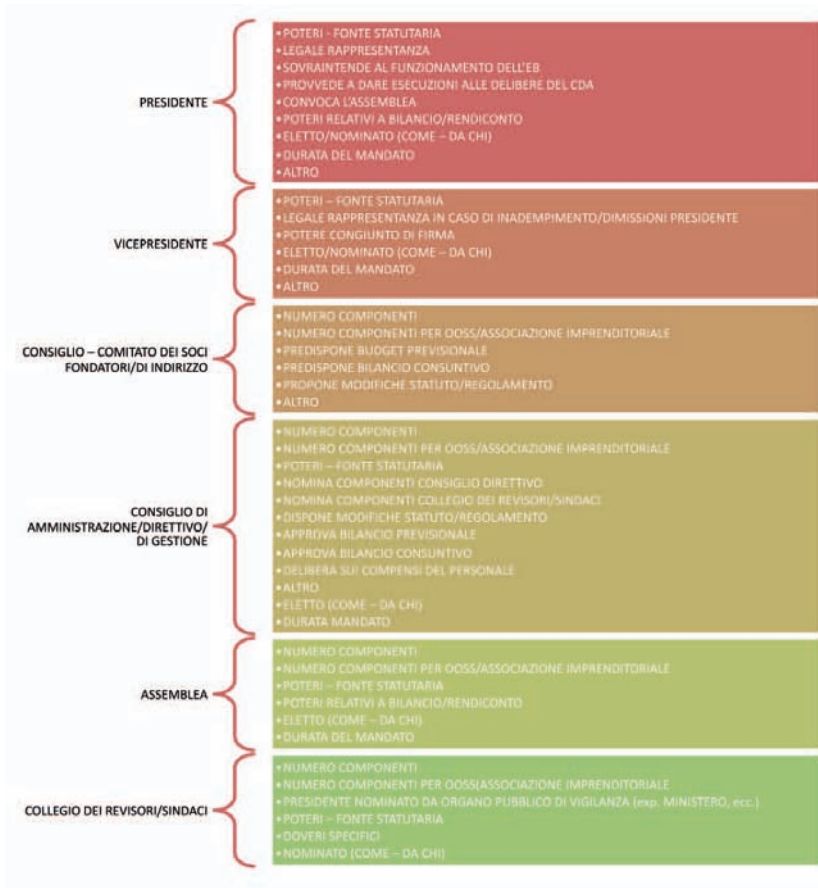
Ente bilaterale	Assemblea / Consiglio direttivo	CdA / Comitato direttivo	Presidenza
<p><b>Commenti / Osservazioni generali</b></p>	<p>La pariteticità, è garantita dalla distribuzione in egual misura dei voti tra le parti istitutive. Le delibere sono, di regola assunte a maggioranza salvo quelle relative a determinate materie, per cui sono previsti quorum più elevati. Peculiare è la composizione del Consiglio Generale della Cassa Edile Verona di cui fanno parte: a) gli 8 componenti del Comitato di Gestione; b) 5 componenti nominati dalle associazioni datoriali aderenti all'ANCE; c) 5 componenti dalle Organizzazioni sindacali rappresentate nel Comitato di Gestione. Nel caso di riduzione del numero dei membri del Comitato di Gestione a dodici, i componenti alle lettere b) e c) sono automaticamente ridotti a 3 per ciascuna previsione.</p> <p><b>Per le valutazioni sul grado di plasticità dell'ente bilaterale, si noti che più è vincolante il sistema delle maggioranze (semplici, qualificate), maggiore è il livello di plasticità o adattabilità dell'ente alle volontà dei soggetti istitutivi, in un quadro di pari distribuzione di voti tra OOSS e associazioni datoriali.</b></p>	<p>La regola dei 2/3 prevista dallo Statuto della Cassa Edile di Messina è assimilabile a una tendenziale unanimità. Nello Statuto della Cassa Edile Salernitana è previsto che, nel caso di partecipazione delle organizzazioni artigiane, per la validità delle riunioni sia necessaria la presenza di almeno due terzi dei componenti. In tal caso le deliberazioni sono prese a maggioranza dei due terzi. Lo Statuto della Cassa di Mutualità e Assistenza di Cremona prevede che qualora il numero degli assenti tra i membri di una parte sia pari o superiore alla differenza fra i voti favorevoli e quelli contrari, la deliberazione deve essere sospesa e riproposta in una riunione successiva. Particolarità delle Casse Edili di Vicenza e Cremona è che, in caso di parità, prevalga il voto del presidente.</p> <p><b>Per le valutazioni sul grado di plasticità dell'ente bilaterale, si noti il livello di plasticità o adattabilità dell'ente alle volontà dei soggetti istitutivi appare, almeno teoricamente, molto basso ove sia prevista la prevalenza del voto del presidente.</b></p>	<p>Qualsiasi atto concernente il prelievo, l'erogazione e il movimento di fondi deve essere effettuato con firma abbinata del Presidente e del Vicepresidente. A tal fine la Cassa Edile di Messina prevede anche la previa autorizzazione del Direttore della Cassa.</p> <p>La scelta del Presidente esclusivamente tra i soggetti nominati dalle associazioni datoriali non garantisce pienamente la pariteticità.</p> <p><b>Per le valutazioni sul grado di plasticità dell'ente bilaterale, si noti che più è vincolante il sistema "Presidenza", maggiore è il livello di plasticità o adattabilità dell'ente alle volontà dei soggetti istitutivi, in un quadro di pari distribuzione di fatto dei poteri tra presidente e vicepresidente.</b></p>

Di qui l'idea teorica di impostare nel database l'analisi secondo un modello speculare che ha dato prova della pariteticità degli organismi gestori e di vigilanza della bilateralità italiana, con partecipazione sindacale e partecipazione delle organizzazioni imprenditoriali nella nomina dei componenti, generalmente diretta emanazione/proiezione delle parti sociali in tali organi, nonché nel tipo di potere che si esercita in funzione gestoria o di vigilanza.

In via generale, si può notare quanto segue:

- più è vincolante il sistema delle maggioranze (semplici, qualificate), maggiore è il livello di plasticità o adattabilità dell'ente alle volontà dei soggetti istitutivi, in un quadro di pari distribuzione di voti tra OOSS e associazioni datoriali: ad es., il sistema della bilateralità artigiana;
- più è vincolante il sistema della necessaria compresenza di tutti i componenti dell'organo gestorio ai fini della validità della riunione, maggiore è il livello di plasticità o adattabilità dell'ente alla volontà dei soggetti istitutivi: ad es., il sistema della bilateralità artigiana è composto da più organizzazioni datoriali (Confartigianato, CNA, CLAI, ecc.), la necessaria compresenza di cui sopra ai fini della validità della riunione dell'organo gestorio è volto a non escludere nessuna parte sociale;
- più è vincolante il sistema della "Presidenza", maggiore è il livello di plasticità o adattabilità dell'ente alle volontà dei soggetti istitutivi, in un quadro di pari distribuzione di fatto dei poteri tra presidente e vicepresidente: ad es., il sistema delle Casse edili e quello del terziario;
- il livello di plasticità o adattabilità dell'ente alle volontà dei soggetti istitutivi è basso se vi è la regola della prevalenza del voto del Presidente (casi non rilevabili);
- il livello di plasticità può essere inteso anche dalla modalità di elezione/nomina della Presidenza;
- il livello di plasticità o adattabilità dell'ente alle volontà dei soggetti istitutivi ove il Presidente nomina un Consigliere facente funzione ad acta appare certamente meno elevato rispetto a enti bilaterali a pariteticità perfetta nella gestione degli affari di Presidenza: ad es., il sistema delle Casse edili.

L'idea teorica è stata tramutata nel database, anche per gli EBT, in schema di applicazione e di indagine nel modo che segue:



Si può adesso porre l'attenzione sul terzo elemento istituzionale, facendo ricorso a un'ulteriore prova della plasticità o adattabilità dell'ente bilaterale territoriale.

L'osservazione che segue è parzialmente fondata. In ragione dell'analisi della bilateralità territoriale si potrà affermare che meno tecnostuttura esiste a livello nazionale e/o territoriale, per quantità di personale anche in vista di specializzazioni/funzioni/servizi da rendere, più plastico apparirà l'ente bilaterale in ragione dell'attività che OOSS e associazioni imprenditoriali (mediante figure professionali assegnate alla bilateralità) debbono svolgere. La tecnostuttura di ente bilaterale, se qualificata e bene organizzata, di fatto sottrae spazi di

operatività diretta alle parti istitutive, ridefinendo caso per caso, nella logica dello statuto e del regolamento, competenze chiare, professionalità adeguate e funzioni e servizi riferibili a soggetti responsabili di atti e attività giuridicamente rilevanti.

### TERZO ELEMENTO ISTITUZIONALE - Tecnostruttura

Legenda: N (non esiste), S (esiste), PTL (prestatore/i di lavoro), C (collaboratore/i)

Ente bilaterale	Direttore / Coordinatore	Aree funzionali / dipartimenti con eventuali responsabili	Quantità / qualità lavoro e figure professionali applicate
CASSA EDILE DELLA PROVINCIA DI BARI	S	S	31 PTL
CASSA EDILE COSENTINA	S	N	10 PTL
CASSA EDILE DI MUTUALITÀ E ASSISTENZA DELLA PROVINCIA DI CREMONA	S	N	8 PTL
ENTE PARITETICO PER IL SETTORE DELLE COSTRUZIONI FORLÌ - CESENA	N	N	5 PTL
CASSA EDILE MACERATA	S	N	6 PTL
CASSA EDILE DI MESSINA	S	N	13 PTL, 1 C
CASSA EDILE DI MUTUALITÀ E ASSISTENZA DELLA PROVINCIA DI PORDENONE	N	N	8 PTL
CASSA EDILE SALERNITANA	S	N	14 PTL, 1 C
CASSA EDILE DI MUTUALITÀ E ASSISTENZA DELLA PROVINCIA DI TORINO	N	N	21 PTL
CASSA EDILE PER L'ASSISTENZA DEI LAVORATORI EDILI E AFFINI DI VICENZA E PROVINCIA	S	N	8,5 PTL
EBINFOP EMILIA ROMAGNA	N	N	N
EBIRFOP VENETO	S	N	N
EBIRFOP PIEMONTE	S	N	N
ENTE BILATERALE REGIONALE LOMBARDIA DELLA PANIFICAZIONE E ATTIVITÀ AFFINI	S	N	3 PTL
COMITATO PROVINCIALE ENIPG MILANO	N	N	N
ORGANISMO BILATERALE SERVIZI INTEGRATI TORINO	N	N	N
ENTE BILATERALE REGIONALE LOMBARDO PER LE AZIENDE DEL TERZIARIO, COMMERCIO, TURISMO E SERVIZI	N	N	5 PTL
ENTE BILATERALE TERRITORIALE	N	N	N

>>>



&gt;&gt;&gt;

EMILIA ROMAGNA DEL COMMERCIO, TURISMO E SERVIZI			
ENTE BILATERALE REGIONALE DEI SETTORI TURISMO TERZIARIO DISTRIBUZIONE E SERVIZI VENETO FVG	S	N	4 PTL, 2 C
ENTI BILATERALI COMMERCIO E TURISMO DELLA TOSCANA	N	N	1 PTL, 9C
ENTE BILATERALE ARTIGIANATO CALABRIA	S	N	3 PTL
ENTE BILATERALE ARTIGIANATO CAMPANIA	S	N	3 PTL
ENTE BILATERALE REGIONALE ARTIGIANATO EMILIA ROMAGNA	S	S	21 PTL
ENTE LOMBARDO BILATERALE DELL'ARTIGIANATO	S	N	9 PTL
ENTE BILATERALE ARTIGIANATO MARCHE	S	N	7 PTL
ENTE BILATERALE ARTIGIANATO SARDO	S	N	4 PTL
ENTE BILATERALE ARTIGIANATO TOSCANA	N	N	5 PTL
ENTE BILATERALE ARTIGIANATO VENETO	N	N	Dati non pervenuti
SCUOLA EDILE DELLA PROVINCIA DI ANCONA	S	N	1 PTL
SCUOLA EDILE DELLA PROVINCIA DI ASTI	N	N	3 PTL, 6 C
ENTE SCUOLA PROVINCIALE PER LA FORMAZIONE PROFESSIONALE IN EDILIZIA DELLA PROVINCIA DI BARI	S	N	Dati non pervenuti
SCUOLA EDILE DELLA PROVINCIA DI BERGAMO	N	N	Dati non pervenuti
SCUOLA EDILE BRESCIANA	N	N	30 PTL
SCUOLA EDILE DELLA PROVINCIA DI BRINDISI	N	N	10 PTL, 50 C
ENTE NISSENO SCUOLA EDILE	S	N	16 PTL, 1 C
SCUOLA EDILE DEL MOLISE E COMITATO PARITETICO	S	N	5 PTL
FORMEDIL SCUOLA EDILE DELLA PROVINCIA DI CASERTA	S	N	7 PTL
ENTE SCUOLA PROFESSIONALE DELLA PROVINCIA DI COMO	S	N	17 PTL
ENTE UNITARIO SCUOLA PROFESSIONALE EDILE	N	N	3 PTL, 30 C
ENTE LIVORNESE SCUOLA EDILE	S	N	2 PTL
ENTE SCUOLA CIPET	N	N	20 PTL
ENTE BILATERALE DELL'ARTIGIANATO PUGLIESE	N	N	Dati non pervenuti
ENTE BILATERALE ARTIGIANATO PIEMONTESE	S	N	7 PTL

>>>

ENTE BILATERALE ARTIGIANATO FRIULI VENEZIA GIULIA	N	N	Dati non pervenuti
SCUOLA PER LA FORMAZIONE E SICUREZZA IN EDILIZIA DELLA PROVINCIA DI MASSA CARRARA	S	S	2 PTL, 1 C
ENTE SCUOLA EDILE DELLA PROVINCIA DI MATERA	S	N	3 PTL
FORMAZIONE IN EDILIZIA - ENTE SCUOLA EDILE MILANESE	S	S	30 PTL, 3 C
CENTRO PER LA FORMAZIONE DELLE MAESTRANZE EDILI DI NAPOLI E PROVINCIA	S	S	12 PTL, 23 C
ENTE SCUOLA EDILE	S	S	Dati non pervenuti
CENTRO PROVINCIALE DI ISTRUZIONE PROFESSIONALE EDILE	S	N	7 PTL, 10 C
ORGANISMO PARITETICO PER LA FORMAZIONE E LA SICUREZZA IN EDILIZIA DI ROMA E PROVINCIA	S	S	34 PTL
ENTE SCUOLA EDILE PER LA FORMAZIONE E LA SICUREZZA	S	N	8 PTL
EDILFORMAZIONE RIETI	S	N	2 PTL, 2 C
ASSISTEDIL	N	N	Dati non pervenuti
CASSA EDILE DEL NORD SARDEGNA	S	N	6 PTL, 2 C
ENTE SENESE SCUOLA EDILE	S	N	6 PTL
SCUOLA PER L'ISTRUZIONE PROFESSIONALE DEI LAVORATORI EDILI DELLA PROVINCIA DI TERNI	S	N	2 PTL, 2 C
ENTE SCUOLA EDILE VERONA	S	N	6 PTL, 98 C
EDILFORMAS ABRUZZO	S	N	1 PTL, 3 C
EDILSCUOLA PUGLIA	S	N	2 PTL, 35 C
SCUOLA EDILE ARTIGIANA	S	N	4 PTL, 1 C
CASSA EDILE VERONA	S	N	Dati non pervenuti

**b) Secondo fattore. Mutualità, ideal-tipi di welfare state, sistemi a ripartizione, sistemi a capitalizzazione nella bilateralità territoriale e processi di *decommodification***

Richiamiamo, per comodità espositiva, lo schema sintetico già anticipato in premessa. Successivamente spiegheremo la dinamica teorica del secondo fattore della plasticità degli EBT. Tale secondo fattore coincide con la nozione di mutualità. Di essa si accennerà il profilo teorico applicabile agli EBT e si osserveranno le ricadute pratiche, richiamando elementi, prassi e modelli istituzionali analizzati nel corso dell'indagine.

L'EBT, allo stato delle cose, è un'istituzione mutualistica di derivazione sindacale, endo-categoriale per vincolo contrattuale nazionale e decentrato, generalmente basata su schemi a ripartizione (il lavoro di tutti/quasi tutti paga la

prestazione per n\* alcuni), resa operativa per un determinato territorio, con funzioni suppletive o integrative della previdenza pubblica nonché di ausilio nel mercato del lavoro.

L'EBT si pone, dunque, nel complesso sistema delle situazioni contrattuali di appartenenza, nazionali, decentrate e in funzione della legge,

- (i) nell'ambito dell'art. 38, commi 2 e 5, Cost., per i profili di adeguatezza della prestazione di previdenza privata;
- (ii) nell'ambito dell'art. 3, comma 2, anche in combinazione con i principi europei sulla strategia dell'occupazione, per i profili di ausilio/facilitazione alla partecipazione dei lavoratori alla vita economico-sociale (politiche attive del lavoro);
- (iii) nell'ambito dell'art. 36 Cost., per i profili di sufficienza della retribuzione, essendo stata quest'ultima in quota parte accumulata presso l'EBT per mutualizzare determinati bisogni/rischi sociali individuati dalla contrattazione collettiva nazionale e decentrata;
- (iv) nell'ambito dell'art. 118, comma 4, Cost., per i profili organizzativi resi possibili da "cittadini associati" in ragione del principio di sussidiarietà.

Questo rappresenta il punto da cui muovere il resto delle osservazioni. Lo schema sulla plasticità connessa alla mutualità è, come noto, il seguente:



L'EBT è, per definizione, un'istituzione con scopo mutualistico, la cui essenza partecipativa è di rilievo sindacale. Il tema centrale è, però, quella della mutualità, essendo generalmente l'EBT l'articolazione più adatta nel sistema a due livelli della bilateralità italiana (nazionale/territoriale) a gestire le funzioni suppletive o integrative della previdenza pubblica in un certo territorio o di ausilio del mercato del lavoro, in base a norme di contratto collettivo nazionale e/o decentrato, nonché in relazione a sistemi di legge che assegnano funzioni di vario genere.

La scopo mutualistico dell'EBT, tuttavia, non può essere derogato mediante contrattazione collettiva decentrata. In altre parole, se il CCNL ha fissato il regime delle prestazioni e l'assetto istituzionale della bilateralità nazionale e territoriale, il CCL decentrato non può derogare il regime delle prestazioni e l'assetto istituzionale così definiti. Il rischio di una dichiarazione dell'insussistenza dello scopo mutualistico dell'EBT, almeno in una circostanza di tal genere, sarebbe possibile.

Perché si afferma questo?

Qui si intende analizzare la nozione di mutualità applicabile all'EBT. Nella prospettiva di un certo orientamento contrattualistico<sup>83</sup>, la mutualità è intesa come rapporto associativo qualificato dalla cd. "gestione di servizio". In altre parole, la medesima dottrina, specifica che nella mutualità sussiste un "rapporto tra gli associati e non con il gruppo o la categoria [...] ciò significa, in sostanza, ricondurre l'essenza dell'istituto al suo fondamento contrattuale [...] Ora, su questo terreno, il collegamento con la categoria si risolve giuridicamente non nella impresa a disposizione del gruppo e quindi di terzi, ma strutturalmente nell'appartenenza al gruppo dei contraenti, in quanto portatori di un interesse economico di categoria (non dell'interesse della categoria), [...] funzionalmente nel soddisfacimento diretto di questo interesse, perseguito attraverso il rapporto associativo". Ma non è questo il nostro punto di vista, almeno qui per la specifica analisi che si intende svolgere sulla bilateralità territoriale. Secondo altri<sup>84</sup>, infatti, esiste una mutualità a rilevanza anche

---

83. Oppo G., L'essenza della società cooperativa e gli studi recenti. *Rivista di diritto civile*, 1959, fasc. 1, 369-411. La citazione è tratta dalla p. 374 del saggio.

84. Verrucoli P., *La società cooperativa*, Milano, 1958. Dello stesso A., "Cooperative (imprese)", *Enciclopedia del Diritto*, X, Milano, 1962, 556 si può leggere la seguente indicazione teorica: "da un lato il codice fissa l'essenza della società cooperativa nel 'rapporto mutualistico', e cioè vuole intendere con 'scopo mutualistico' il carattere e la sfera di estensione dell'attività dell'impresa sociale, ovvero la 'gestione di servizio' di questa; dall'altro, poi, lo stesso codice parla di scopi (anzi, di 'fini') mutualistici non in riferimento ai soci della società cooperativa ed ai rapporti della medesima con essi, ma in relazione ad un interesse di pubblica utilità [...] Risulta qui un indiscutibile collegamento funzionale della società cooperativa con una categoria o gruppo, cioè uno scopo o carattere diverso da quello mutualistico – in senso proprio – dell'attività esercitata". Sul punto appare interessante anche la tesi di, Galgano F., *Diritto civile e commerciale*, vol. I, Padova, 2004, 221 ss.; in particolare pp. 235-236, dove afferma che tra le collettività organizzate per la realizzazione di un interesse di categoria (o interesse di serie) vi sono anche le associazioni le quali, "individuano, nell'atto in cui si costituiscono, una più vasta serie o categoria di soggetti e tendono a presentarsi come lo strumento idoneo a soddisfare l'identico interesse di quanti appartengono alla serie o categoria enunciata nell'atto costitutivo".

esterna, data la proiezione delle istituzioni mutualistiche verso gli interessi degli appartenenti all'intera categoria di provenienza.

L'EBT, in conformità alla norma di contratto collettivo nazionale/decentrato, deve individuare, anche mediante l'atto di costituzione, una vasta e illimitata categoria di soggetti (lavoratori e datori di lavoro) con medesimo interesse o interessi in comune. Un riscontro di tale logica si osserva, ad esempio, nelle forme di mutualità di sistema che la bilateralità nazionale pone in essere mediante fondi perequativi per regioni/territori privi di una bilateralità consolidata. L'EBT conserva lo scopo mutualistico se viene realizzata una mutualità a rilevanza esterna, nel coordinamento controllato tra CCNL e CCL decentrato. Tale mutualità è limitata in tale tendenza esterna esclusivamente per ambito soggettivo, nella logica di adesione del datore di lavoro all'EBT di riferimento del CCNL applicato per conformità alla retribuzione minima, la quale è composta anche dalle prestazioni che l'EBT è tenuto a erogare in presenza di rischi/bisogni fissati dal CCNL. Non si spiegherebbe altrimenti l'insieme dei sistemi sanzionatori imposti da vari CCNL, con il conseguente diritto a contenuto economico alla cd. prestazione equipollente di cui è titolare il lavoratore nei confronti del datore di lavoro che non adempie, correttamente o integralmente, l'obbligazione contributiva a favore dell'ente bilaterale (si v. Sezione I sul punto). Questo significa che la contrattazione territoriale non può derogare il sistema delle prestazioni o l'assetto istituzionale perché inciderebbe sullo scopo mutualistico dell'EBT, dissociando questo dal sistema a mutualità esterna del EBN di riferimento. Teoricamente il CCL decentrato potrebbe incidere sul *quantum* dell'obbligazione contributiva, imponendo in una fase di crisi di mercato, ad esempio, un livello più basso di aliquota per un certo territorio. Il che, in assenza di coordinamento con il CCNL, dovrebbe essere svolto con gli strumenti di contrattazione collettiva decentrata con funzione derogatoria oggi esistenti nel nostro ordinamento.

È altresì limitata, tale mutualità, per le risorse disponibili utili a finanziare le prestazioni. Quest'ultimo aspetto deriva evidentemente dal sistema a ripartizione su cui l'EBT è fondato. Il lavoro di tutti (o quasi tutti), almeno teoricamente, paga le prestazioni di  $n^*$  lavoratori o aziende. Ciò avviene in funzione di quanta contribuzione è stata accumulata nel tempo in una solidarietà infragenerazionale. La contribuzione è mutualisticamente volta a sollevare dal bisogno chi propone domanda e a ripartire il rischio di alcuni eventi, ricadenti – almeno tendenzialmente – su alcuni lavoratori/datori di lavoro. Le prestazioni sono correlate a tali bisogni/rischi.

L'EBT realizza altresì una mutualità tendenzialmente endo-categoriale, in ra-

gione della contrattazione collettiva nazionale applicabile. Ciò significa che l'EBT è rivolto alla categoria di riferimento della contrattazione collettiva nazionale, eventualmente specificata dalla contrattazione collettiva decentrata, essendo per l'EBT fissati (i) un binario correlato alla raccolta della contribuzione da parte dei datori di lavoro assoggettati a una certa contrattazione collettiva e (ii) un binario all'erogazione di prestazioni a favore dei lavoratori di detti datori di lavoro adempienti.

Si rinvia, in termini esemplificativi al caso della Cassa edile di Parma, per la quale le organizzazioni istitutive hanno stipulato un accordo territoriale il 26 aprile 2012, mediante cui le parti stabiliscono, in caso di inadempimento una procedura di riscossione coattiva del contributo dovuto:



L'endo-categorialità in alcuni casi si spinge anche oltre (si v. di seguito la scheda sintetica sull'ente veneto artigianato EBAV).

Infatti, l'EBT realizza persino mutualità endo-categoriali di tipo verticale, e cioè per comparti o settori all'interno dell'EBT endo-categoriale, creando meccanismi di raccolta contributiva differenziata per comparti/settori, con gestioni speciali, pur mantenendo forme di perequazione infra-settoriali, con comitati gestionali connessi a ciascuna gestione.

Ciò è, evidentemente, un modo peculiare di realizzare tale mutualità che merita una osservazione attenta.

## SCHEDE SINTETICHE<sup>85</sup>

### EBAV - ENTE BILATERALE ARTIGIANATO VENETO

I numerosi cambiamenti che dalla metà del 1980 hanno influenzato i processi produttivi delle aziende artigiane del Veneto hanno altresì inciso sul connesso sistema regionale delle relazioni sindacali. Organizzazioni sindacali e associazioni imprenditoriali avvertirono, a fronte di tale mutamento, l'esigenza di trasformare l'impianto che fino a quel momento aveva disciplinato il sistema di relazioni sindacali. Anche per tale ragione decisero di spostare il baricentro del conflitto sindacale dal tradizionale modello non partecipativo a un modello partecipativo. La bilateralità veneta si inserisce in questa dinamica. L'Accordo istituzionale del luglio 1988 (di seguito "Accordo 1988") è il primo tassello di un mosaico che nel corso degli anni si arricchirà di importanti novità. L'Accordo 1988 stabiliva che per affrontare un quadro coordinato di sviluppo economico fosse affidata alle parti sociali la possibilità di dotarsi di uno strumento che consentisse lo sviluppo e il consolidamento delle imprese artigiane, includendo specifiche prestazioni a favore dei lavoratori e delle imprese artigiane, convenendo di istituire un ente bilaterale regionale. Mediante l'Accordo del 21 dicembre 1989 ("Accordo 1989") si introduce il principio di inscindibilità tra il nuovo modello partecipativo di relazioni sindacali e la costituzione dell'ente bilaterale regionale del Veneto, definendo altresì l'obbligazione contributiva connessa al finanziamento delle attività dell'ente bilaterale<sup>86</sup>. Le parti manifestano la volontà di costituire l'ente bilaterale territoriale, definendo la procedura paritetica per giungere allo statuto e al regolamento<sup>87</sup>. Contestualmente furono istituite, anche al fine di comprendere le esigenze del territorio, alcune consulte provinciali aventi funzioni consultive, di elaborazione e di proposta sui problemi di operatività dell'ente bilaterale. Ogni consulta era riferita a una certa categoria/comparto del settore artigiano o a categorie/comparti che, in assenza di specifica contrattazione

---

85. Le prime due schede sono state realizzate con l'ausilio di Luca Cerusa.

86. Si v. l'Accordo 21 dicembre 1989, punto 3.

87. Si noti che mediante l'Accordo 21 dicembre 1989 viene nominato un comitato esecutivo composto da 12 membri, pariteticamente rappresentato, che aveva il compito di dare avvio alle procedure di costituzione dell'ente bilaterale. Con l'avvio dell'operatività dell'ente bilaterale detto comitato sarebbe stato sostituito dal consiglio di amministrazione.

collettiva applicabile, fossero comunque riferibili all'artigianato. L'EBAV svolge le proprie attività per le categorie contrattuali relative ai metalmeccanici, acconciatori, orafi, imprese di pulizia, odontotecnici, tessile-abbigliamento-calzature, comunicazione, ceramica, legno, vetro, alimentaristi, panificatori, pulitintolavanderie, autotrasporti, chimica gomma plastica, occhiali, concia, marmo e lapidei. Si noti che nel periodo 2009-2012 EBAV rispondeva a circa 35.000 imprese artigiane con dipendenti e a circa 110.000 imprese artigiane senza dipendenti. Nel medesimo periodo circa 145.000 lavoratori beneficiavano di prestazioni erogate da EBAV. Nel 2012 in termini di ammontare complessivo corrispondente alle prestazioni rese da EBAV, si noti che euro 8.800.000 venivano posti a favore dei lavoratori, euro 5.300.000 per le aziende. EBAV è un'associazione senza personalità giuridica. Lo statuto all'art. 3 definisce le finalità dell'ente e all'art. 4 definisce la tipologia di prestazioni erogate a seconda dei livelli categoriali (primo livello/intercategoriale, secondo livello/categoriale, terzo livello/volontario individuale – si v. di seguito per specificazioni). L'art. 11 dello Statuto, per ogni categoria riferibile a uno dei contratti collettivi del settore artigiano, (i) individua un peculiare schema di accesso alle prestazioni, in funzione delle specificità della categoria, e quindi (ii) istituisce comitati di categoria paritetici, i quali svolgono funzioni di coordinamento e controllo rispetto alle specificità della categoria rappresentata. L'art. 12 dello Statuto definisce i compiti di detti comitati di categoria. Il Regolamento approvato dal Consiglio direttivo del 7 giugno 2011 individua le categorie di lavoratori rientranti nella sfera di applicazione EBAV (artt. 1-14), le modalità di versamento del contributo, le regole sull'inadempimento contributivo, i requisiti di accesso alle prestazioni, il principio di automaticità delle prestazioni (i.e. erogazione prestazione, anche in caso di inadempimento contributivo), le quote contributive a carico dei datori di lavoro e dei lavoratori comuni a tutti i settori, le cd. contribuzioni volontarie. La seconda parte del Regolamento definisce la gestione dei fondi di primo livello, di secondo livello e di terzo livello, regolamentando l'attività e definendo le quote spettanti a ogni singolo fondo per l'erogazione di servizi e prestazioni. L'ente è composto da comitati di categoria (art. 10 dello Statuto), dal Presidente (art. 19 dello Statuto), dal Vicepresidente (art. 20 dello Statuto), dal Consiglio direttivo (art. 14 dello Statuto), dal Consiglio di amministrazione (art. 16 dello Statuto). Per la vigilanza interna si noti che vi sono il Collegio dei sindaci (art. 21 dello Statuto) e il Comitato dei garanti (art. 22 dello Statuto). L'EBAV struttura la propria attività su due livelli. Il primo livello è di natura intercategoriale e riguarda prestazioni e servizi per le aziende e i lavoratori artigiani del Veneto. Il secondo livello è di natura settoriale e riguarda prestazioni e servizi per ciascuna categoria contrattuale<sup>88</sup>. Le regole sulle prestazioni e sui servizi, di primo e secondo li-

---

88. Vi è anche un terzo livello di rilievo individuale, a contribuzione volontaria e libera.



vello, offerti dall'EBAV sono fissate dagli accordi interconfederali e dai contratti integrativi regionali. Per ogni categoria contrattuale viene istituito un comitato (cd. Comitato di categoria) che ha la gestione diretta di un relativo fondo, in termini di influenza sindacale. Esiste un sistema perequativo tra i fondi categoriali utile per far confluire quota parte delle risorse verso un fondo comune. I Comitati di categoria svolgono funzioni gestionali rispetto alle risorse di propria competenza, decidendo la destinazione delle risorse riguardanti il secondo livello. Ogni Comitato è composto da 6 membri nominati dalle OOSS e da 6 membri nominati dalle OODD. A essi compete la gestione dei servizi di categoria e le relative risorse e la verifica sullo stato di attuazione. Si noti, inoltre, che per ogni azienda aderente a EBAV vi è la tracciabilità di un conto individualizzato, con verifica del montante contributivo accumulato e delle prestazioni erogate.

Con riferimento alla contribuzione si noti il medesimo meccanismo di sub-ripartizione per comparti/settori all'interno del medesimo ente bilaterale territoriale. Si pongono in comparazione storico-giuridica le versioni della medesima disposizione del regolamento di EBAV, per evidenziare le differenze che nel tempo sono state inserite per realizzare tale mutualità endo-categoriale che è altresì distinta per settori/comparti.

## CONTRIBUZIONE a favore di EBAV

Art. 9 - Contribuzioni comuni a tutti i settori (versione 1989 del Regolamento)	Art. 9 - Contribuzioni comuni a tutti i settori (versione 2011 del Regolamento)
<p>Le contribuzioni comuni a tutti i settori a carico dei datori di lavoro ed a carico dei lavoratori sono stabilite dagli accordi interconfederali regionali dell'artigianato veneto costitutivi di EBAV, interpretativi ed in applicazione degli accordi interconfederali nazionali sugli enti o Fondi bilaterali e loro modificazioni.</p> <p>Ai sensi delle predette norme la quota a carico dei lavoratori sarà trattenuta dal salario degli stessi e versata dai datori di lavoro unitamente alle altre contribuzioni a loro carico.</p>	<p>Le contribuzioni comuni a tutti i settori a carico dei datori di lavoro ed a carico dei lavoratori sono stabilite dagli accordi interconfederali regionali dell'artigianato veneto costitutivi di EBAV, interpretativi ed in applicazione degli accordi interconfederali nazionali sugli enti o Fondi bilaterali e loro modificazioni.</p> <p>Ai sensi delle predette norme la quota a carico dei lavoratori sarà trattenuta dal salario degli stessi e versata dai datori di lavoro unitamente alle altre contribuzioni a loro carico.</p>

**Art. 9 - Contribuzioni comuni a tutti i settori  
(versione 1989 del Regolamento)**

Le entrate derivanti dal primo comma, dedotte le spese di funzionamento dell'Ente e le risorse destinate a consolidare all'esterno la struttura e l'operatività dell'Ente, di cui al successivo art. 14, saranno così ripartite:

- 2,5% destinato alla tutela della capacità operativa e del patrimonio aziendale nel caso di posti di lavoro e aziende messi in pericolo da calamità naturali e/o causa di forza maggiore;

- 13% destinato al sostegno al reddito e della occupazione dei lavoratori dipendenti;

- 3% destinato a iniziative di studio sul mercato del lavoro, ivi inclusi studi, ricerche e raccolte sistematiche ed a finanziare iniziative informative in favore delle imprese e dei lavoratori in tale materia. A questa stessa gestione affluiscono le risorse attribuite dalla Regione Veneto e/o da altri soggetti pubblici o privati all'Ente per l'osservatorio del mercato del lavoro artigiano.

- 15% destinato al sostegno del credito alle imprese finalizzato al consolidamento dell'attività produttiva, al rinnovamento e adeguamento tecnologico, anche riguardo agli aspetti ambientali e di sicurezza del lavoro, e al consolidamento ed incremento dei livelli occupazionali.

Rientrano in questa gestione anche le iniziative volte a sostenere e agevolare l'acquisizione di servizi reali alle imprese finalizzati allo scopo di consolidamento economico ed occupazionale di cui sopra;

- 0,5% destinato ad alimentare il

**Art. 9 - Contribuzioni comuni a tutti i settori  
(versione 2011 del Regolamento)**

Le entrate di 1° livello, dedotte le spese di funzionamento dell'ente e le risorse destinate a consolidare all'esterno la struttura e l'operatività dell'ente, così come previsto all'art. 14 del regolamento, saranno riorganizzate a decorrere dal 1 gennaio 2010 in 6 articolazioni principali:

- 1) Sviluppo dell'impresa 28%;
- 2) Tutela del reddito dei lavoratori per crisi e disoccupazione 28%;
- 3) Incentivi all'occupazione 11%;
- 4) Sostegno alla formazione professionale e dei giovani lavoratori 9%;
- 5) Fondo solidaristico 14%;
- 6) Fondo sicurezza 5%

Oltre alle sei linee sopra delineate si procederà alle seguenti distribuzioni:

- Contribuzione al Fondo nazionale bilaterale 1%;

- Fondo sanitario speciale previsto dall'accordo 30 novembre 2006 per l'assistenza sanitaria speciale in attesa di una precisa evoluzione del fondo nazionale sulla prestazione integrativa sanitaria: 1% destinato in via transitoria e in attesa di ulteriori indicazioni delle parti a coprire i cd grandi rischi della salute di cui all'accordo 21 dicembre 1989 e gli interventi per figli minori con patologie gravemente invalidanti.

- Fondo per il supporto operativo ad azioni congiunte decise dalle parti sociali artigiane e sindacali con la Regione e/o altri soggetti pubblici e privati 1%. Su questa gestione potranno confluire risorse provenienti dalle 6 linee principali, per procedere alla realizzazione delle

**Art. 9 - Contribuzioni comuni a tutti i settori  
(versione 1989 del Regolamento)**

contributo solidaristico all'Ente o Fondo bilaterale nazionale;

- 12% destinato al finanziamento di iniziative volte al miglioramento delle condizioni ambientali e di sicurezza del lavoro interne alle aziende con dipendenti in rapporto anche all'applicazione delle leggi ed intese sindacali in materia di ambiente e sicurezza. A questa stessa gestione affluiscono le risorse attribuite dalla Regione del Veneto e dai Ministeri dell'Ambiente e della Sanità e da altri soggetti pubblici o privati per le finalità ambientali e di tutela della salute.

- 9% destinato ai progetti generali di formazione professionale ed al sostegno/incentivazione dell'attività formativa.

Destinatari della formazione potranno essere tutti i soggetti indicati all'art. 5 commi 1 e 2.

A questa medesima gestione affluiscono le risorse attribuite all'Ente dalla Regione del Veneto o da altri soggetti pubblici per la formazione professionale;

- 10% destinato ad una gestione volta a rendere disponibili servizi ed utilità di carattere solidaristico ai lavoratori e ai titolari soci e collaboratori delle imprese artigiane.

Detti servizi comprendono la tutela dei cosiddetti grandi rischi della salute già disciplinati dal regolamento approvato il 21 dicembre 1989 ed inoltre il sostegno ad iniziative volte a favorire l'accesso al credito per i lavoratori per l'acquisto e la manutenzione di immobili di proprietà o

**Art. 9 - Contribuzioni comuni a tutti i settori  
(versione 2011 del Regolamento)**

intese concordate tra le parti sociali e gli enti per iniziative cofinanziate rispondenti e in sintonia alle 6 linee di azione sopra delineate.

- Osservatorio Mercato del lavoro 1%.

- 1% destinato a prestazioni o servizi di secondo livello per le categorie che li abbiano attivati sulla base di accordi di categoria. Per i settori che non provvedono a realizzare tali accordi e fino al loro raggiungimento, tale risorsa è destinata, in via provvisoria, per metà del gettito ad alimentare un fondo di categoria ex art. 24 del presente regolamento, e per metà ad alimentare un fondo di categoria ex art 22 che saranno gestiti provvisoriamente dal C.d.A. dell'Ente.

I fondi attivati nel precedente regolamento e per i quali non è prevista una specifica alimentazione vengono transitoriamente sospesi.

Viene istituito un Fondo di riserva statutario, a cui affluiranno tutti gli interessi e i proventi finanziari dell'attività di gestione dell'Ente.

Una quota parte del Fondo di riserva per un importo corrispondente a 1 mensilità di primo livello è destinata, sulla base del prudente giudizio del C.d.A., ad interventi di solidarietà ai fondi di categoria per crisi area settore di secondo livello.

I comitati di categoria potranno chiedere l'utilizzo di tali risorse solo a fronte dell'esaurimento di tutte le risorse così come determinate dal punto 4 dell'accordo regionale del 20 aprile 2009.

**Art. 9 - Contribuzioni comuni a tutti i settori  
(versione 1989 del Regolamento)**

detenuti sulla base di altro diritto reale o per altri titoli meritevoli stabiliti dal C.d.A. di EBAV.

Rientrano nelle iniziative finanziabili dalla presente gestione la possibilità di erogare sostegni e contributi per i figli di lavoratori in età prescolare o frequentanti la scuola elementare.

- 35% destinato a prestazioni o servizi di secondo livello per le categorie che li abbiano attivati sulla base di accordi di categoria. Per i settori che non provvedono a realizzare tali accordi e fino al loro raggiungimento, tale risorsa e' destinata, in via provvisoria, per metà del gettito ad alimentare un fondo di categoria ex art. 24 del presente regolamento, e per metà ad alimentare un fondo di categoria ex art 22 che saranno gestiti provvisoriamente dal C.d.A. dell'Ente.

Viene istituito un Fondo di riserva statutario, a cui affluiranno tutti gli interessi e i proventi finanziari dell'attività di gestione dell'Ente fino a raggiungere un'entità pari a 3 mensilità delle entrate di primo livello dell'Ente.

Superata detta soglia, il gettito finanziario degli interessi, secondo il prudente apprezzamento degli amministratori e l'orientamento fornito dai soci fondatori, potrà essere destinato al sostegno di quelle gestioni di primo livello che richiedano una maggior disponibilità di risorse.

Per tutte le gestioni di cui sopra le risorse non impegnate nell'anno di riferimento verranno riportate a nuovo nella medesima gestione fino a raggiungere i

**Art. 9 - Contribuzioni comuni a tutti i settori  
(versione 2011 del Regolamento)**

**Art. 9 - Contribuzioni comuni a tutti i settori  
(versione 1989 del Regolamento)**

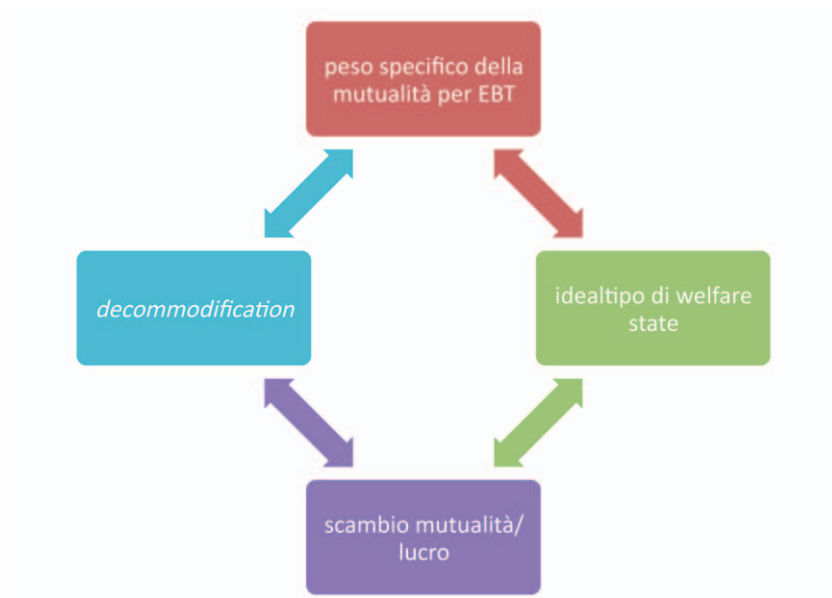
**Art. 9 - Contribuzioni comuni a tutti i settori  
(versione 2011 del Regolamento)**

limiti massimi sotto elencati:

- Calamità naturali: fino a 2 mensilità delle entrate di primo livello;
- Sostegno al reddito: fino a 2 mensilità delle entrate di primo livello;
- Mercato del lavoro: fino a 0,5 mensilità delle entrate di primo livello;
- Credito per il consolidamento delle imprese: fino a 2 mensilità delle entrate di primo livello;
- Iniziative ambiente e sicurezza: fino a 1 mensilità delle entrate di primo livello;
- Formazione professionale: fino a 0,5 mensilità delle entrate di primo livello;
- Servizi e utilità di carattere solidaristico: fino a 1 mensilità delle entrate di primo livello. Le somme che dovessero eccedere i predetti limiti saranno destinate secondo il prudente apprezzamento degli amministratori e l'orientamento fornito dai soci fondatori al sostegno di quelle gestioni di primo livello che richiedano una maggior disponibilità di risorse.

Nell'ipotesi di calamità naturali di particolare rilievo per cui risulti insufficiente la consistenza dello specifico Fondo, il C.d.A. potrà utilizzare il Fondo di riserva, e previa delibera sull'eccezionalità dell'evento potrà altresì destinare al fondo calamità naturali fino al 50% delle consistenze disponibili dei fondi di cui ai terzultimo comma del presente articolo.

Ci si pone, a questo punto, davanti a una domanda di senso sull'azione e l'organizzazione degli EBT nell'ambito di un certo territorio e/o settore, con funzioni di integrazione o sostituzione della previdenza pubblica e/o di ausilio al mercato del lavoro (politiche attive del lavoro).



Ma qual è il peso specifico della mutualità, così disegnata dalla prassi di contrattazione collettiva, negli EBT? Con riferimento a un determinato contesto normativo, il peso specifico della mutualità dell'EBT dipende dal riferimento che si intende prendere in considerazione per l'idealtipo di welfare state<sup>89</sup>.

Il discorso, da questo momento in poi, si concentra sull'esperienza degli EBT studiati le cui prestazioni sono notevolmente orientate a forme di previdenza privata. Tra questi EBT, non vi è, per quanto abbiamo studiato, FORMEDIL, il quale svolge attività di formazione professionale per il settore delle costruzioni.

89. Gli studi più recenti e più interessanti sono di Aspalter C., The development of ideal-typical welfare regime theory. *International Social Work*, 2011, fasc. 54, 6, 735-750. Si v. anche, per l'impostazione più classica, Titmuss R.M., *Social Policy*, London, 1974, nonché Esping-Andersen G., The Comparison of Policy Regimes. In Rein M., Esping-Andersen G., Rainwater L. (a cura di), *Stagnation and Renewal, Social Policy*, 3-12, New York, 1987; dello stesso A., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, 1990; e infine Id., *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford, 1999.

## SCHEDA SINTETICA

### FORMEDIL

Gli EBT riferibili a FORMEDIL, Ente nazionale per la formazione e l'addestramento professionale nell'edilizia, hanno per scopo la promozione, l'attuazione e il coordinamento su scala nazionale delle iniziative di formazione, qualificazione e riqualificazione professionale nel settore delle costruzioni intraprese dai centri di formazione di settore, scuole edili. FORMEDIL promuove convenzioni e protocolli di intesa con gli enti pubblici preposti alla materia della formazione e dell'istruzione formazione; partecipa a progetti nazionali e internazionali favorendo, in particolare, lo scambio all'estero degli allievi e dei formatori delle scuole edili. Le attività di formazione vengono realizzate dalle scuole edili territoriali secondo le esigenze del mercato del lavoro locale. Ciascuna scuola edile, pur essendo caratterizzata da autonomia finanziaria ed organizzativa, è coordinata a livello nazionale dal FORMEDIL che, attraverso propri indirizzi, definisce standard nazionali di riferimento.

Ma qual è, allora, il peso specifico della mutualità negli EBT? Abbiamo già detto che, con riferimento a un determinato contesto normativo, il peso specifico della mutualità dell'EBT dipende dal riferimento che si intende prendere in considerazione per l'ideal-tipo di welfare state.

Di ciò, del resto, come è il caso di sottolineare adesso, ci si rende conto osservando gli EBT che si presentano, almeno nella generalità dei casi, nella forma di istituzione endo-categoriale, con eventuali tendenze di settorializzazione ulteriore, privi di forme consistenti di solidarietà infra-settoriale, nonché come basati sul sistema a ripartizione (il lavoro di oggi paga le prestazioni di oggi). E, per contro, non si può obiettare a uno scenario che, così presentato, è destinato a non realizzare nel medio-lungo periodo lo scopo mutualistico per cui l'EBT è stato istituito. È, anzi, probabile, richiamando anche l'assetto plastico di cui si è detto con riferimento alla soggettività giuridica dell'EBT, che le risorse non vengano più integralmente, nel tempo e passaggio dopo passaggio, destinate ai fini istituzionali mutualistici, distraendo in tal modo la contribuzione dalle finalità istituzionali e, dunque, in definitiva, dalle prestazioni.

In altre parole, il peso specifico della mutualità degli EBT è correlato al tipo di welfare state da realizzare in un certo contesto mediante schemi che bloccano o riducono lo scambio tra mutualità e lucro. Il sistema a ripartizione non offre,

almeno per i profili giuridici, garanzie sullo scambio (possibile) tra mutualità e lucro, incidendo sulla medesima causa del contratto sociale che è alla base della bilateralità.

Lo scambio tra mutualità e lucro nella bilateralità territoriale, basata su un sistema a ripartizione, è molto più agevole. Per scambio tra mutualità e lucro si intende, ai fini specifici di questa ricerca, il perseguimento legittimo, perché oggi non contrario a norma di legge, anzi sostenuto da norma di contratto collettivo, di uno scopo di lucro da parte dei soggetti istitutivi dell'EBT. Lucro è, dunque, termine strettamente tecnico-giuridico. È noto che nei sistemi a ripartizione non vi sono regole di tenuta patrimoniale che impongono il divieto di distribuzione e fruizione da parte dei soggetti istitutivi dell'EBT dei risultati, non tutti e generalmente predeterminati, che sono conseguiti mediante la riscossione della contribuzione. Teoricamente, richiamando il diritto privato, esiste una potenziale confusione ex art. 1253 c.c. tra soggetti che istituiscono l'ente e soggetti beneficiari delle prestazioni. Tale confusione avviene mediante diverse modalità, generalmente riferibili al sistema istituzionale (quote di assistenza contrattuale, gettoni di presenza per incarichi, riversamento di posizioni lavorative, ecc.). Non ci è stato dato, in questa ricerca, di analizzare documenti. Si è, però, osservata con attenzione la realtà e le prassi.

Dall'altra parte, lo scambio tra mutualità e lucro nell'ambito bilateralità che è gestita secondo lo schema della capitalizzazione non è assolutamente agevole. Ciò perché esiste una regola inderogabile secondo cui il vantaggio è strettamente connesso alla posizione individuale assicurata, con disposizioni sulla separazione dei patrimoni (cd. *ring fencing*) e sulla trasparenza del montante contributivo individuale maturato. Si rinvia agli studi sul d.lgs. 5 dicembre 2005, n. 252<sup>90</sup>. Qui, nello schema a capitalizzazione, la posizione individuale è per definizione prevalente rispetto alla massa contributiva del sistema a ripartizione. Possono esserci valori che determinano una certa solidarietà o perequazione, ma nulla può e deve sfuggire alla contabilità individuale della posizione del soggetto protetto. Vi sono regole sulla banca depositaria, sul tipo di investimento, sulle prestazioni e sulle dissociazioni e portabilità delle posizioni individuali. Esistono autorità pubbliche di vigilanza.

La nozione di mutualità presenta, dunque, aspetti che fanno apparire l'idea di welfare state realizzato anche mediante la bilateralità. Non avviene il contrario,

---

90. Per la bibliografia mi permetto di rinviare a Faioli M., *Appunti di diritto della previdenza complementare*, Roma, 2011.



e cioè non è – come alcuni ritengono – il welfare state che plasma la mutualità degli enti bilaterali.

Diversamente si porrebbero problemi di combinazione giuridica sulla coesistenza di una qualsivoglia forma di mutualità endo-categoriale, istituita in cassa, ente, fondo, pariteticamente gestito, con o senza personalità giuridica, con la medesima logica che sottende un sistema di welfare state, o di sicurezza sociale, pubblico e privato. Nel nostro sistema costituzionale e normativo ordinario ciò significa ri-leggere la bilateralità nella necessaria concordanza tra previdenza pubblica e privata nonché nella necessaria concordanza tra politiche attive del lavoro pubbliche e private<sup>91</sup>.

Il filo del ragionamento coincide con l'idea secondo cui l'EBT è un soggetto privato incaricato di funzione pubblica, perché svolge in modo mutualistico tali finalità. L'oltre, e cioè la realizzazione di tali finalità, è rimesso all'istituzione bilaterale. Questo significa che se la mutualità deve essere realizzata (premessa maggiore), e se si prende in considerazione che il *vulnus* della mutualità è lo schema a ripartizione (premessa minore), allora si deve agire su tale schema, ragionando e possibilmente attuando l'alternativa di esso (i.e. schema a capitalizzazione: ogni lavoratore accumula una posizione individualizzata di contribuzione, da cui deriverà un certo standard di prestazioni).

Il punto sulle forme o strutture tradizionali istituzionali, allora, ricade sull'idealtipo di welfare state che in Italia si intende costruire per il futuro. Varianti o aggiunte negli statuti degli EBT non possono non coesistere con la valutazione dello schema a ripartizione o dello schema a capitalizzazione su cui si basa l'azione di raccolta/gestione dei contributi e erogazione delle prestazioni.

---

91. Si rinvia alla nota a sentenza Corte Cost. 22 maggio 2013, n. 108, di Sandulli P., Il ruolo degli enti bilaterali nel sostegno al reddito degli apprendisti. *Diritto, Lavori, Mercati*, 2013, vol. 2, fasc. 11, 388-392, il quale, commentando gli esiti argomentativi della sentenza della Corte, sottolinea che “pur con queste riserve dialettiche, il risultato finale della sentenza – in termini di conservazione della normativa de qua – può alla fin dei conti condividersi, a condizione che si riconduca la scelta del legislatore alla logica della sussidiarietà (art. 118, c. 4°) e si dia per scontata la non obbligatorietà del tramite di un soggetto comunque sindacale per la realizzazione di una finalità di interesse generale. Siamo dunque sul filo del rasoio, al limite della figura del soggetto privato incaricato di funzione pubblica, che pure la Corte costituzionale (sentenza n. 248/97) ha a suo tempo utilizzato per conferire legittimità costituzionale alla scelta del legislatore effettuata a suo tempo con la privatizzazione degli enti di previdenza per i liberi professionisti (d.lgs n. 509/94); nonché, per restare nell'ambito del bilateralismo più risalente, con l'attribuzione alle Casse edili di una funzione certificatoria di rilievo pubblico”.

Nel sistema a capitalizzazione si legittima il lucro cd. soggettivo, perché connesso alla singola posizione contributiva, e si promuove un corretto, perché regolato e controllato, equilibrio nello scambio tra mutualità e lucro soggettivo. Viceversa, nel sistema a ripartizione il lucro legittimato è di tipo oggettivo (riguarda i soggetti promotori-istitutivi). Lo scambio tra mutualità e lucro oggettivo non è controllato da soggetti esterni, in funzione di vigilanza, e rischia di lasciare spazio a comportamenti tendenzialmente non orientati alla liberazione del bisogno dei soggetti aventi diritto alle prestazioni. La platea di rappresentatività endo-categoriale crea perimetri rispetto ad altre platee confermando ulteriormente tale rischio.

La valutazione qui presentata determina una considerazione non positiva degli schemi a ripartizione oggi esistenti. La valutazione è evidentemente giuridica ma può coincidere, per gli aspetti di efficienza ed efficacia sociale, anche con esami di carattere economico.

### **2.3. Brevi note conclusive e questioni aperte. Schema e rinvio**

La bilateralità territoriale, in questa prospettiva, si orienta verso i cd. elementi fondanti del welfare state di ultima generazione solo se si fissa la relativa istituzione (nel senso di governance e schema di finanziamento) nell'equilibrio tra Stato, mercato, organizzazioni e individuo, tendendo presente che l'evoluzione dei sistemi di welfare state ruota oramai sul grado di cd. decommodification e sul grado di individualizzazione delle prestazioni<sup>92</sup>.

Gli EBT, strutturati su un modello a ripartizione e impostati secondo una governance plastica, non garantiscono, purtroppo, tale equilibrio. Anzi, si corre il doppio rischio della confusione delle risorse (v. sopra definizione e regime), di una bassa *decommodification* e di un disatteso soddisfacimento dei bisogni degli aventi diritto.

Non rispondendo a tali criteri, gli EBT si porranno in una logica di urgente e necessaria riforma dei modelli istituzionali su cui poggiano l'insieme delle proprie funzioni.

Tali modelli istituzionali debbono essere sottoposti a un processo di generale revisione.

---

92. Aspalter, *The development of ideal-typical welfare*, cit., 2011, con rinvio alla bibliografia appena citata (v. nota 90).

L'indagine ha permesso di acquisire una moltitudine di informazioni in ordine alle seguenti tematiche:

- Bilateralità e contrattazione collettiva
- Bilateralità e rappresentatività sindacale dei soggetti istitutivi
- Bilateralità e livelli istituzionali (nazionale/territoriale)
- Bilateralità e governance paritetica, veti e poteri degli amministratori
- Bilateralità e rendicontazione
- Bilateralità e sistemi sanzionatori-promozionali
- Bilateralità e prestazioni

Il livello territoriale della organizzazione della bilateralità italiana pone interessanti riflessioni in ordine ai modelli di governance, alla natura delle strutture istituzionali e alle prestazioni erogate.

Tali riflessioni sono di estremo interesse perché rappresentano l'evoluzione "concreta" del *come* e del *quanto* la bilateralità abbia, nel tempo, consolidato una funzione e un valore nel mercato del lavoro italiano. Specie a livello di prestazioni è utile sottolineare l'effettiva e progressiva espansione delle funzioni che il contratto collettivo e lo statuto affidano all'organizzazione bilaterale, sino a inglobare l'interesse positivo giuridicamente rilevante che tali organizzazioni sono tenute a definire nella realtà in cui operano.

Nel corso delle attività, l'indagine ha potuto individuare almeno quattro aree tematiche di significativo interesse.

- (i) Modelli istituzionali – La bilateralità si realizza mediante modelli istituzionali associativi "deboli", non pienamente adatti alla gestione delle prestazioni e della contribuzione correlata. Anche i modelli organizzativi e la tecnostruttura dovrebbero essere conformati alla complessità delle situazioni giuridiche individuali e collettive di competenza.

*Questioni aperte* • Come e in che misura favorire i processi di innovazione della bilateralità in Italia? Come procedere all'individuazione di sistemi istituzionali/organizzativi più adatti alle sfide che la bilateralità deve affrontare nel panorama delle relazioni industriali italiane? • Quali potrebbero essere i potenziali rapporti tra PMI (piccole e medie imprese) e bilateralità anche in riferimento a temi sindacali più complessi (ad es. la rappresentatività sindacale in alternativa agli attuali assetti di cui all'Accordo 2011/Protocollo 2013)? • Cosa si può imparare dalla bilateralità europea?

- (ii) Prestazioni – La bilateralità si pone come strumento di welfare privato-contrattuale (o di secondo livello) di straordinaria importanza in un contesto di combinazione tra politiche pubbliche e schemi privati di liberazione dal bisogno. La bilateralità come welfare privato-contrattuale significa creazione di schemi assicurativi-mutualistici di nuova generazione, orientati al benessere dei lavoratori delle grandi imprese come delle PMI, nonché al miglioramento della produttività.

*Questioni aperte* • Come misurare l'adeguamento della bilateralità a tali schemi di welfare privato? • Come misurare l'impatto delle prestazioni erogate dalla bilateralità a lavoratori e imprese? • Quali servizi e prestazioni sono ritenuti "strategici" per la modernizzazione della bilateralità e del mercato del lavoro?

- (iii) Rendiconto – La bilateralità necessita di strumenti rendicontativi costruiti *ad hoc* in funzione delle relative peculiarità dei contesti territoriali, organizzativi e settoriali degli enti.

*Questioni aperte* • Come impostare modelli congrui, finalizzati alla rendicontazione di enti non lucrativi con funzioni e livelli di governo paritetici?

- (iv) Fisco – La bilateralità può essere promossa mediante un'operazione di razionalizzazione delle forme di *tax allowance/expenditure* che ricadono sulla contribuzione e sulle prestazioni ad essa riferibili.

*Questioni aperte* • Come e in che misura monitorare l'attuale sforzo governativo di razionalizzazione di tali agevolazioni, con indicazione dei percorsi da applicare a contribuzione e prestazioni della bilateralità (ad es. riforma/delega fiscale)? • Quale rapporto innovativo si può innestare nella dinamica costo del lavoro/ bilateralità? • La bilateralità può essere intesa come bene meritevole di speciale tutela, nel momento della raccolta della contribuzione e nel momento dell'erogazione delle prestazioni?

In considerazione degli aspetti sopra richiamati, dovrebbe essere avviato un processo virtuoso di riconoscibilità della bilateralità consolidata, operante ed efficace (cd. *quality standard & assessment* della bilateralità), mediante l'introduzione e la verifica di:

- Modelli istituzionali adeguati alle funzioni contrattualmente fissate
- Modelli organizzativi - codici etici e legge 231/2001
- Modelli gestionali e rendicontativi definiti *ad hoc* per soggetti non lucrativi di tal genere
- Modelli di governo conformi alla gestione paritetica
- Modelli fiscali per la bilateralità.

### **3. Prestazioni erogate mediante la bilateralità territoriale.**

#### **Osservazioni sul sistema delle prestazioni per formazione, sostegno al reddito e apprendistato e sulle prestazioni ulteriori**

**di Paola Bozzao**

##### **3.1. Introduzione**

L'analisi, a livello territoriale, delle funzioni e dei compiti svolti dagli enti bilaterali si pone in stretta correlazione con le considerazioni svolte in sede di Report di sintesi sulla bilateralità nazionale (Sezione 1), relativamente alla complessità dell'assetto funzionale e organizzativo assunto dagli enti bilaterali nel nostro paese. Ed invero, già in quella sede è stato evidenziato come, nel corso dell'ultimo quindicennio, si sia assistito – sotto il profilo funzionale – a un progressivo ampliamento delle aree occupate dalla bilateralità, con l'attribuzione di poteri di rilievo anche pubblicistico. L'area su cui operano tali organismi paritetici è andata, infatti, progressivamente estendendosi anche al campo degli interventi sul mercato del lavoro, fino a interessare, ormai, tutti i principali filoni di politica del lavoro: osservazione del mercato del lavoro, formazione professionale, servizi di incontro tra domanda ed offerta di lavoro, ammortizzatori sociali. Ciò secondo una linea di sviluppo che è stata, in parte, frutto di scelte dell'autonomia collettiva, in parte promossa dal legislatore; con una positiva e costante interazione tra legge e contrattazione collettiva.

La contrattazione collettiva costituisce ad ogni modo, rispetto alla legge, la fonte privilegiata di disciplina, al fine di soddisfare interessi (individuali e) collettivi di entrambe le parti e, dunque, diversi, ma spesso coincidenti. Gli enti bilaterali hanno, come si è detto, origine e natura contrattuale; è l'autonomia collettiva che, a tutti i livelli territoriali, ne rafforza progressivamente la struttura e individua in via prevalente, anche se non esclusiva, le prestazioni che erogano e le funzioni che svolgono.

Come si è già avuto modo di rilevare nel Rapporto nazionale, sul piano funzionale l'esperienza italiana degli enti bilaterali ha prevalentemente riguardato l'erogazione di specifici servizi e prestazioni, individuati sulla base di regole fis-

sate dalla contrattazione collettiva e orientate al perseguimento di finalità complementari del welfare pubblico, per lo più di carattere integrativo ma – in epoca più recente, si pensi in particolare alle misure di sostegno al reddito in costanza di lavoro – anche suppletivo nelle aree non raggiungibili dal sistema pubblico.

Si tratta di un articolato complesso di prestazioni e servizi, sovente finalizzati a neutralizzare o, almeno, a contenere gli effetti negativi sulle condizioni di lavoro della discontinuità e della mobilità del lavoro, garantendo ai lavoratori trattamenti non dissimili da quelli goduti dai lavoratori occupati in 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.

Se, come si è detto, lo sviluppo della bilateralità è stato in parte frutto di scelte dell'autonomia collettiva ed in parte promosso dal legislatore, la valutazione dell'impatto legislativo deve però, in questa materia, essere operata con estrema cautela. L'impianto della bilateralità nel nostro paese è, infatti, fondato sui singoli settori produttivi e su una composita articolazione territoriale; dunque, a fronte di un quadro legislativo statale uniforme, si registrano notevoli differenze dell'intervento bilaterale da settore a settore e da territorio a territorio (in termini di regole, di diffusione, di solidità, di capacità ed efficacia di azione).

A differenziare ulteriormente il panorama intervengono, inoltre, diversi livelli di attenzione rispetto alla copertura di servizi di welfare state e di intervento nelle richiamate politiche del lavoro, tanto attive (quali le linee di intervento in materia di formazione continua e apprendistato), quanto passive (relativamente alle forme di sostegno al reddito). Così, ad esempio, si passa da settori produttivi in cui la bilateralità si fa carico da decenni di organizzare un'adeguata offerta di formazione professionale a settori in cui la recente normativa sui fondi interprofessionali ha ancora difficoltà a decollare compiutamente. La medesima considerazione può essere svolta con riguardo agli strumenti di sostegno al reddito. Anche in quest'area di intervento ci troviamo di fronte a un panorama estremamente composito sotto molteplici profili, rinvenibili non solo nell'articolata configurazione assunta dalla bilateralità nei settori in cui si è sviluppata, ma anche nella variegata tipologia di organismi bilaterali presenti oggi nel sistema, e, infine, nella complessità del sistema di tutele nel quale si inseriscono i trattamenti di sostegno al reddito erogati dagli enti bilaterali, nelle ipotesi di carenza reddituale derivante soprattutto dalla sospensione (ma anche dalla estinzione) del rapporto lavorativo.

In ognuno dei settori nei quali la bilateralità si è tradizionalmente insediata (quali l'edilizia, l'artigianato e il terziario/turismo), essa ha poi seguito linee di sviluppo del tutto peculiari, che hanno determinato assetti e rapporti tra i diversi livelli di articolazione nazionale/territoriale poco lineari.

Si pensi, innanzitutto, al settore dell'**edilizia**, 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. Il primo ente bilaterale costituito nel settore edile è rappresentato dalle Casse edili provinciali, che sono "parte del sistema paritetico di categoria", "espressione dell'autonomia collettiva [e] basato sul principio di bilateralità e pariteticità"<sup>93</sup>. La contrattazione collettiva nazionale di categoria ha menzionato per la prima volta l'istituto della Cassa edile nel 1950, qualificandolo come ente per l'accantonamento dei ratei di ferie, festività e gratifica natalizia in alternativa all'istituto bancario presso il quale le somme da erogare ai lavoratori potevano essere depositate; negli anni successivi, la contrattazione collettiva ne ha promosso la diffusione e regolamentato alcuni aspetti. La politica di omogeneizzazione delle Casse edili ha visto un suo punto di approdo nella costituzione, nel 1983, della Commissione nazionale paritetica per le Casse edili (CNCE), cui è stato affidato il compito di coordinamento degli enti provinciali<sup>94</sup>. Le Casse provinciali occupano, oggi, un ruolo centrale nel sistema paritetico dell'edilizia, rivestendo le stesse la funzione di ente percettore di accantonamenti, erogatore di molteplici prestazioni, nonché soggetto deputato alla certificazione della regolarità e della congruità contributiva.

Una seconda area rimessa alla gestione paritetica è rappresentata dal sistema formativo, di cui fanno parte il FORMEDIL a livello nazionale, i FORMEDIL regionali e le Scuole edili a livello provinciale.

Anche nel settore dell'**artigianato** la bilateralità poggia su relazioni sindacali e organismi paritetici di lungo corso. Come si è già ricordato nella Sezione precedente sulla bilateralità nazionale, una caratteristica del settore artigiano è l'ar-

---

93. Così recita l'art. 1 dello statuto tipo contenuto nell'Accordo del 2002.

94. Un importante tassello verso la omogeneizzazione delle Casse provinciali è rinvenibile proprio nella previsione di uno statuto tipo, cui si è giunti con l'Accordo del 19 settembre del 2002.



ticolazione intercategoriale, sia a livello nazionale che territoriale, degli accordi. In questo settore alcune esigenze accomunano imprese e lavoratori operanti in settori diversi e, come tali, rientranti in aree contrattuali differenti (metalmecanici, argentieri, orafi, odontotecnici, tessili, abbigliamento, edili, legno, ceramica, ecc.). Il sistema di relazioni industriali ha costruito, così, nel tempo una regolamentazione collettiva che, al di là delle categorie contrattuali, potesse corrispondere a interessi delle parti sociali. Quest'articolazione della contrattazione collettiva si è riflessa anche sul sistema della bilateralità, che si contraddistingue proprio per l'intercategorialità delle strutture paritetiche, cui si associano i diversi organismi bilaterali. Anche in questo settore la bilateralità ha raggiunto, come è noto, una consistenza ed una solidità notevoli, pur restando caratterizzata da un'articolazione territoriale non del tutto omogenea, sviluppata soprattutto a livello regionale (che costituisce, oggi, la struttura portante del sistema): una disomogeneità da cui possono derivare difficoltà di coordinamento tra livello centrale e strutture decentrate, sovente caratterizzate da una proliferazione di prassi – e, per quanto rileva ai fini della presente analisi, di servizi offerti – difforni tra loro (su questo si tornerà tra breve).

Nel settore del **terziario** gli enti bilaterali hanno una storia recente, non paragonabile a quella dei settori appena richiamati (edilizia e artigianato). Ciò nonostante, anche in questa area la bilateralità sembra aver raggiunto una consistenza ed una solidità notevoli, pur restando caratterizzata da un'articolazione territoriale non omogenea, sviluppata soprattutto a livello territoriale (regionale/provinciale)<sup>95</sup>: una disomogeneità che, anche in questo settore, pone difficoltà di coordinamento tra livelli regolativi, e si caratterizza per la presenza di servizi e prestazioni molto difforni tra loro.

L'assetto multiforme della bilateralità, appena evidenziato, aiuta meglio a comprendere il carattere variegato delle funzioni e delle aree di tutela coperte dagli enti bilaterali; funzioni e prestazioni per le quali – si ribadisce – la contrattazione collettiva costituisce, rispetto alla legge, la principale fonte regolativa.

Ciò è tanto più vero man mano che ci si avvicina alle esigenze emergenti all'interno dell'ambito geografico cui si riferisce l'articolazione territoriale dell'Ente bilaterale. E infatti, ribadito il ruolo del tutto marginale svolto dalle strutture nazionali (EBN), sono proprio le strutture territoriali a svolgere un

---

95. Nel settore del terziario gli enti bilaterali nazionali sono stati costituiti in un momento successivo rispetto alle realtà articolate sul territorio: v., sul punto, Sez. 1, Rapporto sulla bilateralità nazionale, spec. par. 3.2.

ruolo prioritario nell'erogazione diretta di tali servizi e prestazioni; ciò è quanto emerge con chiarezza dall'analisi trasversale dei dati emersi dall'analisi desk e dall'indagine sul campo svolta dal team di ricerca, con riguardo agli enti bilaterali regionali (ma anche provinciali) visionati.

Prima di analizzare i servizi e le prestazioni erogate dalla bilateralità a livello territoriale è necessaria una puntualizzazione di tipo metodologico. La nostra indagine è stata incentrata sul ruolo della bilateralità in relazione alla copertura di servizi di welfare state e di intervento nelle politiche del lavoro, attive e passive. Relativamente a queste ultime, sono state in particolare approfondite le eventuali forme di sostegno al reddito (politiche passive del lavoro) e le linee di intervento in materia di formazione e apprendistato (politiche attive del lavoro), con specifica attenzione alle attività poste in essere dalla bilateralità nel triennio 2009-2011.

I dati qualitativi e quantitativi utilizzati ai fini della stesura del presente Rapporto sono stati raccolti attraverso la somministrazione di questionari alle strutture bilaterali territoriali. Non sempre vi è stato un positivo riscontro da parte di quest'ultime. In particolare, per il settore dell'artigianato i questionari sono stati compilati dagli enti bilaterali regionali di Calabria, Campania, Sardegna, Lombardia, Toscana, Marche, Piemonte ed Emilia Romagna<sup>96</sup>; per il settore terziario, dagli enti bilaterali regionali della Lombardia, Emilia Romagna, Veneto e Toscana; per il settore dell'edilizia, hanno partecipato all'indagine dieci Casse edili provinciali (Bari, Salerno, Cremona, Cosenza, Forlì-Cesena, Macerata, Pordenone, Messina, Torino e Vicenza) e circa quaranta Scuole edili<sup>97</sup>. Anche nei casi di riscontro positivo<sup>98</sup>, i dati emersi dall'analisi desk e dall'indagine sul campo sono risultati, tuttavia, talvolta incompleti e, soprattutto, tra loro estremamente eterogenei, facendosi riferimento – per la parte di interesse ai fini della presente sezione della ricerca – in alcuni casi al numero dei soggetti beneficiari delle provvidenze erogate (talvolta individuati in base alle singole prestazioni, talvolta indicati per numero totale); in altri, agli importi impegnati per le singole (ovvero per il totale delle) prestazioni erogate; in altri casi

---

96. Alcuni dati sono stati forniti, con diversa modalità, dall'ente bilaterale artigianato del Friuli Venezia Giulia e da quelli pugliesi e veneto.

97. Per l'elaborazione dei dati raccolti si è rivelata di grande utilità la lettura del Rapporto FORMEDIL 2012, presentato a Napoli il 24 maggio 2012.

98. Alcuni dati sono stati forniti, altresì, dall'ente bilaterale per la formazione professionale del Veneto e dall'ente bilaterale panificatori della Lombardia.

ancora, ad entrambi i dati. Una eterogeneità di informazioni che non ha certamente agevolato il tentativo di un inquadramento di tipo sistematico dei dati raccolti.

Prima di esaminare i dati relativi ai servizi e alle prestazioni erogate dagli enti bilaterali territoriali, relativamente alle tre aree oggetto della nostra indagine, è possibile svolgere alcune considerazioni preliminari, relative al livello di “diffusione” della bilateralità nei settori e nelle aree territoriali monitorate.

Nel settore dell’artigianato, i dati forniti da alcuni enti regionali mostrano una presenza molto forte della bilateralità. Seppure sussista ancora un considerevole scarto, in termini di adesioni, tra le regioni del Nord e del Mezzogiorno, i dati raccolti evidenziano un significativo incremento di adesioni all’ente bilaterale<sup>99</sup>: è questo il caso, in particolare, degli enti bilaterali delle Marche, Piemonte, Sardegna, Lombardia, Calabria, Toscana<sup>100</sup>. Un incremento, questo, che può essere ricondotto anche alla progressiva attuazione del meccanismo di contrattualizzazione delle prestazioni, portato a compimento con l’Accordo interconfederale del 23 luglio 2009 e con l’Atto di indirizzo del 30 giugno 2010; meccanismo che, come è noto, ha previsto a carico delle imprese non iscritte agli enti bilaterali l’obbligo di corrispondere ai lavoratori un elemento retributivo aggiuntivo<sup>101</sup>. Si tratta, come è evidente, di un sistema sanzionatorio che incentiva l’adesione al sistema della bilateralità, eliminando la conve-

---

99. Per l’Emilia Romagna, il dato appare costante nel triennio in esame. La platea effettiva dei lavoratori protetti è pari, rispetto a quella potenziale, al 74% nel 2011 (71% nel 2009); per le imprese, nel 2011 il dato è di quasi l’87% (84% nel 2009).

100. In particolare, nelle Marche la platea effettiva dei lavoratori protetti è pari, rispetto a quella potenziale, al 92% nel 2011 (72% nel 2010; 44% nel 2009), per le imprese, nel 2011 il dato è di quasi il 95% (56% nel 2009); in Piemonte, tali dati sono pari, per i lavoratori, al 77% nel 2011 (47% nel 2009) e, per le imprese, quasi il 71% nel 2011 (47% nel 2009); in Sardegna, la platea effettiva dei lavoratori protetti è pari, rispetto a quella potenziale (dati INPS), al 40% nel 2011 (28% nel 2009); per le imprese, quasi il 50% nel 2011 (20% nel 2009); in Lombardia, la platea effettiva dei lavoratori protetti è pari, rispetto a quella potenziale, al 95% nel 2011 (80% nel 2009); per le imprese, quasi l’87% nel 2011 (71% nel 2009); in Calabria, la platea effettiva dei lavoratori protetti è pari, rispetto a quella potenziale, al 5% nel 2011 (3% nel 2009); per le imprese, di poco superiore al 3% nel 2011 (circa 1,5% nel 2009); In Toscana, la platea effettiva dei lavoratori protetti è pari, rispetto a quella potenziale, a circa il 75% nel 2011 (54% nel 2009); per le imprese, il 50% nel 2011 (36% nel 2009).

101. Pari a 25 euro lordi mensili, per tredici mensilità e per tutti i livelli di inquadramento. Si fa presente che, dal 2010, la quota omnicomprensiva da versare all’ente bilaterale è pari a 125 euro annui per ogni lavoratore dipendente (ovvero 10,42 euro a dipendente); il versamento mensile si effettua tramite modello F24.

nienza economica che potrebbe derivare al datore di lavoro dalla mancata iscrizione all'ente<sup>102</sup>.

A fronte dell'aumento delle adesioni, nel corso del triennio oggetto di indagine si registrano, però, trend variabili con riferimento al numero delle aziende e dei lavoratori beneficiari dei servizi erogati dall'ente, nonché delle risorse complessive utilizzate. Una contrazione si registra in Emilia Romagna<sup>103</sup>, Toscana<sup>104</sup>, Friuli Venezia Giulia<sup>105</sup>, Campania<sup>106</sup>; costante appare la situazione nelle Marche e in Puglia (ove si assiste al calo delle prestazioni rivolte alle imprese); un lieve incremento si registra in Piemonte e in Lombardia<sup>107</sup>.

Anche per quanto riguarda il settore terziario, i dati forniti da alcuni enti bilaterali regionali mostrano un significativo incremento delle aziende e dei lavoratori beneficiari dei servizi nel complesso erogati dall'ente. È questo il caso, in particolare, dell'ente bilaterale terziario del Veneto, in cui le richieste sono triplicate nel corso dell'ultimo triennio<sup>108</sup>: una conseguenza, questa, del considerevole incremento di adesioni all'ente<sup>109</sup>. Un aumento delle adesioni si è realizzato anche presso l'ente lombardo<sup>110</sup>; i beneficiari effettivi delle prestazioni hanno, però, subito un calo di circa il 20% tra il 2010 e il 2011 (da 386 a 305), con un incremento della spesa complessiva per le prestazioni, invero,

---

102. Le prestazioni degli enti bilaterali vengono qualificate dal contratto collettivo come diritti soggettivi dei lavoratori, i quali possono direttamente esigerle dal datore di lavoro se quest'ultimo non è iscritto al sistema della bilateralità.

103. Rispetto al 2009, nel 2011 il numero dei beneficiari effettivi si è ridotto a 1/3 (3.848, contro 12.902, con dimezzamento della spesa sostenuta).

104. Rispetto al 2009, nel 2011 il numero dei beneficiari effettivi si è ridotto moltissimo (1.040, contro 16.304), con riduzione di 2/3 della spesa complessiva sostenuta: da 1.694.393 a 635.363 euro.

105. Si passa da 2.232.869 euro spesi complessivamente nel 2009 (per 5.123 beneficiari effettivi) a 1.310.440 euro nel 2011 (3.505 beneficiari); il trend negativo ha riguardato, soprattutto, le misure di sostegno al reddito per i lavoratori.

106. In Campania le spese complessive sostenute dall'ente bilaterale per i servizi erogati risultano (dai dati forniti), tra il 2009 e il 2011, dimezzate.

107. Qui si riscontra, però, una contrazione nel 2010.

108. Si è passati da 57 aziende beneficiarie nel 2010 a 177 nel 2012; da 314 lavoratori beneficiari effettivi nel 2010 a 933 nel 2012.

109. Essendosi passati da 1.500 lavoratori iscritti nel 2004, a circa 8.000 nel 2009, a più di 18.000 nel 2012; da 2194 aziende nel 2009 a 3615 nel 2012.

110. 3.965 imprese nel 2009, 5.924 nel 2011; 14.475 lavoratori nel 2009, 20.307 nel 2011.

di circa il 10%, che ha riguardato, in particolare, i sussidi rivolti ai lavoratori, soprattutto per la formazione professionale (e la natalità)<sup>111</sup>. In generale comunque, in questo settore le percentuali di imprese e lavoratori aderenti alla bilateralità risultano alquanto modeste, rispetto alla platea dei soggetti potenzialmente interessati.

L'analisi condotta nel corso della ricerca conferma, poi, il radicamento e la solidità della bilateralità nel settore dell'edilizia. Radicamento confermato anche a livello internazionale dall'analisi svolta sul caso studio spagnolo; la *Fundación laboral de la construcción del Principado de Asturias*, organismo costituito nel 1988 a copertura dell'intero settore dell'edilizia nella Comunità autonoma delle Asturie, è stata fondata proprio sul modello della bilateralità presente nel settore edile italiano. Per quanto riguarda la situazione a livello nazionale, i risultati emersi dall'analisi desk e dall'indagine sul campo evidenziano una generalizzata (seppur lieve) contrazione, nel triennio, della platea effettiva di imprese e lavoratori aderenti alle Casse provinciali. Ancora, a differenza di quanto avviene in altri settori oggetto di approfondimento nella presente ricerca (terziario; artigianato), nel settore dell'edilizia sussiste una netta bipartizione tra Casse edili e Scuole edili nella gestione ed erogazione delle tre macro-aree di prestazioni analizzate nell'indagine.

Per quanto concerne, infine, le modalità di raccolta delle domande dei beneficiari e di erogazione delle prestazioni, alcuni organismi bilaterali utilizzano un software di gestione dedicato per la gestione delle attività ad esse affidate<sup>112</sup>. Generalmente, le domande di prestazioni vengono acquisite telematicamente attraverso il portale informatico dell'Ente, ovvero a mezzo posta, su modelli predisposti e scaricabili on-line dal sito web dell'ente, o ancora mediante presentazione diretta presso lo sportello lavoratori. I successivi contatti coi bene-

---

111. Per le imprese, rispetto all'anno precedente si assiste nel 2011 ad un crollo delle domande per Corsi di formazione per la sicurezza (da 266 a 68) e per l'attivazione del servizio di *start up* per il Responsabile dei lavoratori per la sicurezza territoriale, per garantire alle PMI associate (specie con organico inferiore ai 15 dipendenti, all'interno delle quali, in applicazione degli adempimenti previsti dal d.lgs. 81/08 non si è proceduto alla elezione o designazione del Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza) un supporto nella gestione degli adempimenti previsti dal d.lgs. 81/08 e successive modifiche. Il servizio è stato offerto gratuitamente nella fase di *start up* e comunque fino al 30 marzo 2010, data oltre la quale le imprese sono state chiamate a contribuire ai costi di gestione del servizio a condizioni vantaggiose.

112. Nel settore edile, v. le Casse di Macerata, Messina e Pordenone; nell'artigianato, è il caso degli enti bilaterali della Toscana, Emilia Romagna, Marche, Campania, Piemonte.

ficiari per la fase di erogazione avvengono prevalentemente tramite contatti postali (anche via e-mail) e telefonici<sup>113</sup>.

Particolarmente innovativo si è rivelato il modello gestionale realizzato nell'ente bilaterale terziario del Veneto, in cui è stato costruito un sistema su misura dell'ente, con le anagrafiche di aziende e lavoratori iscritti, dei consulenti del lavoro collegati, i dati dei versamenti e la gestione dei servizi. La raccolta delle domande avviene prevalentemente via fax e più raramente per e-mail, compilando moduli scaricabili dal sito internet dell'ente<sup>114</sup>. È stata, di recente, realizzata una app per i-phone e per Android, con le quali è possibile inviare le domande dei servizi; si sta implementando la possibilità di inoltrare le domande anche dal sito internet. I successivi contatti avvengono di norma per telefono e per e-mail; l'erogazione o il rigetto delle richieste sono comunicati anche per e-mail e/o sms. L'ente risulta, infine, presente nei principali social network con collegamenti automatici alle news del sito.

### **3.2. Le politiche attive del lavoro. La formazione professionale**

All'interno dell'ampia gamma di attività affidate alla bilateralità, la presente ricerca è stata concentrata – come si è detto – sulla copertura di servizi di welfare state e di intervento nelle politiche del lavoro, attive e passive. In relazione alle diverse politiche attive e passive sono state approfondite le linee di intervento in materia di formazione continua e apprendistato (politiche attive del lavoro) e le forme di sostegno al reddito (politiche passive del lavoro).

Muovendo, dunque, dal primo dei richiamati ambiti operativi di indagine è indubbio che la formazione professionale costituisca una delle aree nelle quali è particolarmente concentrata l'attività degli enti bilaterali.

In sintonia con l'assetto della bilateralità in esso sviluppatasi, i dati raccolti dall'indagine evidenziano, nel triennio in esame (2009-2011), la prevalenza delle attività di tipo formativo all'interno del settore terziario. Richiamata, in tutti gli statuti degli enti territoriali analizzati, la precipua finalità di promozione e ge-

---

113. La Cassa edile di Bari comunica gli accrediti delle somme erogate e le eventuali reiezioni a mezzo sms. Nella Cassa edile di Macerata, la liquidazione delle prestazioni agli interessati è effettuata tramite bonifico bancario per circa il 50%; l'altro 50% è effettuato tramite bonifico postale domiciliato.

114. Le domande dei pareri di conformità dell'apprendistato arrivano quasi esclusivamente via PEC.

stione, a livello locale, di iniziative in materia di formazione e qualificazione professionale, anche in collaborazione con le Regioni e gli altri enti competenti, anche finalizzate all'avviamento dei lavoratori che vi abbiano proficuamente partecipato, l'analisi sul campo conferma che formazione e qualificazione professionale delle imprese e dei lavoratori risulta essere il servizio in assoluto prevalente nell'ente bilaterale toscano; ad essa è stata mediamente destinata, nel triennio, l'80% della spesa totale dei servizi erogati. La spesa per progetti formativi risulta quasi triplicata, tra il 2009 e il 2011, presso l'EBT Emilia Romagna<sup>115</sup>; un significativo aumento si registra anche presso l'EBT Veneto ove – a fronte di un trend costante nel triennio in esame – si registra un picco, nel 2012<sup>116</sup>, delle richieste aziendali di rimborso per corsi di formazione individuali. Interessante è poi l'attività formativa messa in campo dalla bilateralità lombarda, ove sono stati attivati corsi per la formazione dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza territoriale<sup>117</sup> (servizio, questo, particolarmente congeniale alle esigenze delle micro-imprese) e corsi di formazione di “marketing associativo”; a livello territoriale sono poi stati attivati numerosi corsi con finalità formativa, in particolare per responsabili del servizio di prevenzione e protezione, rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, addetti pronto soccorso e servizio antincendio, corsi di igiene e sicurezza degli alimenti (sostitutivi del libretto sanitario)<sup>118</sup>. Nel settore dell'artigianato, le attività in materia di politiche attive e passive del lavoro svolte dagli enti bilaterali sono state fin dalle origini orientate a salvaguardare il patrimonio di professionalità dei dipendente e imprenditoriale presente nel settore, consentendo alla forza lavoro di permanervi anche nelle ipotesi di sospensione dei rapporti lavorativi ed evitare, così, il depauperamento e l'indebolimento dell'intero settore produttivo. Una garanzia della professionalità che si è realizzata attraverso l'adozione di politiche attive e passive a favore non solo dei lavoratori ma, come vedremo, anche delle imprese: molto forte è del resto, anche in questo settore, l'incidenza delle micro-aziende. La richiamata peculiarità della struttura produttiva tipica del settore artigianale trova immediato riflesso nell'analisi dell'attività formativa direttamente erogata dalle strutture territoriali; l'indagine ha evidenziato come essa sia consistita, per lo più, nello svolgimento di corsi formativi ri-

---

115. Passando da poco più di 90.000 euro a più di 222.000 euro.

116. Si passa, infatti, da 33 richieste nel 2011 a 98 nel 2012.

117. Sono state attivate due edizioni, nel 2009 e nel 2012, della durata di 72 ore. Nelle due edizioni sono state formate 23 persone.

118. Tutti questi corsi hanno coinvolto, nel complesso, poco più di 800 aziende e 824 lavoratori, con un finanziamento complessivo di 73.000 euro.

volti ai titolari delle aziende, per formare gli imprenditori in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro e consentire l'aggiornamento professionale inerente l'attività svolta (soprattutto in Lombardia, Emilia Romagna<sup>119</sup> e in Toscana).

Particolarmente strutturata è, poi, l'attività formativa erogata a livello territoriale nel settore dell'edilizia. Come è già stato anticipato in sede di Rapporto nazionale, si ricorda che l'attività di gestione e di erogazione della formazione professionale nel settore edile è articolata su un triplice livello organizzativo. Il primo è costituito dal FORMEDIL, organismo paritetico nazionale per l'indirizzo, il controllo ed il coordinamento delle Scuole edili; il livello intermedio è composto dai FORMEDIL regionali, articolazioni del FORMEDIL nazionale, che associano le Scuole edili territoriali di una singola regione (terzo livello). Le Scuole edili rappresentano, invero, il nucleo iniziale di questo sistema formativo, essendo state costituite dalla contrattazione integrativa territoriale a partire dall'immediato dopoguerra e poi generalizzate dalla contrattazione nazionale. Esse sono le "agenzie formative di settore" su cui si basa il sistema nazionale FORMEDIL: operano su base territoriale, in attuazione delle linee-guida predisposte da FORMEDIL nazionale (così l'art. 91, CCNL ANCE 2008-2011).

Solo per dare un'idea della solidità della formazione professionale erogata dal sistema formativo edile, può essere utile ricordare che nel triennio 2009-2011 – triennio, come è ben noto, di profonda crisi del settore – FORMEDIL ha messo in campo un'azione imponente, che ha rappresentato un vero e proprio pezzo di welfare sussidiario. Il sistema delle scuole edili ha, infatti, formato più di 385.000 allievi (che rappresentano circa il 30% dei dipendenti del settore), erogando quasi 33.000 corsi, per un totale di 1,2 milioni di ore. Il 2011 è stato, in particolare, il miglior anno della formazione edile dell'ultimo decennio, con 11.845 corsi, quasi 400.000 ore di formazione e 142.357 allievi formati, con un incremento di ben il 21,9% rispetto al 2010<sup>120</sup>.

Nel triennio in esame si è poi assistito a una sostanziale rivisitazione delle politiche formative offerte dal sistema bilaterale, proprio in risposta alla crisi economica che ha investito il settore dell'edilizia.

Un primo cambiamento ha riguardato, innanzitutto, i soggetti verso cui è stata rivolta l'attività formativa; la tendenza della contrattazione collettiva è stata, in

---

119. Nel 2009 sono stati spesi 16.739 euro (per 25 beneficiari), nel 2011 23.028 euro (per 31 beneficiari).

120. Tutti i dati (anche quelli richiamati nelle note a seguire) sono tratti dal Rapporto FORMEDIL 2012.



particolare, quella di ampliare nel tempo i destinatari delle attività di formazione, rimodulando di conseguenza tali attività. Se infatti originariamente i fruitori delle attività erano i lavoratori edili e, successivamente, i giovani che si ambiva collocare, negli anni si registra l'aumento, tra i destinatari, degli allievi stranieri<sup>121</sup>, in ragione della loro presenza nel settore; delle donne<sup>122</sup>, per incentivarne l'occupazione; degli espulsi dal mercato del lavoro (con il progressivo ampliamento dai disoccupati ai percettori di indennità di mobilità e di cassa integrazione guadagni: art. 91, CCNL 2008). Particolarmente significativo si è rivelato, proprio nel triennio di osservazione, il coinvolgimento nell'attività formativa soprattutto degli inoccupati (per lo più giovani alla ricerca di prima occupazione)<sup>123</sup>; il che evidenzia un "nuovo ruolo" di ammortizzatore sociale non (tradizionalmente) passivo ma piuttosto "produttivo", svolto dalle Scuole edili<sup>124</sup>.

Passando ad analizzare i progetti strutturali che hanno maggiormente orientato la filiera formativa nel settore, a partire dal 2009 si è assistito – come si diceva – ad una ri-articolazione dell'offerta formativa, che ha visto, accanto ai tradizionali corsi per la sicurezza nei cantieri, il consolidamento di un progetto strutturale, denominato MICS (Moduli integrati per costruire in sicurezza); progetto che si è rivelato l'attività più importante svolta dalle Scuole edili nel 2011.

Il MICS è un progetto unitario e nazionale, partito nel 2011, e a sua volta articolato in 3 sub-progetti. Il primo è il MICS "16 ore prima". Tale progetto è

---

121. Gli stranieri formati sono stati, nel 2011, poco meno di 30.000, il 21% degli allievi.

122. Nel 2011 quasi 15.000 donne hanno partecipato a corsi di formazione (pari al 10,6% sul totale degli allievi), con un incremento del 175% rispetto al 2010. Il Sud con 8.506 allieve formate è l'area regionale dove la presenza femminile è più massiccia (26,0%), segue il Nord Est con 2.892 presenze, pari al 7,1%, il Nord Ovest con 2.710 (6,1%) ed infine il Centro con 922 allieve (3,8%). Ancora più in particolare, è la regione Sicilia ad attestarsi, con i corsi 16 ore cantieri-lavoro, in cima alla classifica delle donne formate, con 7.583 allieve pari al 36,8% degli allievi formati ed un incremento rispetto al 2010 del 3.140%. Anche altre regioni hanno visto aumentare notevolmente la loro quota rosa degli allievi formati; aumenti di oltre il 100% in Liguria (+150% si passa da 680 nel 2010 a 1.699 nel 2011), in Veneto (+151,3% da 417 a 1.048), in Abruzzo (+113% da 62 a 132) e in Calabria (+125,3% da 79 a 178).

123. Il Rapporto FORMEDIL 2012 evidenzia come, nel 2011, gli occupati rappresentano il 66,1% degli allievi formati (94.160 allievi), gli inoccupati il 28,9% (42.201), i disoccupati il 4,9% (6.996); nel 2002 l'84,6% degli allievi erano lavoratori occupati, il 7% disoccupati e l'8,4% giovani in cerca di prima occupazione.

124. V., in tal senso, il Rapporto FORMEDIL 2012, p. 14, [www.formedil.it/il-formedil/rapporto-formedil/](http://www.formedil.it/il-formedil/rapporto-formedil/).

stato introdotto dal contratto collettivo 2008-2011, che ha previsto l'avvio di una sperimentazione, di durata inizialmente biennale, consistente in una formazione della durata di 16 ore rivolta ai neoassunti, attraverso la predisposizione di corsi (attinenti le basi professionali del lavoro in edilizia e la formazione alla sicurezza, di cui all'art. 37, comma 4, lett. a), d.lgs. n. 81/08) da frequentarsi "di norma prima dell'assunzione" (art. 91). Il progetto, ormai entrato a regime, è volto a garantire la formazione di primo ingresso nel settore, realizzando una vera e propria campagna di massa di "alfabetizzazione professionale di comportamento lavorativo sicuro": si tratta, in sostanza, di due giornate di formazione in aula e in cantiere, volte a fornire le competenze necessarie per lavorare in sicurezza a chi si affaccia per la prima volta sul mercato. Nel triennio 2009-2011 oltre 60.000 lavoratori e più di 40.000 imprese si sono rivolte al sistema bilaterale di settore per formare con le 16 ore lavoratori all'ingresso o al reiningresso nel settore<sup>125</sup> (se ne trova riscontro, in particolare, nelle Scuole edili di Ancona<sup>126</sup>; Caserta; Padova, Rieti). Si tratta, dopo la formazione per la sicurezza, dell'attività formativa alla quale ha partecipato il più elevato numero di allievi, con un maggiore incremento nel Sud di Italia, specie in Sicilia<sup>127</sup>. Il secondo sub-progetto è il MICS di formazione obbligatoria per gli adempimenti nel campo delle attrezzature e delle macchine di cantiere: quasi 10.000 allievi hanno partecipato ai circa 1.000 corsi che si sono tenuti nel 2011. Infine, il terzo progetto MICS è stato rivolto alle figure dei preposti e dei dirigenti; i corsi attivati sono stati circa 200, con più di 2.300 allievi formati<sup>128</sup>.

A progetti MICS si affianca, poi, l'offerta formativa per l'apprendistato (diritto-dovere, professionalizzante operai e professionalizzante tecnici), che ha assunto una dimensione rilevante, anche se "non pienamente sufficiente rispetto al numero di apprendisti presenti nel settore": nel triennio 2009-2011 presso le Scuole edili sono stati formati circa 24.600 allievi, con 2.187 corsi; nel 2011 il trend è stato in crescita<sup>129</sup>, coprendo il 45% della domanda potenziale<sup>130</sup>.

---

125. In particolare, nel 2011 28.329 operai al loro primo ingresso nel settore hanno partecipato ai 3.620 corsi "16 ore prima".

126. 2009: 99 beneficiari effettivi; 70 nel 2010, 61 nel 2011.

127. V. il Rapporto FORMEDIL 2012, pp. 13 e 48-49.

128. Di cui, nel 2011, 2079 preposti e 249 dirigenti.

129. In questo anno sono stati attivati 772 corsi, per un totale di 44.500 ore formative che hanno coinvolto circa 8.600 allievi; un incremento rispetto al 2010 del 6,2% dei corsi, del 10,6% delle ore e del 14,4% degli allievi.

130. V. il Rapporto FORMEDIL, cit., p. 14.

Se si analizzano, più nel dettaglio, i dati – invero molto eterogenei – risultanti dai circa 40 questionari compilati dalle Scuole edili, le principali attività formative attivate a livello territoriale risultano essere proprio quelle per la sicurezza<sup>131</sup>, per la formazione operaia<sup>132</sup> e tecnica<sup>133</sup>, per la formazione continua individuale rivolta agli occupati<sup>134</sup>. Ad esse si affiancano, tra le altre, attività di formazione nel campo delle nuove tecnologie e dell'ecobioedilizia (Scuola edile di Rovigo), corsi di innovazione tecnologica (Scuola edile di Bergamo), corsi di formazione professionalizzante rivolta ai disoccupati<sup>135</sup>, formazione per studenti (allievi degli Istituti tecnici per geometri)<sup>136</sup>, corsi per giovani provenienti dalle scuole medie in possesso del diploma di licenza media inferiore, per i percorsi triennali di qualifica per operatore edile (Scuola edile di Padova), corsi di formazione per immigrati (Scuola edile di Napoli)<sup>137</sup>.

### 3.3. Le politiche attive del lavoro. L'apprendistato

Per quanto riguarda le linee di intervento in materia di apprendistato, i dati raccolti segnalano un più contenuto rilievo delle prestazioni all'uopo direttamente erogate dagli enti bilaterali territoriali. Accanto alle attività formative specificamente rivolte, in alcuni settori, ai lavoratori assunti con tale qualifica, l'indagine ha evidenziato la presenza, in alcuni enti del settore artigiano, di incentivi per l'assunzione a tempo indeterminato di apprendisti che abbiano su-

---

131. Si vedano, in particolare, le Scuole edili di Bari, Bergamo, Brindisi, Caserta, Livorno, Massa Carrara (anche a pagamento per le imprese non iscritte che ne fanno richiesta), Matera, Milano, Napoli, Palermo, Padova, Reggio Calabria, Rieti, Rovigo, Verona.

132. Si vedano le Scuole edili di Bari; Bergamo, Campobasso, Matera, Milano, Napoli, Palermo, Siena, Verona.

133. V. le Scuole edili di Bari, Bergamo, Campobasso, Matera, Milano, Napoli, Palermo, Rovigo, Siena, Verona

134. V. le Scuole edili di Asti, Brindisi, Como.

135. È il caso della Scuola edile di Brindisi, con allestimento di un campo scuola, in cui vengono realizzate le attività pratiche previste nei corsi, simulando veri e propri cantieri. V. anche, per il solo 2009, la Scuola edile di Caserta.

136. È il caso della Scuola edile di Napoli, con 145 beneficiari nel 2011 ( 89 nel 2010, 50 nel 2009).

137. 51 beneficiari nel 2011, 25 nel 2010.

perato il percorso di formazione (Campania<sup>138</sup>, Marche<sup>139</sup>, Puglia). L'ente bilaterale delle Marche ha riconosciuto, nel 2011, anche un'indennità in caso di licenziamento dell'apprendista<sup>140</sup>; l'ente campano riconosce contributi ad apprendisti formati che si siano distinti per la qualità dell'apprendimento<sup>141</sup> e contributi a imprese che rispettino l'obbligo di inviare i loro apprendisti a seguire i corsi<sup>142</sup>.

Nel settore terziario, gli enti bilaterali – attraverso le commissioni competenti per territorio – hanno svolto un ruolo particolarmente importante nel rilascio del parere di conformità, che certifica la correttezza formale del contratto di apprendistato e l'assolvimento degli obblighi e degli adempimenti previsti dalla normativa vigente e dalla contrattazione collettiva<sup>143</sup>. In particolare, in Veneto si è assistito a un netto incremento di pareri rilasciati nel 2012 (305 richieste pervenute, 7 nel 2011), così come nell'attività di validazione dei piani formativi<sup>144</sup>. Il rilascio di pareri di conformità per l'assunzione di apprendisti risulta essere una rilevante attività anche per l'ente bilaterale lombardo (non si hanno, però, dati al riguardo) e Toscana (tale voce rappresenta il 15% del totale dei servizi erogati).

---

138. Tra 2009 e 2011 si registra l'incremento di spesa e il numero di beneficiari di tale prestazione (nel 2009 risultano spesi 20.160 euro per 5 apprendisti assunti a tempo indeterminato; nel 2011 sono stati spesi 22.080, per 8 apprendisti).

139. I dati forniti si riferiscono, nel complesso, agli incentivi per le nuove assunzioni/stabilizzazioni: non ci sono dati disaggregati per le diverse tipologie.

140. Con una spesa di 600 euro, a fronte di 6 richieste.

141. Erogati, a quanto risulta, solo nel 2009 (5.586 euro a 10 apprendisti).

142. Erogati, nel 2009, 2.126 euro (8 beneficiari), nel 2011 288 euro (1 beneficiario).

143. In particolare, in rapporto alle norme previste dalla predetta disciplina in materia di apprendistato, ai programmi di formazione indicati dall'azienda ed ai contenuti del piano formativo, finalizzato al conseguimento delle specifiche qualifiche professionali: v. l'Accordo del 28 marzo 2012, art. 4.

144. L'ente bilaterale veneto è tra gli enti preposti dalla Regione Veneto ad effettuare l'attività di orientamento per l'apprendistato nella quale le imprese e gli apprendisti sono accompagnati nell'individuazione del percorso di formazione obbligatoria di 120 ore previsto dalla normativa vigente e nella scelta della modalità di erogazione di tale formazione. Durante il colloquio di orientamento l'azienda viene inoltre affiancata nella definizione e nella stesura del Piano formativo individuale di dettaglio (PFID) che deve obbligatoriamente essere inviato dalla stessa ad un ente bilaterale o alla Provincia competente per territorio. Nel 2012 l'EBT ha validato 189 piani formativi di apprendistato.

Le iniziative avviate nel settore dell'edilizia sono riportate tra le misure di tipo formativo e tra quelle di sostegno al reddito.

### 3.4. Le politiche passive del lavoro

Passando ora all'analisi delle misure di sostegno al reddito erogate dagli enti bilaterali territoriali è necessario operare, preliminarmente, una puntualizzazione terminologica.

E infatti, nella presente indagine il *focus* sulle politiche passive di sostegno al reddito introdotte dalla bilateralità è stato concentrato sulle misure predisposte al verificarsi di sospensioni e/o cessazioni dell'attività lavorativa, derivante da situazioni di crisi aziendale od occupazionale. L'obiettivo è stato incentrato, in particolare, sulla ricognizione delle esperienze applicative di quella prestazione "ibrida" introdotta dall'art. 19, d.l. 29 novembre 2008, n. 185, conv. in legge 28 gennaio 2009, n. 2 (su cui v., *amplius*, la Sezione 1 di questo Rapporto), sulla scia di quella legislazione promozionale che – già a partire dai primi anni 1990 – ha interessato l'ambito privilegiato di intervento degli enti bilaterali del settore dell'artigianato, qual è quello dell'integrazione del reddito<sup>145</sup>.

Prima di procedere con tale analisi, si fa presente che nell'espressione "sostegno al reddito" molti enti territoriali riconducono, invero, un ben più ampio "pacchetto" di servizi e prestazioni supplementari, determinati dalla contrattazione tra le parti, che, nel complesso, costituiscono un vero e proprio welfare sussidiario a sostegno sia dei lavoratori che delle imprese; un assetto protettivo che si presenta, in alcune realtà territoriali, fortemente radicato, e per nulla secondario. Tra questi "altri" sussidi, i dati raccolti evidenziano, ad esempio, una forte presenza di prestazioni di tipo sanitario (ente bilaterale artigianato della Campania; ente bilaterale terziario del Veneto), così come di misure di welfare contrattuale rivolte al lavoratore e alla sua famiglia: si tratta, in particolare, di interventi a sostegno della maternità, rivolti tanto alle lavoratrici dipendenti che

---

145. Il richiamo va alla particolare disciplina dei contratti di solidarietà, contenuta nell'art. 5, comma 8, legge 19 luglio 1993, n. 236, ove, con riferimento alle imprese artigiane, si è prevista la concessione di un contributo pubblico – corrisposto per un periodo massimo di due anni e pari alla metà del monte retributivo non dovuto dalle imprese a seguito della riduzione dell'orario di lavoro – a condizione che i lavoratori con orario ridotto percepiscano, da parte dell'ente bilaterale, una prestazione di importo non inferiore alla metà della quota del contributo pubblico.

alle imprenditrici (soprattutto in Emilia Romagna<sup>146</sup>), dell'evento natalità<sup>147</sup> per il settore terziario, significativo è il rilievo di tale prestazione nell'ente bilaterale lombardo<sup>148</sup> e in quello veneto<sup>149</sup>), delle spese di istruzione<sup>150</sup>. Nel settore dell'artigianato si rinviene poi, in alcune realtà regionali, il contributo per anzianità professionale aziendale, una interessante misura di fidelizzazione aziendale, consistente nel riconoscimento di una prestazione economica ai dipendenti che abbiano maturato un'anzianità di servizio minima presso la stessa impresa<sup>151</sup> (soprattutto in Lombardia<sup>152</sup>, ma anche in Campania e in Calabria<sup>153</sup>).

Per quanto riguarda, invece, le misure di sostegno al reddito *stricto sensu* oggetto della presente indagine, esse risultano particolarmente radicate nel sistema bilaterale dell'artigianato. Nata con un forte orientamento verso la formazione e la riqualificazione professionale, l'esperienza della bilateralità nel settore dell'artigianato si è, infatti, nel tempo maggiormente orientata verso la valorizzazione di siffatti interventi. È l'Accordo interconfederale del 21 luglio 1988 che

---

146. In Emilia Romagna questa provvidenza è stata istituita nel 2010. Nel 2011 ne hanno beneficiato circa 360 lavoratrici (302 dipendenti e 56 imprenditrici), per una spesa di circa 400.000 euro. La prestazione non è *una tantum*, ma in percentuale del reddito (50% di retribuzione per i primi 3 mesi, 25% per ulteriori 3 mesi).

147. Per il settore dell'artigianato, si veda l'ente bilaterale della Campania, che nel 2011 ha erogato tale prestazione sia alle dipendenti (5 beneficiarie, con una spesa di 5.000 euro) che alle imprenditrici (2, per 1.920 euro).

148. L'ente bilaterale regionale lombardo per le aziende del terziario (EBNIL) ha erogato, nel 2011, 115 assegni di natalità, con una spesa di 57.500 euro; importo, quest'ultimo, che corrisponde a poco meno della metà della spesa sostenuta dall'ente per il totale dei servizi erogati.

149. Per l'ente bilaterale terziario in Veneto (EBVF), tra i servizi alla persona, il sostegno alla natalità risulta essere stato il più rilevante, insieme ai rimborsi per visite e protesi mediche (alla copertura di tali servizi è stato destinato più del 90% della spesa complessiva); entrambi questi servizi presentano un aumento considerevole (di beneficiari e di spesa) nel 2012.

150. È il caso dell'ente bilaterale artigianato del Piemonte, che eroga sussidi *una tantum* per frequenza asili nido (fino a 400 euro), studi universitari (fino a 300 euro) e per testi scolastici (fino a 200 euro).

151. Tale anzianità è pari a 8 anni in Campania e in Calabria; 14 anni in Lombardia; 15 in Puglia.

152. In Lombardia è stata, insieme alle misure di sostegno al reddito (su cui v. *infra*, nota 170), la provvidenza più diffusa (specie nel 2010-2011). Il contributo è pari a 170 euro e viene concesso allo stesso lavoratore una sola volta per biennio. Dopo 20 anni di servizio presso la stessa impresa spetteranno 200 euro a biennio.

153. In Campania e in Calabria si è assistito a una forte contrazione nel ricorso al contributo.

prevede l'istituzione di fondi intercategoriale a livello regionale per il sostegno del reddito, finalizzati ad "erogare provvidenze per il sostegno del reddito dei lavoratori delle imprese interessate da sospensioni temporanee delle attività causate da eventi di forza maggiore, indipendenti dalla volontà dell'imprenditore". Tali fondi, istituiti su iniziativa delle parti sociali ed operanti a livello regionale, hanno svolto una importante funzione sia sostitutiva (ad es. in caso di calamità naturali) che integrativa del reddito, garantendo ai lavoratori licenziati e, soprattutto, ai lavoratori sospesi per crisi congiunturali o difficoltà dovute a causa di forza maggiore, un articolato apparato di prestazioni (di natura integrativa, aggiuntiva o, ancora, sostitutiva di quelle legali), di importo e durata diversificata nelle varie realtà territoriali, con differenziazioni anche correlate alle causali di intervento e a situazioni di crisi di volta in volta emergenti, anche per le diverse categorie contrattuali<sup>154</sup>.

Non sono mancate poi, in tale settore, interessanti sperimentazioni di interventi di sostegno al reddito compartecipati dalle Regioni e dagli enti bilaterali, anche a favore dei dipendenti sospesi dal lavoro in imprese a questi non aderenti<sup>155</sup>.

L'esperienza della bilateralità nell'artigianato è stata oggetto di una significativa legislazione promozionale, proprio in materia di politiche di sostegno al reddito. È la bilateralità artigiana a lanciare, nei primi anni del 2000, il (già richiamato) meccanismo indennitario fondato sulla integrazione inscindibile tra sussidio pubblico e privato (ovvero la condizionalità dell'intervento pubblico rispetto alla contemporanea partecipazione del soggetto privato collettivo), poi fatto proprio dal legislatore prima nel 2005 (limitatamente a questo settore) e poi (generalizzandolo) nel 2009<sup>156</sup>. Uno schema del tutto peculiare, parame-

---

154. È il caso dell'Ente bilaterale artigianato del Veneto (EBAV), che articola la propria attività su due livelli: un primo livello (intercategoriale), riguarda prestazioni e servizi per tutte le aziende e i lavoratori artigiani del Veneto; un secondo livello, riguarda prestazioni e servizi specifici di ogni singola categoria.

155. Si segnala, al riguardo, il progetto avviato nel 2004 dalla Regione Piemonte, ove si prevede l'erogazione, tramite l'Ente bilaterale artigianato (EBAP), di interventi di sostegno al reddito con risorse regionali (si tratta, in particolare, di una prestazione, a carico della Regione, pari al 20% della retribuzione lorda non percepita, per un massimo di 624 ore nell'anno di calendario (1 gennaio - 31 dicembre), con aggiunta, per i dipendenti delle imprese iscritte all'EBAV e in regola con i versamenti, di una ulteriore quota, a carico dell'ente, di pari entità (in modo da raggiungere la provvidenza complessiva del 40% della retribuzione lorda non percepita): v. l.r. 4 novembre 2004, n. 31 e d.g.r. n. 69-14070 del 22 novembre 2004.

156. Per l'esame di tali normative, v. Sez. 1 del Rapporto, spec. par. 3.2.

trato su una radicata esperienza dalla bilateralità, quale è quella dell'artigianato, tutta volta al contenimento del *turn over* dei lavoratori e al mantenimento della professionalità nel settore; un'esperienza antica, che – come abbiamo già avuto modo di evidenziare in precedenti occasioni – non solo si è rivelata di difficile esportazione in altri settori produttivi, ma non risulta neanche troppo diffusa nel settore in esame.

Tutto ciò premesso, l'analisi di alcune significative esperienze della bilateralità regionale ha evidenziato, innanzitutto, la presenza – all'interno delle attività istituzionali degli enti – di Fondi per il sostegno al reddito (FSR), che erogano prestazioni a favore delle imprese e dei loro dipendenti: è il caso degli enti bilaterali dell'Emilia Romagna<sup>157</sup>, delle Marche<sup>158</sup>, della Puglia<sup>159</sup>, del Veneto<sup>160</sup>.

---

157. Ai sensi del Regolamento generale del Fondo, le prestazioni si articolano in due sistemi: sistema ex d.l. 185/2008 (eroga prestazioni ai lavoratori dipendenti, consistenti in un contributo fisso per ogni giornata di sospensione pari a 7,8 euro, per un massimo di 90 giornate per anno solare e fino a concorrenza delle risorse destinate) e sistema regionale, che eroga interventi a favore di imprese e loro dipendenti, quando non destinatari di altri interventi di integrazione salariale: si tratta, in particolare, di lavoratori che non rientrano nelle casistiche previste dall'art. 19, comma 1, d.l. 185/2008 e non hanno i requisiti di accesso ai trattamenti in deroga; sono inclusi in accordi di solidarietà difensivi; sono interessati da eventi di forza maggiore che producono sospensioni lavorative inferiori alla giornata; usufruiscono dell'astensione facoltativa per maternità (art. 3, Reg. Sistema regionale 2012). All'interno del fondo è poi costituita una articolazione destinata al sostegno al reddito nei confronti delle imprese interessate al miglioramento e al risanamento dell'ambiente lavorativo in materia di ambiente e sicurezza, all'acquisto di macchine utensili, ad acquisire la certificazione di qualità o, ancora, al ripristino e/o ricostruzione delle strutture aziendali danneggiate da eventi di forza maggiore (v. gli artt. 12 e ss. del Reg. Sistema regionale).

158. Il FSR delle Marche eroga prestazioni di livello A (nazionale/legislativo: sospensioni dell'attività lavorativa e contributi di solidarietà) e di livello B (regionale: prestazioni per innovazioni tecnologica/ambientale, occupazione aggiuntiva, formazione delle imprese, assegni di studio, contributo sanitario, calamità naturale, contributo formazione sicurezza).

159. L'EBAP pugliese eroga ai dipendenti sospesi dal lavoro per "difficoltà congiunturali" una prestazione pari al 25% per un massimo di 520 ore (3 mesi), elevata poi al 35% per ulteriori 345 ore (2 mesi); agli apprendisti è riconosciuto un contributo del 40%, per un massimo di 765 ore (5 mesi). Nel caso di eventi di forza maggiore sono invece riconosciuti importi "a scalare", pari all'80% fino ad un massimo di 40 ore, al 60% per ulteriori 60 ore, al 40% per ulteriori 346 ore. Ancora, ai lavoratori licenziati da imprese artigiane iscritti nelle liste di mobilità, ma privi del diritto alla relativa indennità, il fondo eroga un importo di 103,29 euro per un massimo di 12 settimane. A favore delle imprese sono previste prestazioni analoghe a quelle erogate dal fondo dell'EBR Emilia Romagna.

160. Gli interventi di primo livello finanziati dal FSR di EBAV consistono nella promozione



L'EBRET toscano, poi, è nato nel dicembre 2010 proprio per rispondere meglio alle innovazioni introdotte dall'Accordo interconfederale del 2008 e dall'art. 19, d.l. n. 185/2008<sup>161</sup>.

Per quanto riguarda, in particolare, proprio le provvidenze erogate ai sensi dell'art. 19, d.l. n. 185/2008, dall'analisi dei dati raccolti emerge che, nel triennio in esame, non tutti gli enti regionali hanno provveduto ad erogarle. Laddove avviate, se ne è rilevato un consistente utilizzo nell'EBT delle Marche (in cui costituisce, in assoluto, la spesa prevalente per il sostegno dei lavoratori e, più in generale, per i servizi complessivamente erogati dall'ente)<sup>162</sup>; un significativo calo nell'utilizzo di tale prestazione si registra, invece, in altre realtà territoriali, quali l'Emilia Romagna<sup>163</sup>, la Toscana<sup>164</sup> e la Campania<sup>165</sup>.

Molti enti regionali riconoscono, come si diceva, ulteriori provvidenze per il sostegno al reddito dei dipendenti, soprattutto al verificarsi di situazioni di difficoltà derivanti da eventi di forza maggiore (eventi atmosferici eccezionali, calamità naturali, incendi, interruzioni di energia, ecc.): per far fronte a tali prestazioni, invero estremamente eterogenee, i dati raccolti evidenziano una

---

dell'occupazione e nel sostegno al reddito dei lavoratori dipendenti nell'artigianato; a titolo esemplificativo, possono trovare finanziamento i contratti di solidarietà nelle aziende artigiane, i sussidi per il reinserimento dei lavoratori licenziati per ragioni oggettive o per riduzione di personale.

161. L'EBRET eroga prestazioni di livello A "Nazionale" e di livello B "Regionale". Al primo livello A si collocano i contributi riconosciuti in caso di ricorso ai contratti di solidarietà e per sospensione per crisi aziendale/occupazionale (intervento congiunto INPS/Ente); al livello B si trova l'indennità per sospensioni dovute a calamità naturali (80% della retribuzione fino a un massimo di 240 ore nell'anno solare), nonché i contributi rivolti alle imprese per innovazione tecnologica e interventi di promozione e/o internazionalizzazione (10% dei costi, fino a un importo massimo di 2.600 euro), e per il ripristino del ciclo produttivo a seguito di calamità naturali (30% dei costi sostenuti, fino a un massimo di 5.200 euro).

162. Nel 2009 sono stati spesi 1.402.441 euro, per 5014 beneficiari; dopo un calo nel 2010, nel 2011 la spesa è stata pari a 1.302.549 euro per 5.006 beneficiari.

163. In termini di spesa sostenuta, si passa dai 2.584.175 euro nel 2009 (con 12.568 beneficiari effettivi) a 600.000 euro nel 2011 (e 3132 beneficiari).

164. Per le prestazioni EBRET di livello A2 (tutela in costanza di rapporto di lavoro) si assiste a un significativo "crollo" in termini di spesa sostenuta (da 1.099.160 euro nel 2009 a 53.209 euro nel 2011) e di beneficiari effettivi (da 15.022 nel 2009 a 553 nel 2011).

165. Ridotte a un terzo tra il 2010 e il 2011 (da 18 a 6 beneficiari, con una contrazione di spesa da da 19.057 euro a 5.775 euro).

spesa costante in Emilia Romagna<sup>166</sup>, una contrazione in Piemonte<sup>167</sup> (specie per le ipotesi di sospensione/riduzione dell'orario di lavoro)<sup>168</sup>, e anche in Toscana<sup>169</sup>; in Lombardia si è consolidato – tra il 2010 e il 2011 – il ricorso al SAR (Sostegno al reddito), un sussidio di sostegno a favore dei lavoratori sospesi mediante l'utilizzo degli ammortizzatori in deroga<sup>170</sup>.

Accanto alle richiamate misure di sostegno al reddito rivolte ai dipendenti, tutti gli enti del settore artigiano fin qui esaminati affiancano, poi, provvidenze a favore delle imprese artigiane, finalizzate sia al mantenimento della forza lavoro nel settore (anche in ipotesi di mera sospensione dell'attività lavorativa), sia a consentire la crescita e il consolidamento dell'attività imprenditoriale. Numerosi risultano gli interventi a sostegno delle imprese nelle ipotesi di ripristino del ciclo produttivo, riallocazione o riorganizzazione dell'attività produttiva a seguito di danni causati da eventi eccezionali, derivanti da fattori esterni (eventi

---

166. Relativamente ai lavoratori dipendenti che hanno effettivamente beneficiato di tali provvidenze si registra – nel triennio di osservazione – una loro significativa contrazione, da 12.568 nel 2009 a 3.132 nel 2011. Tali prestazioni (richiamate nell'art. 3 del Reg. Sistema regionale del FSR: v., *supra*, la nota 157) sono riconosciute per periodi massimi (variabili in base alla tipologia di intervento) e calcolate in misura percentuale rispetto alla retribuzione giornaliera (art. 6).

167. L'EBAP piemontese riconosce ai lavoratori prestazioni di sostegno al reddito in caso di stipulazione di contratti di solidarietà difensivi (30% della retribuzione media oraria, per un massimo di 624 ore nell'anno solare); sospensione/riduzione dell'orario di lavoro per crisi aziendale (40% di retribuzione non corrisposta, per massimo 624 ore nell'anno solare) o per eventi atmosferici ed ambientali eccezionali (80% di retribuzione non corrisposta, per massimo 4 settimane nell'anno solare); licenziamento per giustificato motivo oggettivo o dimissioni per giusta causa (nel 2011, 800 euro netti per un periodo di almeno 2 mesi di disoccupazione).

168. Da 345.000 euro erogati nel 2009 (1.169 beneficiari) a 5.000 nel 2011 (17 beneficiari).

169. Specie per le indennità riconosciute ai lavoratori per sospensioni dovute a calamità naturali.

170. Tale sussidio è concesso nella misura di 150 euro mensili per un numero massimo di 4 mesi nell'anno solare; la spesa destinata al SAR (Sostegno al reddito) è triplicata dal 2010 al 2011 (la prestazione in esame sembra aver sostituito la SAL-Sospensione dell'attività lavorativa, sussidio regionale precedentemente corrisposto nelle ipotesi di interruzione dell'attività lavorativa per periodi superiori a 5 giorni, e fino a 60 giorni lavorativi, con un importo pari al 40% della paga base). Tra le provvidenze di sostegno al reddito riconosciute dall'ELBA, una spesa consistente è stata destinata – nel triennio in esame – anche per l'Intervento per la disoccupazione (IDM), un sussidio di 104 euro lordi mensili (per un massimo di 15 settimane) corrisposto a favore dei lavoratori assunti a tempo indeterminato, licenziati da imprese per giustificato motivo oggettivo connesso a riduzione, trasformazione o cessazione di attività o di lavoro.

atmosferici, calamità naturali); o in caso di investimenti riguardanti attrezzature, macchinari, impianti di produzione di nuova costruzione; o, ancora, in presenza di processi di innovazione tecnologica o di internazionalizzazione. La spesa per tali misure risulta, nel complesso, particolarmente rilevante in Emilia Romagna<sup>171</sup>, in Piemonte<sup>172</sup>, nelle Marche, in Campania, in Lombardia e in Toscana. Molto diffuso è il ricorso a politiche finalizzate al mantenimento dei livelli occupazionali, le assunzioni di nuovi lavoratori e le stabilizzazioni di quelli precari<sup>173</sup>.

Nel settore terziario la bilateralità – come si è già evidenziato – ha tradizionalmente prestato una maggiore attenzione verso l'area della formazione, mentre la previsione di misure di sostegno al reddito risulta limitata a poche realtà territoriali. Tra gli organismi bilaterali esaminati ai fini della redazione del presente Rapporto, la prestazione di cui alla legge n. 2/2009 risulta essere stata attivata solo dall'ente bilaterale veneto; presso tale ente è stato, infatti, costituito un fondo per la sospensione ex art. 19 della legge 28 gennaio 2009 n. 9, con previsione di un contributo, a carico dell'organo bilaterale, non inferiore al 20% del sostegno riconosciuto al lavoratore. La sospensione prevede l'erogazione di tale contributo per un massimo di 90 giornate anche non consecutive<sup>174</sup>; la

---

171. Si tratta delle provvidenze richiamate *supra* (alla nota 157), tutte riconosciute entro importi annui massimi, variabili tra 3.000 e 5.000 euro.

172. L'EBAP piemontese riconosce alle aziende anche il rimborso dell'addizionale del 3% versata all'INPS per le somme percepite dai lavoratori in cassa integrazione guadagni in deroga (per tale prestazione si registra un picco di spesa di 220.000 euro nel 2010, per 1.536 beneficiari, poi sceso a 115.000 euro nel 2011, per 1.073 destinatari).

173. È il caso dell'EBT-ER e dell'EBAP piemontese, che riconoscono alle imprese un contributo di 800 euro in caso di trasformazione dei contratti di lavoro da tempo determinato a tempo indeterminato (la prestazione è particolarmente rilevante in Piemonte, essendo stata goduta, nel 2011, da 494 beneficiari, per una spesa di 275.000 euro, raddoppiata rispetto all'anno precedente e pari poco meno della metà della spesa totale sostenuta dall'ente); dell'EBAM, che nel triennio in esame ha destinato molte risorse al finanziamento di occupazione aggiuntiva (circa 70.000 nel 2011, per 94 beneficiari), riconoscendo contributi *una tantum* in caso di nuove assunzioni ordinarie a tempo indeterminato (1.100 euro), ovvero di lavoratori con qualifica di apprendista (600 euro), o ancora nelle ipotesi di stabilizzazione dei lavoratori precari (600 euro); dell'ente campano, che nel triennio ha triplicato la spesa per contributi alle imprese che incrementano l'organico, assumendo dipendenti a tempo indeterminato; dell'ELBA, soprattutto a favore delle imprese che incrementano l'occupazione e mantengono il livello occupazionale mediante il ricorso alla CIG in deroga.

174. L'accesso alla prestazione è vincolato, oltre che alla regolarità contributiva, ad un'anzianità di adesione dell'azienda pari almeno a 18 mesi.

prestazione erogata dalla bilateralità in Veneto ha interessato, nel triennio in esame, un numero crescente di lavoratori e di aziende<sup>175</sup>, con un incremento ancora più netto registrato, rispetto all'anno precedente, nel 2012<sup>176</sup>. L'esperienza isolata avviata in Veneto conferma lo scarso interesse, nel settore terziario, verso tali misure di sostegno del reddito; il che, del resto, appare spiegabile in ragione della possibilità per i lavoratori, nelle ipotesi in cui manchi l'intervento integrativo degli enti bilaterali, di accedere direttamente ai trattamenti in deroga alla normativa vigente (integrazione salariale ovvero, in caso di licenziamento, ricorso alla messa in mobilità).

Interessante poi, anche alla luce delle previsioni contenute nella legge 92/2012, è la misura di sostegno al reddito erogata dall'ente bilaterale dell'Emilia Romagna; si tratta, infatti, di una prestazione aggiuntiva *una tantum* rispetto al trattamento di base, riconosciuta ai lavoratori sia in caso di sospensione dell'attività lavorativa, sia di licenziamento per giustificato motivo oggettivo<sup>177</sup>.

Relativamente al settore dell'edilizia, le Casse edili provinciali hanno tradizionalmente assolto la finalità di soddisfare situazioni di bisogno dei lavoratori del settore, determinate – come si è già avuto modo di ricordare – per lo più dalla discontinuità occupazionale e dalla mobilità che ne caratterizza le vite lavorative. Le funzioni attribuite alle Casse edili sono state, fin dalle loro origini, orientate alla mutualizzazione di taluni obblighi retributivi derivanti dal contratto collettivo. Le Casse provvedono, oggi, alla gestione ed alla erogazione di prestazioni sia contrattuali (previste nel CCNL del 2008) che extracontrattuali. Tra le prime, si richiamano il trattamento economico per ferie e la gratifica natalizia, il premio annuo per Anzianità professionale edile (APE)<sup>178</sup>, il trattamento di malattia, di malattia professionale e di infortunio sul lavoro. Il

---

175. In particolare, da 5 aziende coinvolte e 9 lavoratori sospesi, nel 2009, si è passati rispettivamente a 32 e 143 nel 2011.

176. Anno in cui il numero di aziende coinvolte è passato a 55, quello dei lavoratori sospesi a 537.

177. Si tratta di una prestazione in cifra fissa (150 euro per full time, 75 euro per part time), da richiedersi entro 60 giorni dalla data di sospensione/cessazione del rapporto di lavoro.

178. Tale prestazione "premia" l'anzianità maturata nel settore edile (e, dunque, anche in più circoscrizioni territoriali), ed è stabilita secondo importi crescenti, in relazione al numero degli anni nei quali l'operaio ha percepito la prestazione medesima. Essa viene erogata il 1° maggio ai lavoratori che hanno maturato, nel biennio precedente, almeno 2100 ore, computando a tale effetto le ore di lavoro ordinario prestate, nonché le ore di assenza dal lavoro per malattia indennizzate dall'INPS e le ore di assenza dal lavoro per infortunio o malattia professionale indennizzate dall'INAIL.

CCNL del 2008 ha poi introdotto una prestazione di natura previdenziale aggiuntiva a favore degli apprendisti, che si sostanzia nell'erogazione di un trattamento<sup>179</sup> equiparato alla CIG in caso di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa per eventi meteorologici<sup>180</sup>; a livello provinciale sono stati emanati diversi accordi per dare attuazione alla normativa contrattuale, come emerge dai dati forniti, ad esempio, dalle Casse edili di Torino, Vicenza e Forlì Cesena.

Tra le prestazioni extracontrattuali, accanto all'integrazione al trattamento economico nei casi di malattia e infortunio o di prestazioni sanitarie integrative (rimborso per spese odontoiatriche, ricovero ospedaliero, protesi ortopediche, cure termali, acquisto occhiali da vista, ecc.) si sono nel tempo affiancate erogazioni economiche o di beni, di diversa natura, come nel caso di indumenti e calzature da lavoro, provvidenze a favore di figli e familiari (borse di studio per i figli<sup>181</sup>, soggiorni estivi<sup>182</sup>, ecc.), premi nuzialità<sup>183</sup> e natalità<sup>184</sup>, assegni funerari in caso di decesso dell'iscritto<sup>185</sup>. Tra le prestazioni integrative/assistenziali erogate dalle Casse si segnalano, in particolare, la prestazione *una tantum* 25 anni, erogata dalla Cassa edile di Torino a favore degli operai che abbiano maturato 25 anni di anzianità ininterrotta in imprese edili, di cui almeno 10 nella provincia di Torino; le prestazioni di sostegno in caso di fallimento dell'impresa, riconosciute dalle Casse edili di Cremona e Torino; e il premio di ingresso nel settore, riconosciuto ai lavoratori più giovani dalla Cassa di Salerno<sup>186</sup> e dalla Cassa di Vicenza<sup>187</sup>.

---

179. In misura pari all'80% della retribuzione persa, per un massimo di 150 ore annue di interruzione dell'attività lavorativa.

180. Le prestazioni vengono finanziate con un contributo datoriale pari allo 0,30% della retribuzione percepita da ogni apprendista.

181. V. Le Cassa edili di Cosenza, Macerata, Bari, Messina, Pordenone, Salerno, Torino, Vicenza.

182. V. le Casse edili di Bari, Pordenone, Torino.

183. V. le Casse edili di Cosenza, Cremona, Salerno.

184. Cassa edile di Torino.

185. V. le Casse edili di Bari, Cremona, Salerno, Torino, Vicenza. Gli importi variano tra i 500 e i 2.000 euro; in alcuni casi è previsto anche un assegno in caso di morte di un parente del lavoratore (v. Cassa di Torino).

186. Il premio è riconosciuto ai lavoratori di età non superiore ai 30 che risultino al primo ingresso nel settore dell'edilizia, e che maturino presso la Cassa edile salernitana 800 ore di accantonamento nell'arco dei 12 mesi successivi la data di prima iscrizione.

187. In questo caso, il premio è erogato ai lavoratori di età non superiore ai 29 anni, di prima

Per quanto riguarda, poi, le prestazioni a favore delle imprese, accanto ai rimborsi delle anticipazioni previste dal contratto (nei casi di malattia, infortunio, cassa integrazione ordinaria per apprendisti, previdenza complementare) e ai rimborsi per le spese sostenute per gli indumenti di lavoro, si segnala l'introduzione di prestazioni di tipo premiale, consistenti in *bonus* decontributivi, riconosciute da alcune Casse alle imprese "virtuose", in regola con gli adempimenti (quali le Casse edili di Macerata<sup>188</sup>, Messina<sup>189</sup>, Salerno<sup>190</sup>).

### 3.5. Osservazioni di sintesi

Se si vuole tentare di fornire qualche prima valutazione in ordine all'impatto delle prestazioni erogate dalla bilateralità a lavoratori e imprese – tentando quindi di ragionare in termini di "efficienza" del sistema protettivo messo in piedi dalla bilateralità – è possibile svolgere queste prime considerazioni.

L'analisi condotta dal gruppo di ricerca ha confermato, innanzitutto, la tendenza espansiva delle aree e delle materie occupate dalla bilateralità. Gli enti bilaterali hanno costruito, in alcune realtà territoriali, veri e propri sistemi di welfare contrattuale rivolti ai dipendenti e alle loro famiglie, nonché alle imprese. L'assetto protettivo risulta, poi, in continua evoluzione, in ragione di un

---

occupazione nel settore edile, che maturino 2100 ore lavorate nel biennio precedente la domanda, registrate presso la Cassa edile di Vicenza e presso altre Casse edili purché da imprese vicentine. La prestazione è erogata d'ufficio dalla Cassa.

188. Prestazione decisa dalle Parti Sociali a livello territoriale, consiste nel rimborso fino al 30 giugno 2011 del 2,20% alle imprese in regola con i versamenti e successivamente dell'1,20% (rispetto al 3,75% pagato per l'APE) calcolato sul totale massa salari dichiarata dall'impresa, liquidata sempre entro il 31 dicembre di ogni anno.

189. Riconosce un beneficio di decontribuzione, consistente in un rimborso di importo forfettario comunque non superiore a 5.000 euro per ciascuna impresa in costanza di regolarità contributiva. La stabilizzazione della decontribuzione (che può arrivare, in alcuni casi, a dimezzare gli oneri contributivi a carico dell'impresa) è uno dei principali risultati raggiunti dall'ente provinciale nel corso del triennio 2009-2011.

190. In favore delle aziende iscritte alla Cassa edile salernitana è riconosciuta una premialità pari al 3%, a condizione che l'azienda richiedente soddisfi i seguenti requisiti: 1) tenuto conto della peculiarità del settore edile, abbia in carico esclusivamente manodopera denunciata alla Cassa edile salernitana con contratto a tempo pieno; 2) abbia in forza e denunci alla Cassa Edile Salernitana manodopera per almeno il 90% residente in provincia di Salerno; 3) sia in regola con i versamenti degli accantonamenti e degli obblighi contributivi contrattuali alla Cassa edile salernitana; 4) denunci alla Cassa edile salernitana la manodopera per almeno 160 ore lavorate/mese.

accentuato dinamismo regolativo degli enti bilaterali, a tutti i livelli territoriali analizzati: le provvidenze (e i relativi stanziamenti economici) vengono periodicamente – per lo più annualmente – ridefinite, per renderle quanto più rispondenti alle variabili esigenze presenti all'interno dell'ambito territoriale di riferimento. Nel triennio di osservazione, molti enti bilaterali territoriali hanno registrato un significativo incremento delle adesioni (specie nel settore dell'artigianato), nonché delle aziende e dei lavoratori beneficiari dei servizi nel complesso erogati dall'ente (specie nel settore terziario, ma anche in quello edile<sup>191</sup>). Un dato, quest'ultimo, che potrebbe essere ulteriormente implementato attraverso una più capillare azione informativa rivolta ai potenziali utenti della bilateralità: in alcuni settori (specie nel terziario), è emersa infatti una scarsa conoscenza, sul territorio, dei servizi erogati dagli enti bilaterali: un difetto di comunicazione "all'esterno" che, in parte, costituisce il riflesso della tradizionale frammentarietà delle iniziative avviate dalle parti sociali in queste materie. Relativamente ai *beneficiari* dei servizi e delle prestazioni erogate dall'ente, in alcuni settori si registra l'estensione del campo soggettivo di protezione a vantaggio di nuove categorie di dipendenti (quali le donne e gli stranieri) e dei disoccupati/inoccupati (è il caso della formazione professionale, nel settore dell'edilizia). In tutti i settori analizzati – in specie nell'artigianato – è poi riscontrabile la creazione di schemi assicurativo-mutualistici rivolti non solo ai lavoratori ma anche, in misura sempre più crescente, alle aziende. Il dato non sorprende, se si considera che nei settori analizzati domina la presenza di micro-imprese, in cui le relazioni di lavoro appaiono fortemente caratterizzate da una dimensione potremmo dire "quasi domestica", ovvero "personalistica", dell'ambiente di lavoro. Crescente è, così, il ricorso a incentivi aziendali per l'aggiornamento professionale inerente l'attività svolta, per il miglioramento della produttività, attraverso misure che favoriscono l'innovazione tecnologica e l'internazionalizzazione; ma anche la previsione di contributi finalizzati alla stabilizzazione dei propri lavoratori o all'incremento dell'organico, attraverso la predisposizione di incentivi all'assunzione di dipendenti a tempo indeterminato, ovvero di agevolazioni contributive destinate alle imprese maggiormente virtuose (come avviene in alcune Casse edili provinciali).

Per quanto riguarda poi le *prestazioni erogate*, l'indagine ha evidenziato un'accentuata articolazione tipologica soprattutto delle misure di "sostegno al red-

---

191. Molte Casse edili provinciali hanno evidenziato, tra i risultati più rilevanti raggiunti nel triennio in esame, il mantenimento dei servizi e delle prestazioni erogate, con le medesime potenzialità del triennio precedente.

dito”. In tale espressione la maggior parte degli enti analizzati riconduce, invero, un ampio “pacchetto” di sussidi rispondenti ad un welfare contrattuale di tipo “familiare”: un welfare secondario, quest’ultimo, profondamente radicato in alcune realtà territoriali, soprattutto con riguardo alle prestazioni per astensione facoltativa per maternità e per l’evento della natalità, ma anche per le spese di istruzione e i rimborsi per spese sanitarie; nel settore dell’artigianato, in alcune realtà regionali è particolarmente diffuso il contributo per anzianità professionale aziendale. Per quanto riguarda poi le misure di sostegno al reddito “in senso stretto”, erogate al dipendente nelle ipotesi di sospensioni qualificate dell’attività aziendale, ovvero alla cessazione del rapporto di lavoro, i dati raccolti evidenziano anche per esse una forte eterogeneità tipologica e, soprattutto, una disomogenea presenza nei settori analizzati (più contenuta nel settore terziario). Modesto si è rivelato, poi, il ricorso alla più volte richiamata prestazione “ibrida” di cui alla legge n. 2/2009; tra le realtà regionali analizzate, se ne rinviene traccia – per il settore terziario – solo in Veneto; maggiore, seppure in tendenziale contrazione nel corso del triennio in esame, è la diffusione nel settore dell’artigianato<sup>192</sup>. Lo scarso interesse verso tali misure, del resto, appare spiegabile in ragione della possibilità per i lavoratori, nelle ipotesi in cui manchi l’intervento integrativo degli enti bilaterali, di accedere direttamente ai trattamenti in deroga alla normativa vigente.

### **3.6. Le principali criticità emerse dall’indagine**

Come è già stato ricordato, l’analisi condotta dal gruppo di lavoro è stata principalmente incentrata sull’esperienza della bilateralità sviluppatasi in aree e settori produttivi tradizionalmente connotati da una forte frammentazione produttiva, instabilità dell’impiego e tendenziale contenuta diffusione della rappresentanza associativa.

L’analisi territoriale ha fatto emergere come, nei diversi settori, la bilateralità risponda alla domanda sociale che viene dal territorio; una domanda alla quale gli enti bilaterali hanno risposto attraverso la creazione di sistemi protettivi micro-mutualistici, caratterizzati non solo da una forte differenziazione delle prestazioni/servizi erogate dagli enti (*in primis*, tra i diversi settori analizzati; ma anche endosettoriale, su base territoriale), ma anche da una significativa eterogeneità delle condizioni richieste ai lavoratori e alle imprese per il loro accesso.

---

192. Settore nel quale, come già si è evidenziato nel Rapporto nazionale, analoga previsione era già stata introdotta con la legge n. 80/2005.



Nei diversi enti si riscontrano, infatti, consistenze temporali minime estremamente variabili, “legate” alla singola esperienza territoriale di riferimento (anche all’interno dello stesso settore); manca, sotto questo aspetto, un sistema di regole uniformi, dettato e coordinato a livello centrale, che consenta alla bilateralità di “fare sistema”. Solo per fare alcuni esempi, nel settore dell’artigianato l’indagine evidenzia che, negli enti bilaterali della Lombardia e dell’Emilia Romagna<sup>193</sup>, ai fini del diritto a ricevere le prestazioni e i servizi è richiesta l’adesione all’ente regionale e la regolarità dei versamenti; in Piemonte e in Campania, è necessaria la regolarità dei versamenti negli ultimi 12 mesi precedenti l’evento per il quale è prevista la prestazione; nelle Marche è richiesta una fedeltà contributiva di 24 mesi e la regolare contribuzione nell’anno di presentazione della domanda<sup>194</sup>; la regolarità contributiva minima di 24 mesi è richiesta anche in Toscana; in Calabria è richiesta la regolarità contributiva negli ultimi 3 anni. Se si analizza, poi, il settore terziario, si va dai 6 mesi richiesti dall’ente bilaterale del Veneto (elevati a 18 per le sospensioni ex l. 2/2009) ai 3 mesi in Emilia Romagna, con una variabilità tra 3 e 6 mesi in Lombardia, in base all’area territoriale di riferimento. Particolarmente eterogenee risultano, ancora, le condizioni di accesso alle prestazioni erogate dalle Casse edili provinciali: in aggiunta alla regolarità contributiva aziendale, per i lavoratori, con riferimento alla Cassa di Bari, l’accesso alle prestazioni è subordinato all’accantonamento, nel biennio precedente l’evento, di 1200 ore coperte da versamento; la Cassa di Torino richiede almeno 1 anno di iscrizione e 6 mesi di contributi versati negli ultimi dodici; la Cassa di Macerata richiede almeno 600/1200 ore versate negli ultimi 6/9 mesi di riferimento (variabili in base al tipo di prestazione richiesta); nella Cassa di Salerno le ore maturate nell’anno devono essere almeno 400/800 (anche qui variabili in base al tipo di prestazione richiesta); nella Cassa di Messina il requisito di accesso è pari a 600 ore effettivamente lavorate nel biennio precedente l’evento; nella Cassa di Pordenone le 600 ore minime devono essere state prestate, invece, nei 12 mesi che precedono l’evento; a Vicenza servono 500 ore lavorate nell’ultimo anno; a Cremona, infine, sono necessarie almeno 900 ore versate nei 6 mesi precedenti l’evento.

---

193. Nell’ente bilaterale dell’Emilia Romagna l’accesso alle prestazioni relative ai dipendenti è ammesso solo per quelli già in forza nei 90 giorni precedenti all’evento per il quale si chiede l’intervento e per i quali sia stato effettuato il versamento: art. 2 Reg.

194. V. però il Regolamento EBAM-FSR 2013, che per le prestazioni di livello B richiede il regolare versamento delle quote negli ultimi 30 mesi.

Alla diversificazione delle regole di accesso alle prestazioni si aggiunge la previsione, in alcuni casi, di limitazioni al godimento delle stesse: talvolta si prevede che il medesimo lavoratore (o azienda) non possa richiedere lo stesso servizio per più di una volta o due all'anno<sup>195</sup>, potendosi richiedere più servizi (se diversi) nello stesso anno (ente bilaterale terziario Veneto); diffusa è la previsione di limiti massimi annui per l'erogazione dei servizi, anche cumulando più prestazioni e/o sussidi<sup>196</sup>.

A fronte di quote di finanziamento degli enti bilaterali quantificate, in alcuni settori<sup>197</sup>, in percentuale del reddito, a carico sia del datore di lavoro che del lavoratore (tendenzialmente, con un onere maggiore in capo al primo), la misura dei sussidi è riconosciuta, per lo più, in cifra fissa, o in misura percentuale rispetto alla spesa sostenuta: si realizza, in tal modo, un effetto redistributivo del reddito, che conferma la connotazione mutualistico/solidaristica tra tutti gli iscritti all'ente di riferimento. Ancora, l'erogazione della prestazione avviene quasi sempre su domanda del potenziale beneficiario.

Quest'ultima considerazione evidenzia, poi, un secondo profilo problematico. Negli enti bilaterali analizzati, l'adesione/contribuzione è, ad oggi, di tipo volontario: il vincolo della contribuzione deriva, cioè, dall'applicazione del contratto collettivo, che rimane una scelta libera per l'impresa, sulla quale grava un onere contributivo, in vista di un beneficio: con la conseguenza che il mancato adempimento del versamento non comporta alcuna sanzione, se non la mancata realizzazione dell'effetto giuridico favorevole, ovvero sia il godimento delle prestazioni erogate<sup>198</sup>. Da questa impostazione discende, però, una forte

---

195. L'ente bilaterale artigiano della Toscana prevede che le aziende non possono richiedere due volte la stessa tipologia di prestazioni nei 24 mesi.

196. V. l'ente bilaterale terziario del Veneto, in cui sono previsti importi massimi rimborsabili differenziati per le diverse tipologie di servizio, con previsione altresì di un massimale annuo di 350 euro previsto, per ogni dipendente, per la totalità dei servizi (seppure con qualche deroga), e di un importo minimo rimborsabile pari a 35 euro. Nell'ente bilaterale terziario dell'Emilia Romagna l'importo massimo fruibile da parte dello stesso beneficiario non può, invece, superare l'importo di 1.200 euro, elevato a 5.000 euro per le aziende.

197. Nel settore terziario, la quota di finanziamento destinata a favore dell'Ente bilaterale è pari allo 0,25% del monte salariale (di cui 0,20% a carico del datore di lavoro, 0,5% a carico del dipendente); per il turismo, allo 0,40%, equamente ripartito.

198. Non entro, in questa sede, sui meccanismi sanzionatori che, in alcuni settori, le parti istitutive hanno recentemente iniziato a introdurre per via contrattuale, al fine di consentire al lavoratore di esigere un trattamento retributivo equipollente a ciò che avrebbe ottenuto se il

fragilità della posizione (giuridica) del lavoratore. Ed è una fragilità che rinviene il suo elemento fondante nello stesso momento genetico del rapporto che si instaura tra lavoratore ed ente: il lavoratore aderisce automaticamente all'ente, a seguito dell'adesione dell'azienda, senza una espressa manifestazione di volontà in tal senso. Partecipa al finanziamento dell'ente; ma il diritto di accesso alle prestazioni/servizi – subordinato all'attivazione attraverso una sua domanda – è altresì subordinato a vincoli di eleggibilità sostanzialmente riconducibili alla regolarità contributiva dell'azienda, non essendo possibile configurare, nel sistema della bilateralità, il principio di automaticità delle prestazioni erogabili dall'ente di riferimento. In altre parole, dato l'inadempimento contributivo, le prestazioni non sono erogabili.

Un *vulnus*, quest'ultimo, non colmato dal nuovo impianto di tutele in costanza di rapporto di lavoro delineato dalla legge n. 92/2012, legge che – nella dichiarata prospettiva di universalizzazione delle tutele (art. 1, comma 1) – ha rimesso alla bilateralità il compito di provvedere, nelle aree non coperte dalla cassa integrazione, all'apprestamento e alla gestione di forme di sostegno del reddito a favore di tutti i lavoratori rientranti nei suoi ambiti di riferimento, con finalità – come già si è ricordato – sostitutiva del regime generale delle integrazioni salariali (quindi, anche dei lavoratori dipendenti da datori di lavoro che non abbiano aderito al sistema della bilateralità). Una bilateralità a promanazione negoziale ma che, sul piano regolativo, si caratterizza per la prevalenza della connotazione di stampo pubblicistico<sup>199</sup>. E tuttavia, nonostante siffatta connotazione, il sistema delineato resta ancorato al classico modello assicurativo, in base al quale la copertura e la relativa prestazione possono discendere solo dal relativo pagamento del premio. Con palese (quanto difficilmente giustificabile) scostamento rispetto al dettato dell'art. 2116 c.c., la legge sembra escludere l'operatività del principio di automaticità delle prestazioni (argomento ex art. 3, commi 26 e 70, e art. 4, comma 7); così sancendo la inapplicabilità di un principio generale ed essenziale per un sistema di protezione sociale che voglia essere realmente tale.

Infine, un terzo – e ultimo – elemento di riflessione. A quanto emerge dalla ricerca, non esistono previsioni in materia di portabilità della posizione contri-

---

datore di lavoro avesse aderito/adempiuto alle obbligazioni contributive: sul punto v. ampiamente il Rapporto sulla bilateralità nazionale, spec. Sez. 1, par. 2.3, a).

199. V., al riguardo, le considerazioni già svolte in sede di Rapporto sulla bilateralità nazionale, Sez. 1, par. 3.2.

butiva da una realtà territoriale all'altra, nonché di cumulabilità delle posizioni acquisite presso i diversi enti territoriali, anche ai soli fini della maturazione delle condizioni necessarie per l'accesso al servizio offerto. Il che rischia di porsi quale limite alla mobilità territoriale (interregionale, ma anche infra-regionale) e alle possibilità di ricollocazione professionale del lavoratore all'interno del settore produttivo di riferimento. Ciò non facilita il perseguimento della finalità degli enti bilaterali, tipica dei settori analizzati, rinvenibile nella salvaguardia del patrimonio di professionalità di lavoro dipendente e imprenditoriale ivi prestato, per evitare il depauperamento e l'indebolimento del settore produttivo nel suo complesso. La garanzia della portabilità della posizione contributiva ben potrebbe agevolare la permanenza dei lavoratori nel settore, così da soddisfare, contemporaneamente, anche l'interesse delle imprese a disporre di forza lavoro adeguata alle caratteristiche del processo produttivo.

Sotto questo profilo, deve essere particolarmente apprezzata la previsione contenuta nel Regolamento dei servizi dell'ente bilaterale del Veneto del settore terziario e turismo<sup>200</sup>, concernente le condizioni di accesso ai servizi erogati dall'ente (ovvero la regolarità dei versamenti contributivi e l'iscrizione all'ente da almeno sei mesi). E infatti, qualora il dipendente, al momento della richiesta del servizio, vanti un'anzianità aziendale inferiore a un mese, potrà soddisfare i sei mesi di iscrizione minima richiesti cumulando i periodi lavorativi "singolarmente insufficienti" con quelli svolti in altra azienda, presso la quale risultava precedentemente impiegato<sup>201</sup>.

La tutela della mobilità intersettoriale del lavoratore appare ancor più significativa se si considera che, a seguito di accordo, siglato il 22 marzo del 2013, l'ente bilaterale del Veneto ha ampliato i suoi confini territoriali, potendo ad esso aderire anche le aziende e i lavoratori del Friuli Venezia Giulia. Grazie a questa intesa, il nuovo ente bilaterale Veneto-Friuli Venezia Giulia costituisce il primo e (attualmente) l'unico caso in Italia di bilateralità inter-regionale, con il dichiarato obiettivo di acquisire, attraverso l'ottimizzazione dei costi, una maggiore efficienza, e così offrire ai propri iscritti una gamma ancora più ampia di servizi.

---

200. Regolamento approvato il 15 febbraio 2013.

201. Azienda che, a sua volta, doveva essere iscritta all'ente e in regola con i versamenti contributivi. Il Regolamento prevede, altresì, che in questa ipotesi il periodo di inattività nel passaggio da un'azienda all'altra non sia superiore a un mese (art. 1).



## 4. Rendiconto e procedure di controllo nella bilateralità territoriale

di Maria Teresa Bianchi

### 4.1. Sintesi delle criticità evidenziate

La presente ricerca, tanto nella sua parte generale sugli enti nazionali (Sezione 1), quanto in quella più specifica su quelli locali (Sezione 2) ha evidenziato una serie di criticità che possono qui essere sintetizzate:

- a) assenza di un modello di rendicontazione coerente con la *mission* dell'ente e tarato sulle reali esigenze informative;
- b) assenza di una attività di programmazione e controllo che sia in grado di coniugare le esigenze dell'utenza con i vincoli di bilancio tipici dell'azienda in parola.

Gli incontri di Napoli e Roma hanno confermato quanto sopra descritto, ma hanno indotto alcuni enti a fornire la propria documentazione contabile. Ciò ha consentito di approfondire l'esame su un campione non significativo dal punto di vista numerico, ma coerente con le informazioni rivenienti dagli studi sul tema.

Più complesso è il problema della programmazione e del controllo di gestione; infatti, se da un lato tutti confermano di aver impostato la gestione alla massima trasparenza, dall'altro lato non si colgono veri strumenti di analisi. È necessario, a costo di apparire tediosa, ribadire che l'elemento di assoluta rilevanza nella gestione dell'ente è la capacità di coordinare i proventi con i costi, in modo che la gestione economica e finanziaria sia sempre equilibrata. Le discrasie temporali fra versamento delle quote e sostenimento dei costi ed anche le eventuali quote non pagate, i trasferimenti ad altri enti, ecc. creano un fabbisogno che deve essere coperto ed incide negativamente anche sulla gestione economica. Ciò conduce alla necessità di programmare non solo le attività, ma di correlare le stesse al volume di proventi a disposizione. In altre parole, la gestione dell'ente avviene per competenza, ma bisogna sempre ricordare che in realtà il ciclo economico-finanziario dell'azienda prevede che si parta con l'attività gestoria ad incameramento delle risorse avvenuto. Poiché, per le criticità del sistema evidenziate, ciò non avviene praticamente mai, è necessario creare

dei meccanismi di programmazione e controllo che riallineino le eventuali “squadrate” fra preventivato e realizzato.

Tutto ciò premesso, è necessario proporre degli schemi che consentano monitoraggi precisi e continui, al fine di rielaborare piani e programmi senza rischiare la generazione di fabbisogni indesiderati e ingestibili.

## 4.2. Analisi della documentazione ricevuta

Prima di riprendere in considerazione i prospetti già proposti nella parte generale, occorre analizzare la documentazione pervenuta.

In particolare, è possibile isolare uno schema che appare in linea con gli schemi comunemente utilizzati e caldeggiati dalla prassi. Lo schema di stato patrimoniale è il seguente:

### Ente bilaterale territoriale Stato Patrimoniale al 31/12/...

ATTIVITA'			PASSIVITA'		
	TOTALE	TOTALE VOCE		TOTALE	TOTALE VOCE
<b>VOCE</b>			<b>VOCE</b>		
<b>IMMOBILIZZAZIONI</b>		-	<b>FONDI AMMORTAMENTO</b>		-
Immobilitazioni materiali			Fondo amm. beni materiali		
Immobilitazioni immateriali			Fondo amm. beni immateriali		
<b>C/C BANCARI</b>		-	<b>FONDO SOSTEGNO REDDITO e CALAMITA'</b>		-
Banca x			Fondo sostegno al reddito		
Banca y			Fondo calamità naturali		
<b>CASSA e CONTANTI</b>		-	<b>TFR lavoro subordinato</b>		-
Cassa e contanti					
<b>QUOTE DA RICEVERE</b>		-	<b>DEBITI verso FORNITORI</b>		-
Quote F24			Servizi da erogare		
Quote con bonifico			Dipendenti e collaboratori / rimborsi		
<b>CREDITI</b>		-	Spese generali, promotori, altri fornitori		
Regionale ... - FSE			Progetti FSE		
DOTI - servizi al lavoro 2010-2012			Progetti speciali		
DOTI - servizi al lavoro 2013			<b>DEBITI verso ISTITUTI previd./Ass</b>		-
Apprendistato			IRREF. dipend./collaboratori		
Crediti diversi			INPS dipend./collaboratori		
<b>NOTE DI ACCREDITO DA RICEVERE</b>		-	INAIL, EB, Aster dipendenti/collaboratori		
Progetto FSE Qualità, altro			IRAP		
<b>ALTRO</b>		-	<b>QUOTE EB NAZIONALE</b>		-
Risconti attivi e arrotondamenti			EBN ... 2006 - 2011		
			EBN Turismo 2012		
			EBN Ter ... 2008-2011		
			EBN Ter ... 2012		
			<b>ALTRI DEBITI</b>		-
			Rischi passivi / costi personale		
			<b>TOTALE PASSIVITA'</b>	€	-
			<b>PATRIMONIO NETTO</b>		-
			Riserva ordinaria		
<b>TOTALE ATTIVITA'</b>		-	<b>TOTALE A PAREGGIO con le ATTIVITA'</b>		-

Lo schema di stato patrimoniale dell'ente territoriale, ma lo stesso si può dire per quello nazionale, risulta costruito sulla falsariga dello stato patrimoniale dell'art. 2424 c.c. Il che, come già ampiamente sottolineato nella parte generale sugli enti nazionali, non consente di rappresentare la realtà gestoria del-

l'ente stesso. Le caratteristiche del modello verranno analizzate più avanti, mentre è interessante proporre il modello utilizzato per il conto economico.

## Ente bilaterale territoriale Conto Economico al 31/12....

Moce di conto	COSTI			TOTALE VOCE	RICAVI					TOTALE VOCE	
	imponibile	IVA	TOTALE		Moce	note	u1	u2	TOTALE		
<b>DIPENDENTI E COLLABORATORI</b>				-	QUOTE Comp. Progressive con bonifico con F24						-
<b>PROMOTORI</b>				-							
<b>RIMBORSI SPESE</b>				-	QUOTE con bonifico						-
<b>TRR</b>				-	Commercio						
<b>COMPENSI AMMINISTRATORI</b>				-	Turismo						
Presidente, vice presidente, C.E.				-	QUOTE con F24						-
Collegio sindacale				-	Commercio						
<b>SPESE GENERALI</b>				-	Turismo						
Locazioni e utenze				-	<b>PROGETTI SPECIALI</b>						-
Gestione contabilità e paghe				-	Orientamento Apprendistato						
Spese postali e aeree telefoniche				-	Doti servizi al lavoro						
Spese di rappresentanza				-	Sviluppo Bilateralità nel ...						
Canoni di manutenzione				-							
Altri costi documentati				-	<b>ALTRE ENTRATE FINANZIARIE</b>						-
				-	Sopravvenienze attive gestione ordinaria						
				-	Interessi da c/c, bancari e arrotondamenti						
				-	Altre entrate						
<b>COSTI PER SERVIZI</b>				-							
Formazione				-							
Natura e Asilo nido				-							
Libri di testo e altri nido				-							
Protesi e lenti				-							
Visti mediche				-							
Attività sportive e libri				-							
Strumenti/divise di lavoro				-							
Innovazione tecnologica				-							
Sottobono al reddito				-							
Commissione Apprendistato				-							
Altri servizi di competenza 2011				-							
<b>PROMOZIONE E COMUNICAZIONE</b>				-							
Promozione e comunicazione				-							
Acquisto hardware e software				-							
<b>PROGETTI SPECIALI</b>				-							
Orientamento Apprendistato				-							
Doti - politiche attive				-							
Sviluppo Bilateralità nel Veneto				-							
Commercio Sicuro				-							
Libera la Domenica				-							
<b>EB NAZIONALE</b>				-							
<b>AMMORTAMENTI</b>				-							
<b>COSTI GESTIONE QUOTE F24</b>				-							
<b>COSTI DIVERSI</b>				-							
Interessi ed oneri bancari				-							
Imp. sopravvenienze, arrotondamenti				-							
Imposte e tasse				-							
<b>TOTALE COSTI (senza FSE)</b>				-	<b>TOTALE RICAVI (senza FSE)</b>						-
<b>FSE</b>				-	<b>FSE</b>						-
Verso il turismo del benessere				-	Verso il turismo del benessere						
Il New England				-	Il New England						
Il Motore della città				-	Il Motore della città						
Tri Cup				-	Tri Cup						
Compass, Rotabucche				-	Compass, Rotabucche						
<b>TOTALE COSTI</b>				-	<b>TOTALE RICAVI</b>						-
<b>AVANZO DI ESERCIZIO</b>				-	<b>DISAVANZO DI ESERCIZIO</b>						-
<b>TOTALE A PAREGGIO</b>				-	<b>TOTALE A PAREGGIO</b>						-

Lo schema di conto economico si presenta a sezioni divise e contrapposte ed evidenzia costi e ricavi. Come si è cercato di sottolineare ciò rappresenta un errore in sé; infatti, nell'azienda in parola occorre parlare di proventi e non di ricavi. I primi sono elementi che emergono all'inizio del ciclo economico-finanziario e costituiscono le risorse rispetto alle quali si possono sostenere i costi. I secondi sono la contropartita di un atto di scambio sul mercato. Ciò significa che, data la natura dell'ente in parola, non possono esservi ricavi, ma solo proventi. Inoltre, da tale schema non si individua la natura del costo e quella del provento e neppure la destinazione degli stessi.

Altri enti adottano schemi parzialmente diversi:



## Ente bilaterale territoriale Stato Patrimoniale al 31/12/....

CODICE	DESCRIZIONE	IMPORTO	CODICE	DESCRIZIONE	IMPORTO
<b>01</b>	<b>CASSA</b>		<b>24</b>	<b>DEBITI DIVERSI</b>	
01.....	CASSA CONTANTI		24.....	DEBITI DIVERSI	
0101.....	CASSA CONTANTI		2401003.....	DEBITI DIVERSI	
<b>02</b>	<b>BANCHE</b>		2401005.....	FATTURE DA RICEVERE	
02.....	BANCHE		24010010.....	DEBITI V/SO ERARIO PER.....	
02001.....	BANCA A		2403005.....	DEBITI PER ALTRE RITENUTE	
02002.....	BANCA B		2403007.....	DEBITI V/SO CASSA EDILE E PREC.	
02003.....	BANCA C		<b>26</b>	<b>RATEI E RISCONTI PASSIVI</b>	
02004.....	BANCA D		26.....	RATEI E RISCONTI PASSIVI	
02005.....	BANCA E		2601.....	RATEI PASSIVI	
02006.....	BANCA F		<b>28</b>	<b>FONDI SVALUTAZIONE</b>	
<b>05</b>	<b>CREDITI V/SO SOGGETTI FINANZIATORI</b>		28.....	FONDI SVALUTAZIONE	
05.....	CREDITI V/SO FINANZIAMENTI PER.....		2801.....	FONDO SVALUTAZIONE CREDITI	
0503004.....	CREDITI V/SO INAIL		<b>29</b>	<b>FONDO TFR</b>	
0503005.....	CREDITI V/SO PREFETTURA		29.....	FONDO TFR	
<b>07</b>	<b>CREDITI DIVERSI</b>		2901.....	FONDO TFR PERSONALE DIPENDENTE	
07.....	CREDITI DIVERSI		<b>30</b>	<b>FONDO AMMORTAMENTO</b>	
0701001.....	CREDITI V/SO ERARIO PER IRES		30.....	FONDO AMMORTAMENTO	
0701002.....	CREDITI V/SO ERARIO PER IRAP		30010010.....	FONDO AMM.TO COSTRUZ. LEGGERE	
0701005.....	CREDITI V/SO ERARIO		30010012.....	FONDO AMM.TO IMPIANTI SPECIFICI	
0705004.....	CREDITI V/SO.....		3001002.....	FONDO AMM.TO MOBILI DUFFICIO	
70.....	CLIENTI		3001004.....	FONDO AMM.TO FABBRICATI CIVILI	
70COM.....	COMUNE DI.....		3001005.....	FONDO AMM.TO MACC. UFFICIO ELETT.	
<b>09</b>	<b>RATEI E RISCONTI ATTIVI</b>		3001006.....	FONDO AMM.TO IMPIANTI GENERICI	
09.....	RATEI E RISCONTI ATTIVI		3001008.....	FONDO AMM.TO IMPIANTI DI SOLLEV.	
0902001.....	RISCONTI ATTIVI SU.....		3001009.....	FONDO AMM.TO IMPIANTO FOTOVOLTA.	
0902002.....	RISCONTI ATTIVI SU.....		<b>31</b>	<b>RISERVE GESTIONI AFFIDATE</b>	
<b>12</b>	<b>IMMOBILIZZAZIONI</b>		31.....	RISERVE GESTIONI AFFIDATE	
12.....	IMMOBILIZZAZIONI		3101.....	RISERVA INDIVISIBILE	
1202001.....	TERRENI		<b>32</b>	<b>PATRIMONIO NETTO</b>	
12020010.....	COSTRUZIONI LEGGERE		32.....	PATRIMONIO NETTO	
12020011.....	IMPIANTI SPECIFICI		3202001.....	FONDO DI DOTAZIONE	
1202002.....	MOBILI DUFFICIO		3204.....	AVANZO/UTILE ESERCIZIO PRECED.	
1202003.....	FABBRICATI CIVILI		<b>60</b>	<b>FORNITORI</b>	
1202004.....	MACCHINE D'UFFICIO ELETTRONICHE		60.....	FORNITORI	
1202005.....	IMPIANTI GENERICI		60.....	FORNITORE A	
1202008.....	IMPIANTI DI SOLLEVAMENTO				
1202009.....	IMPIANTO FOTOVOLTAICO				
<b>33</b>	<b>RILEVAZIONE DI ESERCIZIO</b>				
33.....	RILEVAZIONE DI ESERCIZIO				
3302.....	PERDITA D'ESERCIZIO				
<b>TOTALE ATTIVITA'</b>			<b>TOTALE PASSIVITA'</b>		

La differenza più evidente rispetto allo schema precedente di stato patrimoniale sta nelle evidenziazioni di un patrimonio netto costituito dal fondo di dotazione e dagli avanzi di esercizio.

Nello schema di conto economico si evidenziano i seguenti elementi:

## Ente bilaterale territoriale Conto Economico al 31/12/....

CODICE	DESCRIZIONE	IMPORTO	CODICE	DESCRIZIONE	IMPORTO
<b>01</b>	<b>CASSA</b>		<b>24</b>	<b>DEBITI DIVERSI</b>	
01.....	CASSA CONTANTI		24.....	DEBITI DIVERSI	
0101.....	CASSA CONTANTI		2401003.....	DEBITI DIVERSI	
			2401005.....	FATTURE DA RICEVERE	
<b>02</b>	<b>BANCHE</b>		24010010.....	DEBITI VSO ERARIO PER .....	
02.....	BANCHE		2403005.....	DEBITI PER ALTRI RIBUTE	
02001.....	BANCA A		2403007.....	DEBITI VSO CASSA EDILE E PREC.	
02002.....	BANCA B				
02003.....	BANCA C		<b>26</b>	<b>RATEI E RISCONTI PASSIVI</b>	
02004.....	BANCA D		26.....	RATEI E RISCONTI PASSIVI	
02005.....	BANCA E		2601.....	RATEI PASSIVI	
02006.....	BANCA F				
<b>05</b>	<b>CREDITI V/SO SOGGETTI FINANZIATORI</b>		<b>28</b>	<b>FONDI SVALUTAZIONE</b>	
05.....	CREDITI V/SO FINANZIAMENTI PER .....		28.....	FONDI SVALUTAZIONE	
0503004.....	CREDITI V/SO INAIL		2801.....	FONDO SVALUTAZIONE CREDITI	
0503005.....	CREDITI V/SO PREFETTURA				
<b>07</b>	<b>CREDITI DIVERSI</b>		<b>29</b>	<b>FONDO TFR</b>	
07.....	CREDITI DIVERSI		29.....	FONDO TFR	
0701001.....	CREDITI V/SO ERARIO PER IRES		2901.....	FONDO TFR PERSONALE DIPENDENTE	
0701002.....	CREDITI V/SO ERARIO PER IRAP				
0701005.....	CREDITI VERSO ERARIO		<b>30</b>	<b>FONDO AMMORTAMENTO</b>	
0705004.....	CREDITI V/SO .....		30.....	FONDO AMMORTAMENTO	
70.....	CLIENTI		30010010.....	FONDO AMM.TO COSTRUIZ. LEGGERE	
70COM.....	COMUNE DI.....		30010012.....	FONDO AMM.TO IMPIANTI SPECIFICI	
<b>09</b>	<b>RATEI E RISCONTI ATTIVI</b>		3001002.....	FONDO AMM.TO MOBILI DUFFICIO	
09.....	RATEI E RISCONTI ATTIVI		3001004.....	FONDO AMM.TO FABBRICATI CIVILI	
0902001.....	RISCONTI ATTIVI SU .....		3001005.....	FONDO AMM.TO MACC. UFFICIO ELETT.	
0902002.....	RISCONTI ATTIVI SU .....		3001006.....	FONDO AMM.TO IMPIANTI GENERICI	
			3001008.....	FONDO AMM.TO IMPIANTI DI SOLLEV.	
<b>12</b>	<b>IMMOBILIZZAZIONI</b>		3001009.....	FONDO AMM.TO IMPIANTO FOTOVOLGT.	
12.....	IMMOBILIZZAZIONI				
1202001.....	TERRENI		<b>31</b>	<b>RISERVE GESTIONI AFFIDATE</b>	
12020010.....	COSTRUZIONI LEGGERE		31.....	RISERVE GESTIONI AFFIDATE	
12020011.....	IMPIANTI SPECIFICI		3101.....	RISERVA INDIVISIBILE	
1202002.....	MOBILI DUFFICIO				
1202003.....	FABBRICATI CIVILI		<b>32</b>	<b>PATRIMONIO NETTO</b>	
1202004.....	MACCHINE D'UFFICIO ELETTRONICHE		32.....	PATRIMONIO NETTO	
1202005.....	IMPIANTI GENERICI		3202001.....	FONDO DI DOTAZIONE	
1202008.....	IMPIANTI DI SOLLEVAMENTO		3204.....	AVANZOUTILE ESERCIZIO PRECED.	
1202009.....	IMPIANTO FOTOVOLTAICO				
<b>33</b>	<b>RILEVAZIONE DI ESERCIZIO</b>		<b>60</b>	<b>FORNITORI</b>	
33.....	RILEVAZIONE DI ESERCIZIO		60.....	FORNITORI	
3302.....	PERDITA D'ESERCIZIO		60.....	FORNITORE A	
	<b>TOTALE ATTIVITA'</b>			<b>TOTALE PASSIVITA'</b>	

Fra i costi si leggono le varie aree generatrici di costi, mentre vengono fatti emergere, come componenti positivi, i proventi tipici della gestione e vengono individuati come proventi quelli di natura finanziaria e straordinaria.

Tale classificazione, pur non essendo soddisfacente appieno, mostra un conto economico maggiormente coerente rispetto alle finalità e alle funzioni dell'ente.

### 4.3. Conferma dello schema alternativo proposto

Quanto suesposto, pur non rappresentando un campione numericamente significativo, ci consente di verificare che l'assenza di una regolamentazione sulle modalità rendicontative crea una profonda disarmonia nelle rappresentazioni dei risultati. E, in generale, gli schemi utilizzati risultano essere quelli di matrice civilistica, quindi creati per accogliere i valori generati nella gestione di un'impresa, riadattati alla realtà no profit. Ciò rafforza l'idea di ipotizzare una strumentazione *ad hoc*, che sia in grado di rendere trasparente la gestione dell'Ente che, peraltro, non è nemmeno un generico ente no profit con scopi benefici, ma un organismo con compiti individuati come il sostegno al reddito, il welfare, ecc.

Di talché si ripropone qui lo schema di bilancio già evidenziato nel Report sugli enti nazionali e che vieppiù appare necessario per gli enti locali, dove la situazione delle prestazioni e la reportistica rispetto agli enti nazionali appare ancor più confusa.

#### Stato Patrimoniale

ATTIVO	Anno T	Anno T-1	PASSIVO	Anno T	Anno T-1
<b>Immobilizzazioni</b>			<b>Patrimonio</b>		
Materiali:			- Dotazione iniziale		
- Immobili					
- Mobili			- + Risultato di gestione		
- Attr. per ufficio					
			<b>Fondi</b>		
Finanziarie:					
- Titoli			- .....		
- .....					
			<b>Debiti</b>		
			- .....		
<b>Circolante</b>					
- Depositi bancari					
- Crediti					
<b>Ratei e Risconti</b>			<b>Ratei e Risconti</b>		

Lo schema proposto ha il pregio di focalizzare l'attenzione sul patrimonio e sulle movimentazioni dello stesso, indicando, nel contempo, le movimentazioni nelle varie aree della gestione. È utile, peraltro, indicare le voci dell'anno e dell'anno precedente in chiave comparatistica.

Il conto economico, in forma scalare può essere così ipotizzato:

### Conto Economico

Proventi	Anno T	Anno T-1
- derivanti dalla gestione della dotazione iniziale e delle quote associative		
- elargizioni non finalizzate		
- (risconti passivi)		
<b>Totale proventi</b>		
<b>Costi gestione:</b>		
- attività di formazione		
- attività di ricerca		
- altre attività		
<b>Risultato gestione tipica</b>		
<b>Costi amm.vi:</b>		
- personale		
- ammortamenti		
- altri costi amm.vi		
<b>Totale costi amm.vi</b>		
<b>Risultato dell'esercizio</b>		

Il conto economico proposto evidenzia le aree di formazione del reddito e, soprattutto, la provenienza dei proventi e la destinazione dei costi.

Al sistema di informazioni esterne va aggiunto lo schema di rendicontazione finanziaria che potrebbe essere il seguente:

<b>Entrate</b>	<b>Anno T</b>	<b>Anno T-1</b>
- dalla monetizzazione dei rendimenti della dotazione iniziale		
- dagli atti di liberalità		
- da eventuali dismissioni di beni mobili		
<b>Totale entrate della gestione</b>		
Accensione di debiti		
<b>Totale entrate</b>		
<b>Uscite</b>		
- uscite per attività formative		
- altre uscite		
<b>Spese di gestione</b>		
- personale		
- materiale di consumo		
- altre		
Rimborso debiti		
<b>Totale uscite</b>		

Il documento potrebbe essere completato con riferimento al fondo di cassa iniziale, così da pervenire, sommando ad esso algebricamente le entrate e le uscite, al previsto fondo di cassa finale.

Come precisato nella parte generale i documenti di bilancio si compendiano anche in una nota esplicativa, nella Relazione di missione e nella Relazione dell'organo di controllo, ove previsto.

#### **4.4. Strumenti del controllo di gestione**

Uno degli elementi che è emerso con maggiore vigore nei workshop territoriali e anche nella giornata sulla bilateralità è l'esigenza della trasparenza della gestione. Quest'ultima si realizza con forme rendicontative *ad hoc*, ma anche con sistemi di controllo interni all'ente che consentano una maggiore analisi dei flussi in entrata e in uscita. Tale esigenza è, come chiarito nel Report nazionale, di natura essenzialmente tecnica, infatti, per giungere all'obiettivo dell'economicità è indispensabile creare i meccanismi di controllo di gestione idonei a monitorare i flussi economici e finanziari. A tale esigenza, tecnico-gestoria, se ne aggiunge un'altra, giudicata dai più non meno importante, che è quella di natura reputazionale. Infatti, gli enti, tanto nell'interpretazione che li vuole gestori di risorse pubbliche, quanto in quella che li vuole gestori di risorse solo private, si trovano a gestire mezzi dei lavoratori e dei datori di lavoro destinati a creare tutta una serie di prestazioni a favore dei lavoratori stessi. La *mission* deve essere chiara e chiare le modalità attraverso le quali le risorse vengono incamerate ed utilizzate. È interesse di tutti gli *stakeholders* che vi sia un quadro armonico fra proventi e costi e non vi siano fabbisogni dovuti a mancati incameramenti di proventi attesi o a cattiva programmazione sui proventi stessi o sui costi *core* e di gestione.

L'attività di programmazione e monitoraggio dei flussi deve essere attentamente applicata perché, di fatto, questo tipo di aziende debbono lavorare, sostanzialmente, per cassa. I proventi debbono essere monetizzati per poter finanziare le diverse attività a favore degli aderenti. Se tale situazione non si verifica, l'azienda rischia di trovarsi in deficit con tutte le conseguenze che ciò comporta. È necessaria un'attività di controllo di gestione supportata dalla contabilità analitica che fornisca in tempo reale le informazione sui costi e sullo stato degli incassi.

Come più volte ricordato, l'efficienza e l'efficacia degli enti si "gioca" proprio sulla capacità degli stessi di intercettare le esigenze degli aderenti e di agire di

conseguenza con iniziative adeguate. Per realizzare tale obiettivo è necessario che l'ente abbia la struttura finanziaria ed economica in grado di poter far fronte a tali esigenze. Per riuscire in tale obiettivo è imprescindibile realizzare un sistema di controlli, molto ravvicinati nel tempo, che dia modo ai gestori dell'ente di capire se lo stesso è dotato delle risorse necessarie per raggiungere i risultati programmati.

Va, quindi, creato un idoneo sistema di programmazione e controllo. In tal senso, è auspicabile che detti enti costruiscano un budget attraverso il quale si riesca a quantificare i dati previsionali in un determinato arco temporale e si possa, poi verificare se detti obiettivi siano raggiunti o meno. Il budget può riguardare l'area economica (budget economico), patrimoniale (budget patrimoniale), finanziaria (budget finanziario).

Il processo di *budgeting* investe l'area decisionale, organizzativa e contabile. Ciò postula che la struttura aziendale sia organizzata e siano identificati ruoli e responsabilità di tutti coloro che operano all'interno dell'ente. È necessario, pertanto, individuare centri di costo/responsabilità ai quali riferire costi e proventi della struttura. Il sistema budgetario investe e presuppone il coinvolgimento di tutti i livelli dell'organizzazione. L'efficacia dell'analisi budgetaria è tale se coniugata all'analisi degli eventuali scostamenti fra previsto ed accertato. Tale analisi deve presupporre l'azione di *feedback* cioè l'attività di correzione degli errori in sede programmatica. L'evidenziazione degli scostamenti rende essenziale rivedere le previsioni. È necessario sempre ripercorrere esattamente il procedimento usato per la formulazione del budget e stendere una nuova previsione che verrà indicata come "revisione del budget".

In altre parole, ciò che appare necessario è un'opera di analisi dei flussi disponibili e di quelli stimati. Tale analisi va confrontata con le esigenze del territorio rispetto alla *mission* dell'ente, ciò consente di comprendere, da un lato i fabbisogni del territorio – quindi degli aderenti all'ente –, dall'altro il fabbisogno di risorse per la realizzazione dei programmi e delle iniziative individuate.

#### **4.5. Considerazioni conclusive**

La ricercata e auspicata trasparenza degli enti bilaterali viene efficacemente realizzata attraverso un'azione adeguata di rendicontazione, dalla quale un lettore avveduto capisca quali siano le risorse dell'ente e come le stesse siano state impiegate. Ciò misura l'efficacia dell'azione aziendale e, soprattutto, l'efficienza della stessa.

Aspetto ancor più delicato è la predisposizione di quei processi di programmazione e controllo dai quali dipende il monitoraggio dei flussi previsti ed effettivi e del loro concreto impiego. Una gestione secondo crismi di economicità è realizzabile con gli strumenti di programmazione e controllo e, dunque, una gestione secondo economicità diviene trasparente.

Il tema della rendicontazione e del controllo di gestione negli enti bilaterali è un tema che non si esaurisce qui. Infatti, il dibattito sulla bilateralità è estremamente vivace e le scelte che possono essere fatte indirizzeranno anche gli strumenti rendicontativi, di programmazione e di controllo verso una piuttosto che un'altra strada.

Ad esempio, l'idea che le contribuzioni degli aderenti vadano gestite secondo una logica a ripartizione, piuttosto che a capitalizzazione, modifica le scelte di rendicontazione. Così come i rapporti fra aziende, enti territoriali e nazionali possono essere rendicontate in modo assai diverso.

Conclusivamente, pertanto, la "migmaticità" che ancora esiste sul sistema della bilateralità, in particolare quella territoriale, e anche in relazione a un sistema di welfare pubblico sempre più in crisi e in cerca di succedanei, non consente oggi di dire molto altro sul sistema di rendicontazione e gestione. Tuttavia, la strada della trasparenza deve essere la via maestra per cercare di creare sistemi facilmente intelligibili che consentano di "leggere" ciò che avviene nell'ente. A tali sistemi si deve affiancare un sistema di programmazione e controllo interno che consenta agli operatori dell'ente di "leggere" come sta andando la gestione e dove potrà ulteriormente spingersi in futuro. Adottando detti comportamenti si creerà un circolo virtuoso che consentirà all'azienda di operare nella condizione di economicità.

Va segnalato, ancora una volta, lo sforzo fatto nella presente ricerca per la raccolta del materiale sulle aree economico-gestionali.

Infatti, il gruppo di lavoro ha cercato di recuperare il materiale necessario per una compiuta analisi, ma solo le sollecitazioni degli incontri nell'ambito dei workshop ha spinto alcuni a presentare detti documenti. Non si tratta certo di negligenza, ma di una cattiva interpretazione della rendicontazione e degli strumenti di controllo interno. Infatti, gli enti, ma lo stesso potrebbe dirsi anche per tante aziende profit, vivono gli obblighi rendicontativi come balzelli e allo stesso modo gli strumenti di controllo di gestione.

Tale interpretazione è profondamente errata, rendicontare e controllare comporta un costo che non va letto, però, solo come onere, ma come investimento. Infatti, come peraltro ben sottolineato anche dagli autorevoli



relatori nella giornata sulla bilateralità del 5 dicembre 2013, il sistema bilaterale poggia su un assunto fondamentale: utilizzo di risorse dei lavoratori e dei datori di lavoro. Ciò presuppone che tutti gli aderenti agli enti, tanto lavoratori, quanto datori di lavoro, debbano conoscere quali siano le risorse a disposizione dell'ente e come le stesse siano state impiegate.

L'ente, a sua volta, per rendicontare con chiarezza su tali specifici aspetti, deve creare, al suo interno, una strumentazione che consenta di fissare obiettivi di gestione, compatibili con le esigenze degli aderenti, e di verificarne in ogni momento l'effettivo raggiungimento. Sarebbe, pertanto, auspicabile che si proponessero quantomeno delle *guidelines* tanto per l'aspetto rendicontativo, quanto per quello della programmazione e controllo, al fine di armonizzare gli strumenti a disposizione degli enti. Ciò consentirebbe a questi ultimi di informare la propria gestione a principi di economicità e, dunque, di trasparenza.

Un'azione di tal fatta non può che migliorare il mondo della bilateralità – letto oggi come un qualcosa di poco trasparente e, pertanto, anche di scarsa utilità. Inoltre, è di tutta evidenza, che un processo di trasparenza di tal genere migliora anche il profilo reputazionale del sistema.

## **5. Osservazioni conclusive. Potenzialità e limiti della bilateralità territoriale sulla base delle indicazioni pervenute.**

**Spunti di riflessione per una possibile futura ricerca**

**di Giuseppe Croce**

La ricerca svolta ha consentito di raccogliere una quantità assai ampia di informazioni attraverso le attività di condivisione e gli incontri con le parti sociali e i dirigenti degli enti bilaterali, i questionari, la lettura della documentazione di varia natura nonché della letteratura scientifica esistente in diversi campi disciplinari, giuridico, sociologico, economico. Tuttavia, la base informativa così raccolta risulta quasi esclusivamente di natura qualitativa, con scarse indicazioni quantitative relative all'operatività degli enti, al loro finanziamento, alla spesa e ai risultati di questa. Anche i questionari somministrati alle strutture territoriali hanno restituito informazioni che, sebbene certamente preziose per far progredire la conoscenza del fenomeno, appaiono nel complesso lacunose e frammentarie, tali da non costituire una base dati sufficiente a ricavare un quadro statistico sufficientemente esauriente. Pur scontando tali limiti, il complesso delle informazioni raccolte per gli scopi della ricerca consente di delineare un profilo degli "effetti" e delle possibili implicazioni del sistema della bilateralità per il mercato del lavoro. Per valorizzare le informazioni raccolte e, allo stesso tempo, tener conto dei limiti detti, in questa sezione si è ritenuto opportuno delineare tale profilo in termini di "potenzialità" e "criticità" del sistema bilaterale. Per la redazione di una compiuta analisi quantitativa si dovrà attendere che, si spera in tempi rapidi, si renda disponibile una base di informazioni adeguata.

### **5.1. Potenzialità**

Sulla base delle indicazioni fornite dagli enti bilaterali regionali di diversi settori per ciò che riguarda la tipologia di interventi offerti, è possibile evincere tre principali "macro-funzioni". Tale suddivisione, peraltro, serve solo a mettere in rilievo la varietà di forme e obiettivi che le prestazioni degli enti possono assumere, senza avere alcuno scopo classificatorio. In alcuni casi lo stesso tipo di prestazione può svolgersi più di una delle tre macro-funzioni indicate di seguito.

#### *a) Funzione mutualistico-assicurativa*

Impresa e lavoratore affrontano rischi per i quali l'ente bilaterale può offrire una copertura assicurativa all'impresa e/o al lavoratore (ad es. tramite il sostegno del reddito). Soprattutto i piccoli imprenditori e i lavoratori sono avversi al rischio e possono ottenere un miglioramento del proprio benessere da prestazioni di carattere assicurativo specifiche al loro contesto. Ad esempio, il calo della domanda, le calamità naturali, eventi eccezionali, la stagionalità, la malattia, l'infortunio rappresentano rischi che colpiscono con intensità e modalità diverse le varie attività. Alcuni settori sono sovraesposti ad alcuni di questi rischi e sono particolarmente vulnerabili in quanto composti in larga parte da piccole imprese (ad es. edilizia, artigianato, commercio, turismo).

In generale gli interventi di sostegno al reddito rappresentano una voce prevalente nell'artigianato sebbene con importi medi talvolta molto bassi. L'ente bilaterale dell'artigianato della Sardegna, ad esempio, ha erogato misure di sostegno per lavoratori licenziati, mentre quello delle Marche è intervenuto in misura rilevante in occasione del terremoto che colpì la regione nel 1997.

#### *b) Produttività*

In passato le relazioni industriali e la contrattazione collettiva erano principalmente finalizzate alla spartizione dei dividendi della crescita economica o ad assecondare una spinta alla crescita comunque presente. Oggi, al contrario, hanno di fronte il problema prioritario di favorire la creazione delle condizioni della crescita, soprattutto della produttività, a livello di impresa, di settore, di territorio e di sistema, in un contesto reso incerto da processi economici aventi profonde ripercussioni e che scaturiscono prevalentemente dall'avvento delle nuove tecnologie, dall'apertura internazionale, oltre che dalle necessità di risanamento delle finanze pubbliche.

Questo obiettivo rappresenta un interesse comune di lavoratori e imprese ma richiede investimenti in vista di benefici futuri, ad esempio nella formazione, nell'innovazione, nella riorganizzazione. Ad esso può contribuire il sistema della bilateralità. A questo proposito, un caso che merita di essere segnalato è rappresentato dall'ente bilaterale dell'artigianato dell'Emilia Romagna che ha fatto registrare una spesa non trascurabile a supporto dell'acquisto di macchine utensili. Sempre nel settore artigiano una parte della spesa è diretta a erogazioni per l'anzianità professionale (tale spesa è particolarmente rilevante in Lombardia), con le quali si intende incentivare la permanenza nel settore delle professionalità accumulate con l'esperienza professionale. Importanti sono anche gli interventi a favore dell'apprendistato, compresi quelli per la stabilizzazione degli apprendisti.

Se si guarda all'elenco delle spese delle imprese ammesse al sostegno da parte dell'ente bilaterale del commercio veneto, ad esempio, vi si trovano la formazione professionale, stage e tirocini, nonché la spesa per gli ammortizzatori sociali, per i pareri di conformità e di validazione dei piani formativi relativi all'apprendistato, ma anche le spese per altre microinnovazioni quali quelle per la firma digitale, per il canone PEC, per l'installazione Wi-Fi e per il sito internet.

L'alternativa agli investimenti comuni sembra essere rappresentata da relazioni industriali prevalentemente ridotte a recepire deroghe verso il basso, con sacrifici notevoli per i lavoratori e, probabilmente, destinate a immiserire le prospettive per il futuro se assunte come strategia al di là del breve periodo.

La bilateralità può rappresentare l'ambiente in cui meglio sviluppare alcuni di questi investimenti, in particolare quelli relativi alla manutenzione e allo sviluppo del potenziale professionale dei lavoratori, non solo direttamente attraverso la formazione ma anche evitando forme di precarizzazione eccessiva dei rapporti di lavoro e supportando l'adattamento tecnologico e organizzativo.

### *c) Benessere dei lavoratori*

Altri servizi e prestazioni promossi dalla bilateralità sono più direttamente finalizzati al benessere del lavoratore e della sua famiglia, sostenendone i consumi o favorendo la conciliazione tra esigenze lavorative e familiari (in questo caso con possibili riflessi positivi anche sulla produttività): interventi per la natalità e la conciliazione tra lavoro e famiglia, i servizi all'infanzia, l'istruzione, i consumi, le vacanze e il tempo libero, lo sport.

Nel caso dell'ente bilaterale del commercio del Veneto, ad esempio, l'elenco delle prestazioni a vantaggio dei lavoratori rientranti in questa area comprende il sostegno per figli disabili, i rimborsi per libri di testo, per divise da lavoro, per libri e software, per l'iscrizione ad attività sportive. Tra le spese mediche, invece, sono previsti rimborsi per protesi e lenti da vista, per cure dentistiche, visite oculistiche e specialistiche varie.

Le tre macro-funzioni individuate sono in realtà intimamente connesse: la formazione e l'attrazione di lavoratori qualificati riducono i costi derivanti alle imprese da eventuali carenze di personale qualificato e allo stesso tempo migliora la produttività; il benessere dei lavoratori incentiva il loro impegno e riduce assenteismo e turnover, oltre a favorire l'accumulazione di capitale umano specifico attraverso l'anzianità nel settore.

A ben vedere queste aree di intervento configurano uno "spazio" in cui si possono incontrare strategicamente politiche del lavoro attive e passive, politiche

industriali, politiche di welfare. Si tratta di uno spazio che la bilateralità potrebbe non solo occupare, ma creare e strutturare in modo nuovo, colmando un vuoto.

*d) Il sistema bilaterale a confronto con altri modelli di welfare*

Lo sviluppo del sistema bilaterale dipende anche dalla sua capacità di valorizzare alcune sue caratteristiche strutturali che lo contraddistinguono rispetto ad altre possibili forme di strutturazione delle politiche sociali.

Rispetto ai servizi pubblici (welfare pubblico) la bilateralità presenta il vantaggio di una maggiore adattabilità e rispondenza alle condizioni ed esigenze settoriali e territoriali. La sua natura bilaterale e contrattuale mette a disposizione soluzioni non sempre disponibili all'intervento pubblico. Inoltre, l'intervento bilaterale può mettere in campo risorse finanziarie aggiuntive rispetto a quelle pubbliche già in essere.

D'altro canto, vi sono specifici spazi di intervento pubblico che non possono essere coperti dal sistema bilaterale. Tra queste, in particolare, le politiche per la mobilità nel mercato del lavoro (quali servizi per l'impiego e i sussidi di disoccupazione), la formazione di base (istruzione), le politiche che generano esternalità inter-settoriali, le misure rivolte ai target di forza lavoro più deboli, quelle di contenimento delle segmentazioni del mercato del lavoro, la definizione di standard minimi uniformi di tutela.

Rispetto agli interventi di associazioni di categoria imprenditoriali o alle iniziative unilaterali aziendali, il sistema bilaterale può vantare, di nuovo, il vantaggio derivante dal coinvolgimento della parte sindacale che implica uno spazio potenziale più ampio di intervento mediante contrattazione anche su aspetti altrimenti non a disposizione delle sole associazioni datoriali. Inoltre la soluzione aziendale è praticabile solo da parte di aziende di dimensione media o grande in quanto richiede margini finanziari e capacità e flessibilità organizzative che difficilmente sono nelle disponibilità della singola piccola impresa.

Infine, il coinvolgimento di entrambe le parti sociali, tipico della bilateralità, determina una importante possibilità di condivisione dei costi del finanziamento delle prestazioni.

*e) Finanziamento*

Gli effetti sul mercato del lavoro della bilateralità non derivano solo dagli interventi (prestazioni, benefici, servizi) ma anche dalle modalità del finanziamento.

Un elemento distintivo della bilateralità è rappresentato dalla modalità di finanziamento attraverso contributi pagati dalle imprese e, talvolta, dai lavoratori, in proporzione al salario. Attraverso tale modalità, indipendentemente dal soggetto in capo al quale sia posto formalmente l'obbligo di versare il contributo, si realizza di fatto una condivisione del costo tra datori di lavoro e lavoratori, attraverso la possibile traslazione dell'onere contributivo sul salario netto in sede di contrattazione salariale.

Là dove si verificano alcune condizioni (in particolare è importante che sia chiaramente riconoscibile che il contributo è diretto alle casse dell'ente bilaterale; che il contributo sia oggetto di contrattazione tra le parti sociali contestualmente alla contrattazione salariale ed extrasalariale; e che l'ente bilaterale goda di una buona reputazione, basata sulla conoscenza pubblica dell'efficacia della sua azione in favore di lavoratori e imprenditori, grazie anche alla trasparenza circa il suo operato), la bilateralità consente e rafforza nel tempo una condivisione del costo del suo finanziamento attraverso una parziale traslazione del contributo sul salario netto dei lavoratori. Questo può avvenire, nel lungo periodo, in quanto i lavoratori percepiscono i benefici che possono derivare loro dal contributo versato. Il contributo, in tal caso, entra nella contrattazione collettiva come uno degli elementi dello scambio complessivo che intercorre tra le parti sociali, comprendente l'insieme più ampio di tutte le condizioni contrattate.

Tale condivisione del costo del finanziamento, inoltre, rappresenta un'importante giustificazione economica della peculiare struttura bilaterale che caratterizza la governance degli enti detti, per l'appunto, bilaterali.

Ciò che ulteriormente si rileva – per gli esiti finali di mercato del lavoro – è che, nella misura in cui il costo del contributo è traslato sul salario netto, il contributo stesso non incrementa il costo del lavoro e non esercita l'effetto negativo sull'occupazione che in generale viene addebitato a qualsiasi onere fiscale o sociale il cui pagamento venga imposto a imprese e lavoratori dal governo.

## **5.2. Limiti e criticità**

Dalla lettura dei questionari, tuttavia, emergono direttamente o indirettamente anche alcune criticità delle esperienze bilaterali attualmente in corso in Italia.

### *a) Tassi di adesione*

Il quadro delle informazioni disponibili restituisce una mappa della distribuzione territoriale della bilateralità profondamente diseguale tra i diverse territori, con una divergenza netta tra Centro Nord e Sud del paese.

Tuttavia, anche nelle realtà regionali in cui la bilateralità si presenta più vivace, gli attuali tassi di adesione risultano molto bassi, sebbene si debba evidenziare come in alcuni casi la dinamica delle adesioni risulta aver subito un'accelerazione negli anni più recenti. È il caso, in particolare, dell'artigianato che ha visto un aumento delle adesioni tra 2009 e 2011. In questo settore il numero di imprese aderenti in Sardegna, ad esempio, è più che raddoppiato tra 2010 e 2011.

Nel commercio e nel turismo le percentuali di imprese e lavoratori aderenti, relativamente alle regioni per le quali è stato possibile ottenere informazioni, comprese quelle del Centro-Nord nelle quali in generale la bilateralità gode di una maggiore diffusione, sono particolarmente modesti, comunque assai al di sotto del 10% dei totali settoriali sia in termini di imprese che di lavoratori. In Veneto, per esempio, nel 2012 risultano 3.600 imprese aderenti su una platea pari a circa 190.000 imprese del settore. In Lombardia, a fronte di 270.000 imprese del settore, solo 5.900 risultano aderenti nel 2011. Percentuali decisamente più elevate risultano invece nell'artigianato, almeno relativamente all'Emilia Romagna (con percentuali di aderenti pari a oltre l'80% delle imprese e oltre il 70% dei lavoratori nel 2011) e alla Lombardia (dove la percentuale di lavoratori aderenti sale al 95% sempre nel 2011). Anche in Sardegna risultano aderenti quasi la metà dei lavoratori del settore artigiano e circa il 35% delle imprese. Al contrario, le percentuali dell'ente calabrese sono comprese tra il 3 e il 5%.

Diverse possono essere le spiegazioni dei bassi tassi di adesione. In alcuni casi viene indicata la scarsa informazione. A questo proposito si può segnalare come in alcune realtà (si veda quanto riportato dall'ente bilaterale campano dell'artigianato) vi sia una scarsa domanda di prestazioni, tale da lasciare le risorse disponibili, per quanto limitate, parzialmente inutilizzate.

È anche plausibile ritenere che le modeste percentuali di adesione dipendano in parte dal tentativo di evitare l'onere contributivo derivante dall'adesione. In ogni caso, però, le conseguenze sono di segno negativo per la bilateralità. Una così elevata quota di non adesione determina una concorrenza verso il basso che premia le imprese che non aderiscono e che rende più difficile l'equilibrio economico per quelle che invece aderiscono. È anche possibile che si manifestino comportamenti di *free-riding* soprattutto nei settori in cui i benefici della bilateralità (anche quelli riguardanti i livelli salariali) si estendono all'intero settore, mentre il costo della stessa è sostenuto solo dalle imprese aderenti.

Percentuali di adesione basse possono anche compromettere la funzionalità degli enti e l'efficacia a livello settoriale degli interventi, e rendere più difficile

la copertura dei costi fissi. Questi sono sostenibili se ripartiti su una platea molto ampia di aderenti, mentre in caso contrario tendono a diventare eccessivi. Infine, si rafforza la segmentazione interna ai settori, in quanto si creano divari nelle tutele del lavoro nelle imprese interne ed esterne alla bilateralità.

Dai questionari risulta in alcuni casi – quali, ad esempio, quelli di alcuni enti dell'artigianato – una discrepanza, anche molto ampia, tra entrate degli enti bilaterali e spese per interventi e prestazioni. Questa può essere spiegata anche dai costi fissi amministrativi che, a causa delle ridottissime percentuali di adesione agli enti, finiscono per avere un'incidenza percentuale del tutto fuori misura.

#### *b) Managerialità, trasparenza, valutazione*

Gli organici degli enti regionali risultano, da quanto evidenziato dalle risposte ai questionari, piuttosto limitati quando non del tutto assenti, sebbene sia non sempre agevole individuare quale sia il livello territoriale in cui si concentra il carico delle funzioni amministrative, tra quelli nazionale, regionale e provinciale. Di conseguenza, anche i dati relativi ai costi amministrativi, là dove disponibili, risultano di non facile lettura e notevolmente diversificati a seconda delle esperienze.

Tuttavia, più in generale, si deve rilevare come, anche stando a quanto confermato dalle testimonianze di alcuni dirigenti, il sistema bilaterale è spesso privo di figure professionali qualificate, che sappiano assicurare le necessarie competenze nella gestione degli enti, integrando il ruolo di orientamento politico e strategico proprio delle parti sociali.

Trasparenza e valutazione sono leve importanti per affermare un ruolo degli enti bilaterali nel quadro più generale delle politiche di mercato del lavoro e del welfare. Dovrebbero anche servire a diradare i sospetti che tali enti finiscano piuttosto per determinare inefficienze e oneri impropri. La stessa lacunosità nei dati ottenuti tramite i questionari nello svolgimento della presente ricerca testimonia di una insufficiente considerazione della necessità di migliorare il monitoraggio e l'*accountability* del sistema.

#### *c) Dimensione e frammentazione*

La piccola dimensione e la frammentazione degli enti sono all'origine, o quanto meno aggravano, tutte le criticità che essi presentano. Il “nanismo” degli enti è stato indicato come criticità, ad esempio, da diversi dirigenti delle parti sociali e degli enti bilaterali del terziario. Esso rende difficile che gli enti acquisiscano la scala efficiente, che impieghino risorse professionali adeguate, che riescano a garantire standard elevati nella valutazione e nella trasparenza, che



acquisiscano il peso richiesto dall'efficacia degli interventi e, per finire, che accumulino un sufficiente capitale di reputazione presso imprese e lavoratori. Tale criticità è in parte una conseguenza dei bassi tassi di adesione segnalati sopra, ma in parte dipende anche da una frammentazione del sistema nelle sue diverse articolazioni settoriali e territoriali.

Per avere un'idea dell'ordine di "grandezza" degli enti bilaterali, peraltro assai variabile, si consideri che i dati acquisiti mediante i questionari indicano, per l'anno 2011, un ammontare di risorse finanziarie a disposizione degli enti regionali del commercio e del turismo decisamente modesto in relazione all'ampiezza del settore economico: il valore maggiore, tra quelli per i quali si dispone di informazioni, è quello dell'ente lombardo, che arriva a 870.000 euro ricavati dai contributi. Nel caso dell'artigianato, dove la diffusione della bilateralità è decisamente maggiore, l'ammontare dei contributi riscossi è invece arrivato a 9,5 milioni di euro, sempre in Lombardia, nel 2011 (contro i 6,6 milioni nel 2009) e a 5,5 milioni in Emilia Romagna (4,9 due anni prima).

#### *d) Segmentazione del mercato del lavoro*

È noto come un sistema di welfare su base settoriale-categoriale, quale quello realizzabile dalla bilateralità, comporti una differenziazione delle prestazioni accessibili ai lavoratori appartenenti a diversi settori. Là dove, inoltre, le concrete modalità di finanziamento e di erogazione delle prestazioni penalizzino la mobilità (aziendale, settoriale, territoriale) del lavoro, vi è il rischio evidente di un aggravio della segmentazione del mercato del lavoro. Questa scoraggia la mobilità volontaria e aumenta il costo già ragguardevole di quella involontaria, dovuta a licenziamenti o all'instabilità occupazionale dei contratti a tempo non indeterminato.

Il disegno delle politiche gestite dal sistema bilaterale non può non tener conto di questo rischio di segmentazione e della necessità di costruire, invece, un mercato del lavoro che sappia valorizzare la mobilità e, quanto meno, ridurre i costi di essa, soprattutto di quella involontaria. Si tratta di un terreno decisivo per migliorare il funzionamento del mercato del lavoro in Italia e l'impatto socio-economico della bilateralità su di esso.

A questo riguardo si impone una riflessione sul tema della cd. "portabilità" della titolarità alle prestazioni da parte del lavoratore. Ugualmente, si impone una attenta verifica dei rischi di segmentazione che l'impostazione delle politiche della bilateralità può aggravare tra *insiders* e *outsiders*, cioè tra lavoratori che occupano posizioni stabili e maggiormente tutelate e quelli che, per diverse ragioni, presentano una difficoltà di accesso all'occupazione e carriere di-

scontinue (tra cui giovani, donne con carichi familiari, lavoratori meno qualificati, immigrati).

Di fronte a queste criticità si pone un dilemma al sistema bilaterale tra accettare la sfida della crescita del sistema fino a raggiungere veramente il peso di attore di primo piano oppure rimanere un'esperienza quale si presenta allo stato attuale, nel complesso di dimensioni ridotte, poco influente e poco riconoscibile.

La prima opzione richiede di compiere un salto rispetto allo stato attuale e il superamento delle criticità esposte. La seconda opzione significherebbe che le parti sociali sono soddisfatte dello *status quo* e preferiscono lasciare la bilateralità in un'area grigia, che garantisce piccole rendite assicurate dalle risorse attuali anziché tentare di sviluppare le sue notevoli potenzialità.



**Sezione 3**

**BILATERALITÀ IN EUROPA**

**CASI-STUDIO:  
FRANCIA, GERMANIA,  
SPAGNA, SVEZIA**

**di Giuseppe Croce**



# 1. Introduzione

## 1.1. Oggetto e scopi dell'analisi della bilateralità in Francia, Germania, Spagna e Svezia

La bilateralità rappresenta un'articolazione dei sistemi di relazioni industriali e, al tempo stesso, di welfare state e politica del lavoro, nella quale gli enti bilaterali e, attraverso di essi, le parti sociali si pongono come regolatori del mercato del lavoro e fornitori di servizi a imprese e lavoratori. Per questo loro radicamento in sistemi di natura istituzionale, le esperienze di tipo bilaterale assumono pesi e forme assai diversificati nei vari paesi in funzione dell'orientamento generale dei diversi modelli nazionali. D'altro canto, però, le principali sfide che gli attori collettivi si trovano oggi di fronte sono sostanzialmente le stesse in tutti i paesi europei, quali scaturiscono dalla prolungata crisi in corso dal 2008 e ancor prima dalla globalizzazione e dai processi di cambiamento tecnologico e, non meno importanti, dall'emergere di nuove domande e nuovi rischi sociali. L'interesse nei confronti di un'analisi della bilateralità deriva in larga parte proprio dalla varietà di realtà osservabili, la quale permette di evidenziare i diversi modi in cui i paesi europei, dal particolare angolo visuale di tale analisi, sono attrezzati a far fronte a un insieme di sfide comuni.

In particolare, la crisi economica globale in atto assume, in Europa, il carattere di crisi fiscale e di gap di competitività. In quanto crisi fiscale implica, in misure diverse a seconda dei paesi, tagli di spesa pubblica e un probabile ridimensionamento dei sistemi di welfare state, mentre il rilancio della competitività passa per una ripresa della dinamica della produttività anche attraverso la riallocazione del lavoro e delle imprese tra settori, quale alternativa alla rincorsa di mere riduzioni di costo del lavoro e unica via per garantire sostenibilità al cd. "modello sociale europeo".

La globalizzazione, dal canto suo, implica più forti pressioni competitive nei mercati dei prodotti e del lavoro, con una conseguente spinta verso il basso sui salari, instabilità della domanda di lavoro, maggiore richiesta di flessibilità e minore protezione dell'occupazione. Come ulteriore conseguenza, queste tendenze nel loro insieme implicano un indebolimento del potere contrattuale dei sindacati. D'altro canto, l'apertura delle relazioni internazionali, l'intensificarsi dei flussi di investimenti esteri e lo sviluppo di importanti aree del mondo finora arretrate, offrono importanti opportunità anche all'Europa. Il pervasivo

cambiamento tecnologico impone un continuo adattamento delle capacità professionali e dell'organizzazione del lavoro, insieme a quello delle tecnologie utilizzate. Esso tende inoltre a modificare e differenziare le posizioni relative dei vari gruppi professionali nel mercato del lavoro dal punto di vista della loro caratterizzazione professionale come nella scala dei redditi, spesso aumentando le disuguaglianze.

Infine, i processi di invecchiamento della popolazione, la maggiore eterogeneità sociale e demografica della forza lavoro, le aree di inattività, sottoccupazione e disoccupazione, fanno emergere nuove domande e nuovi rischi sociali che implicano un'evoluzione delle politiche del lavoro e, più in generale, dei regimi di welfare, con sfide di grande momento per il modello sociale europeo.

Diverse sono le questioni che si intravedono sullo sfondo di questa analisi della bilateralità estesa a più paesi europei. Pur non rientrando tra gli scopi del presente rapporto tentare di darvi risposta, vale la pena enunciarle brevemente per chiarire i motivi di interesse nei confronti dell'oggetto della ricerca realizzata. È lecito chiedersi in che misura il coinvolgimento delle parti sociali attraverso le esperienze di tipo bilaterale possa servire a sfuggire o a compensare gli effetti delle pressioni competitive al ribasso e delle ristrettezze dei bilanci pubblici; se la bilateralità possa contribuire alla costruzione di sistemi di *flexicurity*, in grado di conciliare le esigenze di flessibilità e quelle di protezione dei lavoratori; e, di conseguenza, se essa possa facilitare il perseguimento di guadagni di produttività e, allo stesso tempo, alleviare i costi del cambiamento che prevalentemente ricadono su specifici gruppi di lavoratori; e, ancora, verso quali direzioni la bilateralità spinga l'evoluzione dei diversi regimi di welfare state europei.

Se questi sono i motivi di fondo che rendono rilevante uno studio della bilateralità, più modestamente lo scopo di questa analisi è di offrire una descrizione delle esperienze in Francia, Germania, Spagna e Svezia. Questa domanda di conoscenza si scontra, tuttavia, con la mancanza di informazioni sistematiche e omogenee per i diversi paesi. Quello della bilateralità, rappresenta infatti un ambito specifico rispetto al quale anche la ricerca accademica, soprattutto quella comparativa e di lingua inglese, è relativamente poco sviluppata. Proprio per questa difficoltà si è reso necessario organizzare la ricerca come raccolta di informazioni sia attraverso le fonti disponibili, siano esse di tipo accademico o istituzionale, ma comunque frammentarie e spesso in lingua originale, sia attraverso il coinvolgimento diretto di esperti nazionali.

I quattro paesi selezionati presentano alcune importanti differenze per ciò che riguarda il peso e la struttura economica. Ma oltre a ciò, come noto dalle analisi dei regimi di welfare state e dei sistemi di relazioni industriali, essi costituiscono realtà nazionali assai differenti anche per le specifiche tradizioni istituzionali. Questa varietà certamente arricchisce l'analisi di tipo comparativo e può diventare motivo di apprendimento per i diversi attori e *policy makers* che accettino di confrontarsi con essa.

D'altra parte, l'eterogeneità delle esperienze rinvenibili nei vari paesi impone di adottare una definizione di bilateralità ampia. La stessa scelta del termine "ente bilaterale" (che nelle relazioni con il gruppo di esperti coinvolti abbiamo convenuto di rendere in inglese con l'espressione *bilateral body*) per designare realtà istituzionali così diversificate non è scevra da limiti poiché diverse sono le espressioni che meglio si adattano ai diversi contesti. In particolare, in Francia e in Germania, come si vedrà nei rispettivi capitoli, le realtà che ci interessano sono in larga parte influenzate dal *paritarisme*, nel primo caso, e dal principio di *self-government*, nel secondo. Al contrario, le "tradizioni" di tipo bilaterale risultano meno forti in Spagna, dove non mancano tuttavia importanti esperienze di *Fundaciones laborales*, e in Svezia, dove si sono sviluppate solo negli ultimi decenni le esperienze estremamente interessanti degli *Employment Security Councils*.

Ad ogni modo, una definizione di *bilateral bodies* sufficientemente generale e utile a definire l'oggetto della ricerca, e condivisa dal gruppo di ricerca allargato agli esperti internazionali coinvolti, è quella che li identifica come agenzie od organizzazioni istituite da sindacati e associazioni imprenditoriali e gestite congiuntamente da loro rappresentanti al fine di raccogliere risorse finanziarie e fornire vari servizi e assistenza ai propri membri, siano essi lavoratori o imprese.

Un primo aspetto che la ricerca ha evidenziato, e di cui vale la pena rendere conto sin da subito, è che oltre alle prevedibili differenze tra paesi, anche le singole esperienze di tipo bilaterale rinvenibili all'interno di ciascun paese possono risultare estremamente differenziate. Come conseguenza di ciò, si è ritenuto più significativo focalizzare l'attenzione della ricerca su alcuni specifici casi che non sui paesi. Pertanto il presente rapporto si articola in capitoli nazionali nei quali, dopo aver presentato sommariamente il profilo prevalente della bilateralità del paese, si considerano più in profondità alcuni casi selezionati come rappresentativi e, talvolta, anche come *best practices*.



## 1.2. Modello puro e modello misto di bilateralità

Al fine di meglio descrivere e confrontare i sistemi e le esperienze di tipo bilaterale dei paesi considerati è utile adottare un semplice schema che assume quali caratteri strutturali della bilateralità i seguenti tre elementi:

- a) l'autonomia delle parti sociali quali *decision-makers*, che riguarda il momento dell'istituzione degli enti e si esprime nella governance e nella gestione degli stessi, dall'impiego delle risorse alla definizione degli obiettivi, dalla scelta degli strumenti alla definizione delle regole, fino alla selezione dei loro destinatari. Dal punto di vista giuridico qui è rilevante se il contratto collettivo o la legge costituisca la fonte di legittimità dell'ente bilaterale;
- b) la fonte del finanziamento degli enti bilaterali, distinguendo, da una parte, il caso in cui le risorse finanziarie provengono da vere e proprie *membership fees* o dai contributi (volontari od obbligatori) di imprese e lavoratori normalmente commisurati al salario e, dall'altra, il caso in cui invece esse provengono in misura significativa dal bilancio pubblico;
- c) la selezione dei beneficiari delle prestazioni degli enti bilaterali, potendo distinguere un caso in cui il perimetro dei potenziali beneficiari è sostanzialmente limitato all'insieme dei soggetti contribuenti o affiliati all'ente (imprese/lavoratori affiliati che pagano i contributi), che possiamo identificare, da questo punto di vista, come *insiders*; e un caso in cui anche altri gruppi (*outsiders*), corrispondenti ad es. a disoccupati, precari, persone in cerca di prima occupazione, immigrati senza precedente storia lavorativa nel paese, piccole e piccolissime imprese, hanno accesso ai benefici e servizi erogati dall'ente.

Possiamo quindi identificare un modello "puro" di bilateralità coincidente con il caso in cui sono compresenti un elevato livello di autonomia delle parti sociali, un finanziamento basato su risorse proprie di lavoratori e imprese e una limitazione dei beneficiari ai soli *insiders*. D'altro canto, è ugualmente individuabile un modello che possiamo definire "misto", che si caratterizza per un'interferenza delle autorità pubbliche nella istituzione e nella governance degli enti bilaterali a cui si associa un'incidenza significativa delle risorse finanziarie (o di altro sostegno indiretto) di natura pubblica e un'estensione del perimetro dei potenziali beneficiari a gruppi di *outsiders*. In sostanza, la principale causa di deviazione dal modello puro deriva dal ruolo che le amministrazioni pubbliche assumono a fianco delle parti sociali. Le realtà 'miste' costituiscono una categoria residuale rispetto al modello puro, nella quale vanno fatte rien-

trare una pluralità di casi tra loro anche ampiamente differenziate, ma caratterizzate da un allontanamento per uno o più aspetti sostanziali da quest'ultimo. In realtà, tra i casi considerati nel presente studio sono minoritari quelli assimilabili al modello puro. Tra questi, le *collective agreements foundations* svedesi denominate *Employment Security Councils* sono quelle che maggiormente ad esso corrispondono, considerando che nel loro caso il finanziamento deriva interamente da contributi volontari. Al modello 'puro' sono ugualmente assimilabili anche altre realtà nelle quali il finanziamento è assicurato da contributi obbligatori pagati da imprese e lavoratori, come ad esempio nel caso dell'organizzazione Soka-Bau che troviamo nel settore edile in Germania, sebbene in tal caso sia meno facile valutare le implicazioni di tale modalità di finanziamento sugli altri caratteri dell'ente, vale a dire l'autonomia delle parti sociali al suo interno e la selezione dei destinatari.

Nel semplice schema delineato, possiamo definire le seguenti caratteristiche di un ente bilaterale di tipo misto:

- a) l'autonomia delle parti sociali può essere affievolita da interferenze amministrative attraverso controlli, vincoli, l'imposizione di obiettivi e standard, fino all'intervento più diretto sotto forma di presenza di rappresentanti della parte pubblica nella governance dell'ente, che sposta la bilateralità verso forme di tripartitismo;
- b) per quanto riguarda le risorse è possibile che gli enti bilaterali si avvalgano di risorse finanziarie o di altra natura messe a disposizione dalle autorità pubbliche, quali contributi diretti dalla fiscalità generale o indiretti mediante appalto di fornitura di servizi o *contracting out*, agevolazione fiscali o altro;
- c) la presenza pubblica può implicare un allargamento del perimetro dei beneficiari dei servizi al di là degli *insiders*, inserendo al loro interno soggetti che non contribuiscono con contributi diretti o quote di adesione.

In tale modello misto l'intervento delle pubbliche amministrazione modifica quindi la logica bilaterale in modo più o meno sostanziale. Entrambi questi modelli sono caratterizzati per una coerenza interna tra i loro elementi costitutivi e rappresentano, quindi, due polarità utili a caratterizzare e comprendere le diverse esperienze concrete di bilateralità.

Con riferimento alla sola formazione continua, anche Cedefop (2008) propone una classificazione dei fondi settoriali che operano al suo interno distinguendo diversi tipi. Una prima classe di fondi comprende gli organismi a base

volontaria, creati mediante accordi tra le parti sociali (prevalenti in Danimarca, Francia, Italia e altri paesi) e relativamente autonomi. Essi sono prevalentemente specializzati a livello di settore, professione, regione o dimensione di impresa. La loro governance è di tipo bilaterale paritaria, con uguale peso dei rappresentanti di imprese e lavoratori, tale da implicare una gestione fondata sul consenso tra le parti.

Un secondo gruppo di casi comprende i fondi unici a livello nazionale con estensione intersettoriale, come la Fondazione tripartita spagnola. In questo tipo di fondi la perfetta paritarietà tende a cedere il posto a una composizione che prevede anche la presenza di funzionari pubblici nella governance degli enti. Si distingue, infine, un terzo modello di fondi, del tipo degli organismi che operano nel Regno Unito, spesso creati per iniziativa delle imprese, con il sostegno pubblico, sebbene a loro interno siano rappresentati anche i lavoratori e altri *stakeholders* (come istituzioni educative, clienti e il governo).

### **1.3. Diversi gradi di mutualizzazione**

Un'altra dimensione rilevante e utile a distinguere le diverse esperienze di bilateralità è quella della mutualizzazione delle risorse, vale a dire la misura e le regole secondo cui le risorse apportate da ciascun membro sono disponibili per il finanziamento di servizi e sostegno agli altri membri. La mutualizzazione delle risorse è minima nei casi in cui le imprese e i lavoratori affiliati siano ritenuti titolari di un diritto a ricevere servizi ed erogazioni in misura strettamente proporzionale alla loro contribuzione. In questo caso, l'ente bilaterale funziona come una sorta di erogatore di servizi privati, in quanto è tenuto a servire i suoi membri in funzione delle risorse che da essi ha ricevuto. Il servizio è quindi visto come beneficio privato, a vantaggio esclusivo del diretto destinatario. Il grado di mutualizzazione è in questo caso minimo o nullo, e la giustificazione dell'esistenza dell'ente bilaterale evidentemente si basa sui vantaggi che ad esso derivano dalla qualità del servizio che è in grado di erogare grazie a una sua peculiare posizione nell'offerta di servizi o per la sua stessa natura di ente gestito da soggetti che esprimono anche la domanda del servizio, oppure per più efficienti condizioni di costo alle quali produce i servizi. È possibile, ad esempio, che il coinvolgimento delle parti sociali apporti un più alto livello di informazione sulle caratteristiche settoriali e professionali dei destinatari (sistema imprenditoriale, gruppi di forza lavoro) o è in grado di generare un'adattabilità e un consenso maggiore degli stessi destinatari. Queste sue caratteristiche possono metterlo in condizioni di vantaggio nei confronti tanto

dell'offerta di mercato degli stessi servizi quanto di quella pubblica.

Vi è poi il caso di mutualizzazione in cui si condividono le risorse conferite a vantaggio di soggetti di volta in volta diversi (a rotazione) oppure redistribuendoli a vantaggio di alcuni specifici soggetti (ad es. i più deboli). La redistribuzione può essere implicita o, invece, esplicita qualora prevista da regole definite. La mutualizzazione può derivare dal riconoscimento dei legami funzionali e di reciprocità interni a un settore. In questo caso i *servizi erogati in ciascun periodo sulla base delle risorse comuni tendono a soddisfare in misura più che proporzionale la domanda di alcuni membri che stabilmente o in un dato periodo manifestano una necessità più intensa di sostegno*. A questo riguardo è particolarmente importante la capacità dell'ente bilaterale di tenere insieme grandi e piccole imprese: se invece le grandi imprese non aderiscono o lasciano l'ente (ad es. per l'introduzione di un più facile *opting out* rispetto agli accordi collettivi come nelle riforme recenti in Spagna), allora è più difficile mantenere l'equilibrio dell'ente.

Infine, la destinazione individuale dei servizi erogati perde rilievo nel caso in cui essi o i benefici che da essi derivano siano considerati in misura non trascurabile quali beni pubblici. È questo il caso di un ente bilaterale che favorisce o realizza modalità di coordinamento, ad esempio finalizzate a evitare forme di concorrenza al ribasso o distruttive, a migliorare la qualità della forza lavoro disponibile nel settore attraverso la formazione, a dare corso a una gestione attiva delle ristrutturazioni come in Svezia. In questo caso i benefici derivanti dai servizi sono considerati come aventi natura di bene pubblico, nel senso che non sono appropriabili privatamente da soggetti individuali: ogni azione o servizio erogato produce benefici che si estendono a tutti, o gran parte, dei soggetti interni al settore, indipendentemente dal singolo destinatario. In questo caso gli enti bilaterali sono orientati a fornire beni pubblici di settore, area territoriale, professione ecc., cioè a internalizzare le esternalità che avvantaggiano gli *insiders* di un sistema.

#### **1.4. Vantaggi e limiti della bilateralità. Alcuni spunti preliminari**

La distinzione proposta sopra tra un modello puro e uno misto di bilateralità consente anche di individuare, sia pure solo in prima approssimazione, i rispettivi punti di forza e di debolezza. In estrema sintesi, si può forse ritenere che il modello puro è in grado di massimizzare i vantaggi informativi, di adattabilità e di consenso, propri della bilateralità, ma può aumentare le segmentazioni interne al mercato del lavoro. L'autonomia di cui godono le parti sociali nel mo-

dello puro consente loro in linea di principio di conseguire una maggiore aderenza alle esigenze degli affiliati in funzione delle caratteristiche e delle condizioni specifiche di settore o di area professionale o territoriale. In generale, la bilateralità trova il suo vantaggio peculiare nella capacità di favorire soluzioni cooperative che il mercato non è in grado di garantire e nelle quali lo stato non è altrettanto efficiente o che non è in grado di conseguire per i limiti delle risorse a disposizione. L'esperienza svedese, nella quale si collocano i casi forse più rappresentativi del modello puro, indicano che l'assenza di interferenza pubblica conferisce maggiore flessibilità e adattabilità ed evita il rischio di una dipendenza dai cicli politici e dalle condizioni delle finanze pubbliche.

D'altro canto, le esperienze di bilateralità vanno incontro a limiti di diversa natura. La "bilateralità pura" può caratterizzarsi per bassi livelli di trasparenza e *accountability*. Inoltre, nella misura in cui favorisce la concentrazione dei benefici a favore degli *insiders*, può assecondare o perfino aggravare la segmentazione del mercato del lavoro, limitando la mobilità e la riallocazione tra settori, professioni e aree territoriali tanto dei lavoratori quanto delle imprese.

Ulteriori possibili limiti possono riguardare la governance degli enti bilaterali. In particolare, essi possono andare incontro al rischio di un blocco dovuto alla necessità di decidere sulla base dell'unanimità. Inoltre, se le risorse derivano esclusivamente da contributi volontari, esse possono risultare insufficienti e instabili nel tempo. In pratica si ripropone un problema di *free-riding*: o l'ente bilaterale fornisce servizi privati (cioè completamente appropriabili dal destinatario) al suo affiliato, incentivandone l'adesione, oppure fornisce beni pubblici (o servizi almeno parzialmente tali) e allora può sorgere un problema di opportunismo e scarse adesioni su base volontaria.

Sono questi limiti che possono fornire una giustificazione a un intervento pubblico che implica un allontanamento dalla bilateralità pura verso forme miste o modalità diverse di coinvolgimento delle parti sociali (nel caso spagnolo, ad esempio, l'iniziale impostazione bilaterale nella formazione continua è stata superata a favore di una struttura tripartita a seguito della scarsa trasparenza e delle frodi verificatesi nel sistema bilaterale). D'altronde, anche le esperienze di tipo misto, al pari delle altre, possono degenerare in forme di chiusura anti-competitiva sia nel mercato del lavoro sia nell'offerta dei servizi, creando barriere all'entrata artificiali. In tal senso tendono a divenire fonte di rendite e favorire un'attitudine monopolistica.

Questo semplice schema è utile per impostare la valutazione di un sistema bilaterale. Nel caso italiano, ad esempio, sembra particolarmente importante la

capacità di ridurre il dualismo includendo anche i gruppi deboli e marginali (disoccupati, precari, piccole imprese, giovani, donne). Ugualmente importante è da considerare la capacità di favorire la riallocazione del lavoro e delle imprese al fine di perseguire aumenti di produttività, anziché l'orientamento contrario, diretto esclusivamente agli *insiders*, che tende ad approfondire le linee di segmentazione, e alla semplice conservazione della struttura imprenditoriale e della domanda di lavoro ad essa associata.

### Tavola sinottica dei casi-studio

	Francia	Germania	Spagna	Svezia
Servizi per l'impiego e sostegno al reddito dei disoccupati		<i>Bundesagentur für Arbeit (BA)</i> (misto)		<i>Employment security councils (TRR, TSL, KOM-KL)</i> (puro)
Settore edile		<i>Soka-Bau</i> (puro)	<i>Fundación laboral de la construcción del Principado de Asturias</i> (puro)	
Formazione continua	<i>Organisme paritaires collecteurs agréés (OPCA)</i> (puro)		<i>Fundación Tripartita para la formación en el empleo</i> (misto)	
Mediazione e arbitraggio; qualità dell'occupazione	<i>Réseau de l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT)</i> (misto)		<i>Fundación Servicio intercondefederal del mediación y arbitraje (SIMA)</i> (misto)	



## 2. Gli enti bilaterali in Francia

### 2.1. Il contesto istituzionale e di mercato del lavoro

L'economia francese si distingue per il marcato interventismo dello Stato nelle relazioni economiche e sociali e per un capitalismo "guidato", appunto, dallo Stato. Tuttavia, l'integrazione europea, la liberalizzazione internazionale e la globalizzazione economica hanno influenzato notevolmente il sistema economico francese al punto che il modello di governance tradizionale è stato posto sotto attacco ed è divenuto più difficile da sostenere<sup>202</sup>.

Le relazioni industriali francesi sono sempre state dominate dal forte coinvolgimento dello Stato e delle istituzioni. In passato, i rapporti di lavoro sono stati fortemente influenzati dalla presenza di anarchici e socialisti rivoluzionari all'interno del movimento operaio e dalle caratteristiche specifiche dei datori di lavoro francesi, che tendevano a essere di tipo paternalistico o reazionario. Ciò contribuisce a spiegare la tradizionale mancanza di un riconoscimento reciproco tra le parti sociali e il ruolo interventista dello Stato in campo industriale e sociale. Oggi, la concertazione è ancora motivo di controversie e molto frammentata. Di conseguenza, le parti sociali trovano difficile determinare e ampliare i loro poteri all'interno del sistema economico. La loro difficoltà è rafforzata da una continua e crescente debolezza del movimento sindacale.

Negli ultimi decenni, il sistema delle relazioni industriali è cambiato notevolmente. Un sistema di contrattazione decentrata si è sviluppato laddove le aziende riescono a derogare (in parte) sia alla legislazione del lavoro sia alla contrattazione collettiva. La Confederazione degli imprenditori, rilanciata nel 1998 come "Movimento delle imprese francesi" (*Mouvement des entreprises de France*, MEDEF), ha promosso fermamente questa tendenza attraverso la campagna "*Refondation social*". L'agenda delle relazioni industriali si è gradualmente spostata dalle questioni riguardanti i salari ai problemi dell'occupazione e della produzione, che riflettono più gli interessi dei datori di lavoro che quelli dei sindacati e dei lavoratori. La forma tradizionale di rappresentanza dei lavoratori

---

202. Fonti: *European Industrial Relations Observatory* (EIRO) and Eurostat, si v. [epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/), [www.eurofound.europa.eu/eiro/country/france.htm](http://www.eurofound.europa.eu/eiro/country/france.htm).



attraverso i sindacati è spesso sostituita da configurazioni alternative, come il tipo di rappresentanza *non-union* o come gruppi di protesta<sup>203</sup>.

La membership sindacale in Francia è piuttosto bassa. La presenza sindacale nei luoghi di lavoro è significativa nelle grandi aziende, ma molto bassa in quelle più piccole. Il tasso di sindacalizzazione più elevato si registra nel settore pubblico<sup>204</sup>.

I sindacati sono per lo più organizzati a livello settoriale e raggruppati in confederazioni. In Francia esistono cinque principali confederazioni sindacali: la Confederazione Generale del Lavoro (*Confédération générale du travail*, CGT), la Federazione Francese Democratica del Lavoro (*Confédération française démocratique du travail*, CFDT), la Confederazione Generale del Lavoro-Forza Operaia (*Confédération générale du travail- Force Ouvrière*, CGT-FO), la Confederazione dei Lavoratori Francesi Cristiani (*Confédération française des travailleurs chrétiens*, CFTC), e la Confederazione Francese dei Lavoratori Professionisti e dei Manager (*Confédération française de l'encadrement-Confédération générale des cadres*, CFE-CGC) che agiscono a livello nazionale. Essi godono del diritto di negoziare sulle questioni relative al mercato del lavoro, di nominare i propri candidati per le elezioni nelle aziende e di avere rappresentanti in alcuni degli organismi di previdenza sociale che sono gestiti dalle parti sociali.

Recentemente il movimento sindacale in Francia ha registrato un forte calo sia nel numero degli iscritti sia nella sua influenza. Per esempio, l'affluenza alle urne nelle elezioni aziendali è diminuita costantemente dal 1960, mentre i candidati non appartenenti ai sindacati hanno ottenuto un notevole sostegno nel corso degli anni. Di conseguenza, il movimento sindacale incontra oggi problemi organizzativi e finanziari.

In contrasto a quanto accade per i sindacati, la membership delle organizzazioni imprenditoriali è piuttosto elevata. Tre datori di lavoro su quattro sono membri di un'organizzazione che li rappresenta. L'associazione MEDEF, che è l'organizzazione principale dei datori di lavoro, è una confederazione multi-livello

---

203. [www.eurofound.europa.eu/eiro/country/france\\_4.htm](http://www.eurofound.europa.eu/eiro/country/france_4.htm); [www.eurofound.europa.eu/eiro/2008/07/articles/fr0807029i.htm](http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2008/07/articles/fr0807029i.htm); [www.eurofound.europa.eu/eiro/2008/11/articles/fr0811039i.htm](http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2008/11/articles/fr0811039i.htm).

204. Fonti: [www.eurofound.europa.eu/eiro/country/france\\_3.htm](http://www.eurofound.europa.eu/eiro/country/france_3.htm); [www.cgt.fr/](http://www.cgt.fr/); [www.force-ouvriere.fr/](http://www.force-ouvriere.fr/); [www.cftc.fr/](http://www.cftc.fr/); [www.cfecgc.org/](http://www.cfecgc.org/); [www.medef.com/medef-corporate.html](http://www.medef.com/medef-corporate.html); [www.cgpme.fr/](http://www.cgpme.fr/); [www.upa.fr/index.php](http://www.upa.fr/index.php); [www.ceges.org/](http://www.ceges.org/).

di organizzazioni settoriali e territoriali che unisce le aziende con più di 10 dipendenti. Essa gestisce direttamente 87 federazioni che coprono circa 600 associazioni e 165 organizzazioni regionali.

In Francia la copertura della contrattazione collettiva è molto alta. Circa il 90% dei lavoratori sono coperti da un contratto collettivo. Questo perché i contratti collettivi possono essere facilmente estesi a interi settori di attività e/o a diverse regioni geografiche o ad altri settori economici. Il governo può estendere i contratti collettivi su richiesta di una delle parti contrattuali. Tale possibilità è stata utilizzata in diversi settori per livellare le condizioni lavorative su tutto il territorio nazionale ed evitare forme di competizione tra settori e lavoratori che si ritiene possano rivelarsi dannose per il corretto funzionamento del sistema economico. Di conseguenza, anche le aziende che non sono membri di un'organizzazione imprenditoriale, ma hanno firmato un accordo, sono coperte da quest'ultimo nel momento in cui il governo ne estende l'efficacia.

## **2.2. Profilo della bilateralità del paese**

La bilateralità si presenta certamente come una realtà consolidata e articolata nel sistema delle relazioni industriali in Francia. Le prime esperienze di *organismes paritaires* comparvero in Francia già nel dopoguerra con l'obiettivo prioritario di valorizzare il ruolo di lavoratori e imprese secondo un criterio fortemente "paritario", di uguale dignità e di condivisione di responsabilità e poteri tanto nella gestione degli enti incaricati di funzioni di interesse collettivo (come la protezione sociale) quanto nel sistema contrattuale riguardante i temi dell'occupazione, delle condizioni di lavoro e della formazione.

Il paritarismo si presenta come una vera e propria espressione della cultura politica del paese, secondo la quale possono derivare considerevoli vantaggi da una "delega" da parte dello Stato alle parti sociali, e agli organismi da esse gestiti, di funzioni di proposta e di cura degli interessi collettivi.

L'insieme degli enti bilaterali, che sono presenti con funzioni di rilievo in molte aree del welfare state francese, può essere sinteticamente ripartito in quattro gruppi a seconda degli ambiti di intervento:

- 1) la protezione sociale – che comprende nel suo insieme le prestazioni inerenti malattia, invalidità, maternità, vecchiaia, e a favore della famiglia – nella quale operano diversi organismi paritari;

- 2) i servizi per l'occupazione, che riguardano i servizi di supporto al reimpiego o al mantenimento dell'occupazione e quelli di sostegno economico dei disoccupati (*Pole emploi*, UNEDIC, AGEFIPH<sup>205</sup>, APEC);
- 3) la formazione, nel cui ambito operano gli enti che svolgono funzioni di raccolta delle risorse, della loro gestione e della loro assegnazione ai gruppi di destinatari prioritari, come *Comité paritaire national pour la formation professionnelle* (CPNFP), *Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels* (FPSPP), *Organisme paritaire de gestion du congé individuel de formation* (OPACIF) e i vari *Organismes paritaires collecteurs agréés* (OPCA) di cui ci occupiamo di seguito;
- 4) la qualità delle condizioni di lavoro, un ambito nel quale opera la rete dell'*Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail* (ANACT).

È inoltre possibile distinguere diversi tipi di paritarismo in funzione delle sue caratteristiche. Nel paritarismo "autonomo", come ad esempio negli organismi previdenziali, è in primo piano la responsabilità delle parti sociali nel *decision-making*, mentre in quello "*partagé*" sono compresenti le parti sociali e lo Stato.

È evidente come gli enti di tipo bilaterale costituiscano un tratto caratterizzante del sistema di politica sociale francese, che si distingue nettamente per questo aspetto da altre realtà nazionali in cui essi rappresentano un elemento meno centrale. Tuttavia, malgrado l'estensione e il rilievo di queste esperienze di tipo cogestionale, il sistema bilaterale francese non è del tutto supportato da una consolidata attitudine cooperativa tra le parti sociali. Al contrario, come si è già avuto modo di evidenziare, esso si colloca in un contesto di relazioni industriali di impronta spesso conflittuale, segnato esso stesso da frequenti dispute sulle regole, a partire da quelle che fissano i criteri di ripartizione quantitativa tra sindacati e organizzazioni datoriali dei seggi interni agli organismi. Vi sono state, infatti, fasi in cui la ripartizione non era strettamente paritaria ma vedeva una asimmetria a favore della componente sindacale (Leonardi 2004). L'incerta base cooperativa e le tensioni che ne sono seguite, oltre alla debolezza della parte sindacale derivante dalla modesta sindacalizzazione della forza lavoro francese, hanno spesso indotto lo Stato a mantenere un

---

205. L'AGEFIPH è un'associazione gestita paritariamente dalle parti sociali, che ha come ragione sociale l'inserimento lavorativo e la stabilità occupazionale delle persone disabili, ad esempio attraverso il sostenimento dei costi delle attrezzature necessarie a questo scopo.

ruolo attivo e di ingerenza. Si deve pertanto segnalare come a un impianto bilaterale estremamente strutturato si accompagna, non senza qualche contraddizione, una notevole ingerenza statale.

### **2.3. Caso-studio: *Organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA)***

Uno degli ambiti nei quali gli enti bilaterali hanno assunto un ruolo di primo piano è quello della formazione continua dei lavoratori. L'affermazione del ruolo delle parti sociali attraverso gli enti bilaterali e l'aumento del peso complessivo delle attività formative hanno proceduto di pari passo in Francia a partire almeno dal decennio 1970. I diversi interventi legislativi succedutisi da allora, fino all'ultima riforma intervenuta nel 2009 (legge n. 1437 del novembre 2009), hanno sempre confermato la responsabilità delle parti sociali nella impostazione strategica e nella gestione del sistema.

Negli ultimi anni la spesa per la formazione continua in Francia è arrivata a pesare l'1,6% del PIL, comprendendovi anche l'apprendistato (dato 2009), corrispondente a una cifra complessiva superiore ai 31 miliardi di euro. Essa è finanziata dalle imprese per una quota molto ampia, pari al 41% del totale, mentre il governo centrale e quelli regionali vi concorrono per il 36%, cui si deve aggiungere un ulteriore 19% di spesa delle amministrazioni pubbliche per la formazione dei propri dipendenti. Le famiglie, infine, contribuiscono direttamente per il rimanente 4% (CESE 2011a).

La cooperazione tra le associazioni imprenditoriali e i sindacati costituisce l'architettura del sistema formativo e trova applicazione attraverso gli enti che raccolgono e gestiscono fondi speciali. Il totale delle risorse per la formazione e per l'apprendistato versato dalle imprese nel 2008 ammontava a quasi 12,6 miliardi di euro, pari al 2,9% della massa salariale (CESE 2011a). Gli organismi bilaterali creati e gestiti dalle parti sociali per la raccolta dei fondi dovuti, per effetto di un obbligo di legge, dai datori di lavoro per il finanziamento della formazione - *Organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA)* - intermediano una cifra corrispondente all'incirca al 50% di tutta la spesa realizzata dalle imprese private per i propri dipendenti (che ammonta a circa 6,4 miliardi di euro). Anche i dati dell'ultima indagine Eurostat sulla formazione continua in Europa (CVTS3) confermano che la Francia presenta un sistema di formazione continua relativamente più strutturato che nel resto dei paesi anche per quanto riguarda il coinvolgimento dei sindacati e dei rappresentanti dei lavoratori presso le imprese (Cedefop 2010).

Secondo il sistema *train or pay* in vigore in Francia ormai dagli anni '70 del secolo scorso, l'impresa può scegliere tra versare il contributo a favore degli OPCA o spendere direttamente in formazione una somma equivalente; in questo secondo caso, l'impresa stessa è tenuta a rendicontare e dimostrare a fine anno la spesa realizzata. Le spese delle imprese sono quindi deducibili dalle imposte (Trampusch 2010). Il governo centrale mantiene il potere di esaminare e controllare gli enti che raccolgono i versamenti al fine di controllare che tutte le imprese paghino i piani formativi, i congedi formativi individuali ecc. Il lavoratore del settore privato ha diverse opportunità di partecipazione alla formazione:

- a) Piano formativo dell'impresa: in questo caso la formazione è considerata un incarico lavorativo e il lavoratore è pagato dall'impresa;
- b) Congedo individuale formativo (CIF): tutti i dipendenti hanno diritto a un congedo per seguire una formazione a loro scelta durante l'orario di lavoro, percependo il salario da parte dell'ente bilaterale;
- c) Diritto individuale formativo (DIF): ogni dipendente acquisisce un credito di 20 ore l'anno cumulabili per 6 anni al massimo, da utilizzare per seguire una formazione, dentro o fuori l'orario di lavoro a seconda degli accordi settoriali.

La quota di finanziamento da parte delle imprese è così regolata dalla legge:

- meno di 10 dipendenti: almeno 0,55% del monte salari lordo annuo
- 10-19 dipendenti: almeno 1,05% del monte salari lordo annuo
- 20 o più dipendenti: almeno 1,6% del monte salari lordo annuo (in realtà il contributo medio è circa il 3%, anche perché le imprese possono spendere più del minimo legale); una parte di questo contributo, pari allo 0,2% del monte salari, è destinato a finanziare un fondo per il congedo individuale formativo.

Gli accordi collettivi settoriali possono stabilire quote di partecipazione maggiori del minimo legale.

In tale sistema l'offerta di formazione è assai ampia, essendo composta da circa 45.000 soggetti fornitori, sebbene solo per 9.100 di essi la formazione rappresenti l'attività principale. All'interno di questa vasta platea di operatori sono presenti enti pubblici, agenzie private, anche aventi natura no profit, e singoli professionisti (Bailly e Chapelle 2011). Le agenzie private e le istituzioni non profit si spartiscono le quote principali di attività (quasi l'80% nel totale). Tuttavia, sebbene questi numeri possano far ritenere che il settore formativo sia as-

similabile a un mercato concorrenziale (v. Centre-inffo), alcuni osservatori hanno rilevato al suo interno rilevanti elementi distorsivi della concorrenza (Cahuc e Zylberberg 2006). Il nucleo delle agenzie formative più grandi si aggiudica da solo una quota pari a quasi la metà del giro di affari di tutto il settore (CESE 2011a).

Il ruolo delle parti sociali è molto esteso (Cedefop 2008, Trampusch 2010), esse infatti:

- (i) stipulano accordi collettivi settoriali e intersettoriali sulla formazione: le principali leggi nazionali sulla formazione continua (varate a partire dal 1971 e poi, più di recente, nel 2004 e nel 2009) hanno sostanzialmente recepito i contenuti di accordi collettivi;
- (ii) istituiscono e gestiscono gli enti bilaterali che raccolgono i finanziamenti;
- (iii) gestiscono il finanziamento della formazione continua realizzata dalle imprese;
- (iv) sono coinvolte nella gestione delle politiche formative;
- (v) gestiscono anche i fondi derivanti dal contributo sulla disoccupazione specificamente destinati a finanziare la formazione;
- (vi) gestiscono o sono presenti in altri organismi nazionali e regionali che coordinano il funzionamento del sistema.

Gli *Organismes paritaires collecteurs agréés*, in particolare, raccolgono, condividono e distribuiscono i contributi obbligatori delle imprese per il finanziamento della formazione continua. Gli OPCA erano stati previsti già dalla legge del 1971. Su di essi è poi intervenuto a più riprese il legislatore fino all'ultima riforma del 2009, che ha dato il via a un processo di ristrutturazione profondo e laborioso (vedi in proposito anche Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali-ISFOL, 2011 e 2012). Tuttavia sono gli accordi collettivi che fissano periodicamente gli obiettivi e le linee portanti della loro azione. D'altro canto, il governo nazionale esercita su di essi un controllo obbligatorio. Gli OPCA sono guidati da una governance strettamente paritaria, con metà dei seggi del Consiglio di amministrazione assegnati a rappresentanti delle imprese e l'altra metà dei lavoratori. Il presidente è espressione delle organizzazioni datoriali, mentre il vice è designato dai sindacati. Tutte le risorse finanziarie sono gestite secondo un principio di mutualizzazione (Cedefop 2008).

Il numero di tali organismi paritari, che arrivava a sfiorare i 100 fino al 2009, è drasticamente diminuito negli ultimi anni per effetto della riforma, e si pre-

vede che scenderà ulteriormente fino ad arrivare a circa 15 (CESE 2011a). La riforma, infatti, ha imposto una più alta soglia minima, in termini di risorse finanziarie raccolte, richiesta per la costituzione di un organismo, pari a 100 milioni di euro, rispetto alla precedente, pari a 15 milioni.

L'intero sistema istituzionale sta quindi attraversando una ristrutturazione con la quale si intende favorire una sua maggiore efficacia ed efficienza (CNFP-TLV 2012). In particolare, obiettivo prioritario della riforma, è rafforzare la capacità del sistema di coinvolgere le piccole e medie imprese e i segmenti più deboli di lavoratori, compresi i precari e le persone in cerca di impiego. A questo scopo, si è ritenuto necessario che gli organismi paritari rafforzassero la loro presenza sul territorio e acquisissero la capacità di offrire servizi “di prossimità” alle piccole imprese. Questo target, infatti, richiede un’attenzione specifica e l’adozione di modalità di intervento differenziate rispetto a quelle mirate alle imprese di maggiore dimensione. Dall’accorpamento degli organismi esistenti prima della riforma si spera di ottenere anche vantaggi in termini di costo, grazie alle economie di scala che possono verificarsi nella gestione dei sistemi informativi e nelle dotazioni immobiliari.

Le funzioni di coordinamento e di cooperazione interne al sistema sono svolte dal *Conseil National de la Formation professionnelle tout au long de la vie* (CNFP-TLV) e dal *Fonds paritaire de securisation de parcours professionnelles* (FPSPP). Al primo, al quale partecipano anche le parti sociali, ma che ricade sotto il controllo governativo, spettano compiti di orientamento strategico, la promozione del dialogo sociale, la definizione di linee guida e la redazione di un rapporto annuale al Parlamento, mentre al secondo sono affidati compiti di perequazione del sistema e alcune competenze relative ai congedi individuali per la formazione.

Gli elementi salienti che caratterizzano gli OPCA sono i seguenti (Cedefop 2008):

- sono gestiti da un consiglio a composizione strettamente paritaria a cui è affidato il potere di decidere sulle richieste di finanziamento avanzate dalle imprese;
- il loro principale scopo è raccogliere e allocare fondi secondo le priorità definite dal Comitato nazionale per la formazione in ogni settore;
- hanno autonomia organizzativa, mentre rimangono sottoposti a regole per ciò che riguarda le loro principali funzioni; specifici requisiti di trasparenza sono stati introdotti anche dalla riforma del 2009;

- sono sottoposti a varie forme di controllo, anche finanziario, da parte di organismi esterni; ulteriori vincoli sulle spese di gestione e su quelle per informazione, organizzazione e erogazione dei servizi sono stati dettagliati nella legge del 2009; specifiche funzioni di monitoraggio e valutazione sono attribuite al CNFPTLV;
- una quota (compresa tra il 5% e il 13%) dei fondi raccolti deve essere trasferita dagli OPCA al FPSPP, che ha sostituito il Fondo unico di perequazione, e destinata a finanziare gli organismi che si trovano in difficoltà (si realizza così una sorta di mutualizzazione intersettoriale) e a favore dei soggetti deboli nel mercato del lavoro, occupati e disoccupati;
- sono ammessi al finanziamento diversi tipi di attività formative (Cedefop 2008).

Gli OPCA raccolgono i contributi ma non possono erogare direttamente la formazione. Tuttavia essi dovrebbero essere in grado di selezionare i fornitori di formazione attraverso apposite gare. L'accorpamento degli OPCA scaturito dalla riforma del 2009 dovrebbe aiutare a riequilibrare i rapporti di forza tra la domanda e l'offerta di servizi formativi, oggi spesso squilibrati a favore della seconda (CESE 2011a). Inoltre è previsto che svolgano dei servizi di consulenza e supporto alle imprese. A questo proposito, la riforma mira a concentrare specifici servizi e risorse a favore delle imprese di minore dimensione al fine di eliminare le distorsioni che le vedevano nell'accesso alle risorse. In particolare, gli OPCA sono ora tenuti a istituire una sezione specificamente dedicata alle imprese con 10-50 addetti.

Il FPSPP è un'associazione, già prevista da un accordo interprofessionale nazionale del 2009 e poi recepita nella riforma dello stesso anno, costituita dagli organismi sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori rappresentativi a livello nazionale e interprofessionale, che contribuisce al cofinanziamento della formazione dei gruppi più vulnerabili di forza lavoro compresi, tra questi, i dipendenti delle piccole imprese e coloro che sono in cerca di occupazione; inoltre gestisce la redistribuzione delle eccedenze di risorse tra gli OPCA a supporto delle azioni di professionalizzazione e dei congedi individuali a scopo formativo (CESE 2011a). La focalizzazione della missione del FPSPP a favore dei disoccupati intende correggere la strutturale difficoltà di coinvolgimento di questi ultimi nella formazione, e coincide con un orientamento generale del recente processo di riforma delle politiche del lavoro francesi, come si evince anche dalla riforma dei servizi pubblici per l'impiego, che ha dato vita a *Pole*



*emploi*, e dal varo di una nuova misura a contenuto formativo, come la *Préparation opérationnelle a l'emploi* (POE). D'altro canto, la focalizzazione a favore delle persone in cerca di occupazione è stata probabilmente resa più urgente anche dalla coincidenza temporale dell'istituzione del FPSPP con il manifestarsi della crisi economica e occupazionale (Marx 2010). Un accordo interprofessionale nazionale siglato nel 2011 impegna il FPSPP a finanziare misure di sostegno locali particolarmente mirate a giovani disoccupati (CESE 2011b). Nell'architettura del sistema, il FPSPP occupa una posizione quasi sovraordinata rispetto a quella degli altri organismi paritari direttamente impegnati nella raccolta dei fondi dalle imprese e nel finanziamento dei loro piani formativi. In un sistema per più aspetti segnato da marcati squilibri e segmentato su base settoriale, al FPSPP è attribuito un ruolo che potremmo sinteticamente definire di compensazione. Per ciò che riguarda l'allocazione delle risorse raccolte esso dovrebbe rafforzare la mutualizzazione a favore dei settori e degli organismi paritari in maggiore difficoltà e, allo stesso tempo, per quanto attiene alla destinazione degli interventi finanziati, dovrebbe allargare la platea dei beneficiari favorendo l'accesso dell'insieme degli *outsiders* (disoccupati, lavoratori poco qualificati, dipendenti delle piccole imprese, precari) altrimenti tendenzialmente esclusi dalle politiche gestite dagli OPCA.

#### **2.4. Caso-studio: Réseau de l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT)**

L'ANACT e la sua rete di agenzie regionali esercitano una missione di servizio pubblico che consiste nel fornire alle parti sociali assistenza tecnica che si configura come un aiuto nelle problematiche concernenti il lavoro con implicazioni rilevanti per il lavoratore ma anche per l'impresa e per il territorio, riguardanti la salute, le competenze professionali, diversi aspetti riguardanti la gestione e l'organizzazione del lavoro e dei tempi di lavoro, la prevenzione dei rischi di stress e affaticamento sul lavoro.

L'agenzia offre inoltre un supporto nell'anticipazione delle problematiche di invecchiamento della forza lavoro nell'impresa, dei fabbisogni occupazionali e professionali, dei cambiamenti tecnologici o demografici. E, infine, offre una consulenza anche nelle questioni inerenti la conciliazione tra miglioramento delle condizioni di lavoro e delle performance dell'impresa.

L'anno di istituzione dell'ANACT è il 1973, quando fu creata per volontà politica, a seguito di una raccomandazione del *Commissariat au Plan*, una

sorta di *think-tank* dell'epoca a disposizione del Primo ministro, e ora sostituito dal Centro di analisi strategica. Essa, quindi, ha preso vita nel clima degli anni immediatamente successivi al maggio del 1968. Le contestazioni operaie di quell'epoca, infatti, sostenute da operai non specializzati o senza qualifica riconosciuta, non esprimevano semplicemente delle rivendicazioni salariali ma anche relative ad aspetti più ampi, riguardanti il contenuto del loro lavoro e le motivazioni al lavoro. È da quelle contestazioni che è derivata l'ispirazione principale a costituire un'agenzia specificamente finalizzata a promuovere il miglioramento delle condizioni di lavoro, non solo dal punto di vista fisico e materiale, ma anche per le sue dimensioni mentali, cognitive ed emotive.

Le modalità di intervento praticate dall'ANACT possono essere diverse, sia sotto forma di consulenza diretta a singoli individui o a gruppi, sia di consulenza indiretta, tramite la produzione e il trasferimento di conoscenza.

La consulenza diretta può essere attivata da una domanda congiunta espressa da parte del datore di lavoro e dai rappresentanti del personale. In mancanza di rappresentanti dei lavoratori è comunque importante una loro consultazione e la costituzione di un gruppo di lavoro paritario con la funzione di seguire la missione realizzata dall'ANACT o da agenzie della sua rete. La consulenza può riguardare i vari aspetti della vita quotidiana delle piccole e medie imprese così come delle grandi: *missions de diagnostic, assistance technique à la maîtrise d'ouvrage, accompagnements de démarche interne, conception et animation d'actions collectives*.

A seconda della durata dell'intervento, si distingue un intervento breve, di durata non superiore ai cinque giorni, per il quale non è richiesto alcun pagamento a carico né delle piccole e medie imprese né delle grandi, da uno lungo, superiore ai cinque giorni, il cui costo è carico delle imprese. Per effetto delle restrizioni di finanza pubblica statale e regionali, l'ANACT e le sue agenzie hanno dovuto limitare il volume degli interventi gratuiti. Come conseguenza esse si trovano oggi di fatto a competere con i fornitori privati nel mercato delle consulenze aziendali. Questa trasformazione ha ovviamente determinato tensioni e problematiche nuove.

È possibile individuare una funzione di produzione e una di trasferimento di conoscenza come risultati degli interventi dell'Agenzia. La prima è realizzata attraverso le missioni riguardanti tematiche particolari (ad esempio, di prevenzione dei rischi psicosociali, relativamente alla salute sui luoghi di lavoro), o legate a specificità settoriali o di comparto. La seconda è il risultato delle atti-

vità di divulgazione e disseminazione della ricerca, attraverso pubblicazioni, l'organizzazione di conferenze o altri eventi, o la produzione di film e l'animazione di siti internet.

A partire dalla sua nascita, l'ANACT ha rappresentato un'esperienza significativa che è stata di riferimento per altri istituti e realtà con finalità analoghe, come l'INRS (*Institut national de la recherche et de sécurité au travail*).

Per quanto riguarda la governance, l'ANACT è un istituto pubblico di carattere amministrativo (EPA) ed è diretto da un direttore generale sotto il controllo di un consiglio di amministrazione a composizione tripartita. Al suo interno, infatti, sono rappresentate le organizzazioni datoriali CGPME (*Confédération générale des petites et moyennes entreprises*), UPA (*Union professionnelle des artisans*), MEDEF (*Mouvement des entreprises de France*) e quelle sindacali dei lavoratori: CFDT (*Confédération française du travail*), CGT (*Confédération générale du travail*), CGT-FO (*Confédération générale du travail-Force Ouvrière*), CFTC (*Confédération française du travail chrétien*), CGC-FE (*Confédération générale des cadres*). A fianco dei rappresentanti delle parti sociali siedono delle personalità qualificate designate dal Ministero del Lavoro e i rappresentanti dello Stato, nominati dai Ministeri interessati. Il Presidente del Consiglio di amministrazione è nominato dal governo, per un mandato di cinque anni, tra i rappresentanti delle imprese.

Per le sue attività l'ANACT si avvale delle competenze di un Consiglio scientifico, che raccoglie specialisti delle diverse materie inerenti le problematiche del lavoro.

Ogni quattro anni l'ANACT e la sua rete di agenzie regionali firmano un contratto di avanzamento con lo Stato che definisce, sulla base di una concertazione, gli assi prioritari dell'attività della rete per ciò che riguarda gli interventi di consulenza, e la produzione e il trasferimento di conoscenza e di buone pratiche. Le agenzie regionali (ARACTs) sono delle associazioni gestite da consigli di amministrazione a composizione strettamente paritaria. Ciascun Consiglio di amministrazione stabilisce gli obiettivi della struttura di livello regionale tenendo conto delle priorità fissate a livello nazionale. Per le sue funzioni si può avvalere del supporto di un comitato consultivo di orientamento composto da personalità qualificate, rappresentanti dello Stato e del Consiglio regionale, che sono anche i due principali finanziatori.

Il finanziamento è assicurato dallo Stato, in particolare dal Ministero del Lavoro, a cui l'ANACT rende conto annualmente. Più precisamente, fino al 2010 il finanziamento era pubblico per una quota paria ai 3/4 del totale, grazie ai

contributi dello Stato e delle amministrazioni pubbliche decentrate. Tuttavia, per effetto delle difficoltà di finanza pubblica, l'ANACT e le agenzie regionali sono ora tenute a procurarsi il finanziamento anche presso le imprese come contropartita dei loro interventi. Questa rappresenta un'innovazione di non poco conto rispetto all'impostazione originaria di servizio pubblico, che ha suscitato forti perplessità da parte sindacale e datoriale. I sindacati temono sia compromessa la natura pubblica del servizio, mentre i datori di lavoro evidenziano le possibili distorsioni alla concorrenza nel mercato dei servizi di consulenza, nel quale operano anche agenzie private.

## **2.5. Elementi di forza e criticità**

Il sistema di formazione continua francese ha potuto svilupparsi e consolidarsi nel corso di diversi decenni grazie al ruolo di impulso e orientamento esercitato dalla contrattazione collettiva e alle strutture paritarie che costituiscono al suo interno il principale braccio operativo. È possibile affermare che in ambito europeo il modello francese basato sugli enti bilaterali ha rappresentato un esempio a cui anche altri paesi, tra cui l'Italia, hanno potuto guardare per dare forma in tempi più recenti al proprio sistema istituzionale di formazione continua.

Tra gli elementi che caratterizzano l'operatività degli organismi paritari nel sistema formativo che si possono valutare positivamente vi è l'applicazione del principio di mutualizzazione, in virtù del quale è possibile che un'impresa riceva per il finanziamento della formazione un ammontare di risorse superiore a quanto ha versato come contributi (Trampusch 2010). Inoltre il sistema, pur affidando importanti ruoli a un insieme di strutture paritarie, lascia comunque al datore di lavoro la decisione finale circa il modo di utilizzare le risorse per la formazione.

Un altro elemento che vale la pena segnalare per le sue implicazioni quale rimedio alla tendenza degli enti bilaterali a non valorizzare adeguatamente la mobilità nel mercato del lavoro, oltre che per l'efficacia della formazione, riguarda lo spazio riconosciuto e assegnato alla domanda di formazione individuale, vale a dire espressa dal singolo lavoratore (attraverso il diritto individuale alla formazione stabilito da un accordo collettivo del 2003 e poi dalla legge del 2004). È prevista la possibilità di un congedo formativo individuale (CIF) a richiesta del lavoratore, destinato anche a periodi formativi lunghi (il lavoratore ha diritto a 20 ore di formazione l'anno cumulabili fino a 120 ore in sei anni),

e quindi funzionale anche alla mobilità aziendale e professionale del lavoratore. A conferma dell'attenzione del sistema francese a questo riguardo, si deve anche notare che la riforma del novembre 2009 ha reso tale diritto trasferibile tra imprese in caso di mobilità del lavoratore.

D'altro canto, diversi osservatori ritengono che il sistema di formazione continua francese, pur essendo molto ricco di risorse e fortemente strutturato in una rete di organismi di gestione, possa risultare eccessivamente sottoposto al controllo burocratico e alla regolazione mediante leggi e accordi collettivi, con la conseguenza di aumentare le difficoltà di coordinamento e le rigidità (Cahuc e Zylberberg 2006 e 2011). Il sistema mostra anche uno scarso dinamismo derivante dal fatto che gli organismi gestiscono risorse che affluiscono regolarmente in un sistema che non prevede incentivi a competere al suo interno.

L'organizzazione su base settoriale degli OPCA non favorisce la formazione intersettoriale e interprofessionale, vale a dire la formazione di carattere generale necessaria ad assecondare la mobilità del lavoro nel mercato del lavoro (CESE 2011a).

Inoltre, nel funzionamento degli OPCA si riscontra un dualismo tra piccola e grande impresa. Gli organismi paritari risultano più importanti nei settori di piccola impresa e in quelli in difficoltà, mentre nei settori di grande impresa hanno un ruolo marginale, poiché le imprese sono in grado di realizzare direttamente la gran parte della propria formazione piuttosto che versare il contributo al fondo (Cedefop 2008).

Malgrado la forte impronta bilaterale del sistema, lo Stato mantiene un potere di regolazione (anche recependo gli accordi collettivi) e di controllo. Esso inoltre interviene per finanziare la formazione di gruppi speciali con difficoltà (giovani, disabili, disoccupati ecc.) per i quali è più difficile o del tutto preclusa la possibilità di accedere alla formazione finanziata dagli OPCA. Anche il caso francese mostra quindi come i servizi amministrati dagli enti bilaterali riescano con difficoltà a raggiungere quell'insieme di gruppi di forza lavoro più marginali che possiamo sinteticamente indicare come *outsiders*. Di conseguenza, essi non sembrano in grado di contrastare forme di dualismo e segmentazione ed è l'attore pubblico a dover intervenire a compensare lo svantaggio di questi gruppi apportando risorse pubbliche. Anche le Regioni intervengono a favore dei disoccupati e di chi vuole cambiare lavoro.

D'altro canto va notato come queste criticità siano state affrontate anche dalle riforme che negli ultimi anni hanno investito il sistema delle politiche del lavoro. Oltre alle disposizioni della legge del 2009 già richiamate, nel febbraio

2008 è stata varata una riforma altrettanto profonda dei servizi pubblici per l'impiego, che ha realizzato la fusione, in capo al neo-costituito *Pole emploi*, delle funzioni di orientamento e supporto alle persone in cerca di occupazione, precedentemente svolte dall'*Agence nationale pour l'emploi* (ANPE), e di erogazione dei sussidi di disoccupazione, fino ad allora di competenza di ASSE-DIC.

Della riforma del 2008, in questa sede, preme richiamare le ricadute potenziali in termini di sinergie (o di mera sovrapposizione, ove mancasse un adeguato coordinamento) con le politiche di formazione continua e con l'operatività degli organismi paritari. Infatti, uno degli obiettivi di *Pole emploi* – facilitare l'accesso alla formazione dei disoccupati – figura, come si è già detto, anche tra le finalità costitutive del FPSPP, che ha tra i suoi target prioritari le persone in cerca di occupazione. Inoltre, la legge del 2009 ha previsto la possibilità che gli stessi OPCA possano intervenire a cofinanziare la formazione destinata ai disoccupati. È evidente, in queste evoluzioni, oltre alla necessità di rafforzare il coordinamento interno a un sistema di politiche del lavoro complesso e rigidamente strutturato, anche la tendenza a superare una separazione tanto rigida quanto inefficace, nel contesto di un mercato del lavoro nel quale si intende promuovere la flessibilità e la mobilità, tra la formazione continua indirizzata agli occupati e le politiche attive per i disoccupati (CESE 2011b). È testimonianza di questo sforzo anche il varo della *Préparation opérationnelle à l'emploi* (POE), un'azione formativa grazie alla quale il disoccupato è beneficiario di un'opportunità di formazione attivabile nella fase di ingresso in una nuova occupazione e tarata sul fabbisogno specifico espresso dall'impresa per quella posizione. Al cofinanziamento di questa misura, secondo quanto previsto dall'Accordo interprofessionale nazionale del 2011, sono chiamati a partecipare, insieme a *Pole emploi*, anche FPSPP e gli stessi OPCA. Nel 2011, inoltre, il governo ha prelevato dal bilancio di FPSPP le risorse, pari a 300 milioni di euro, necessarie, tra l'altro, al finanziamento di misure per l'occupazione dei giovani gestite da *Pole emploi*.

Alcuni osservatori esprimono comunque un giudizio molto critico sul sistema francese, sostanzialmente confermato anche dopo le più recenti riforme (Cahuc e Zylberberg 2006 e 2011), riassumibile nei seguenti rilievi.

- È stata creata una molteplicità di soggetti diversi con obiettivi e interventi poco coordinati.
- L'efficacia del pur considerevole finanziamento pubblico non è nota, ed è probabilmente minore di quel che si crede comunemente.

- Il prelievo e la redistribuzione delle risorse private avvengono secondo regole poco trasparenti, con insufficiente mutualizzazione e importanti distorsioni concorrenziali. La finalità di mutualizzazione non è facilmente assecurabile data la strutturazione settoriale degli OPCA, ma soprattutto perché al loro interno, di fatto, gli OPCA “trasferiscono” il denaro versato dalle piccole imprese, che fanno poca formazione, alle grandi. Le risorse a disposizione mettono gli OPCA in condizione di dominare il mercato della formazione professionale e quindi di creare forti distorsioni della concorrenza.
- L’offerta di formazione è inoltre mal strutturata: i fornitori di formazione possono essere pubblici e privati, questi ultimi si dividono in operatori profit e no profit. I fornitori pubblici e parapubblici sono anche quelli di più grande dimensione che si avvantaggiano delle risorse pubbliche che finanziano la formazione continua, con rischio di distorsione del mercato.

Cahuc e Zylberberg (2006) mettono in risalto le valenze anti-redistributive del concreto operare delle politiche di formazione professionale in Francia, che finirebbero per scoraggiare la partecipazione alla formazione proprio dei gruppi meno qualificati, con il risultato che, mentre tutti i soggetti nel mercato del lavoro contribuiscono a sostenere le spese della formazione, questa di fatto va a vantaggio di pochi, normalmente non coincidenti con i segmenti deboli ma con quelli già più avvantaggiati. Le indicazioni che essi forniscono, in riferimento alla Francia, vanno verso una concentrazione degli interventi a favore di segmenti mirati di forza lavoro, quelli meno qualificati, sotto forma di formazione di durata prolungata e non effimera, e preferibilmente in un sistema di alternanza con l’esperienza lavorativa. Ma è chiaro che tale strategia è pensata principalmente per i giovani poco qualificati mentre assai più problematica, come riconosciuto dagli stessi autori, rimane la definizione di una strategia per gli adulti.

La riflessione oggi aperta in Francia, anche a seguito delle problematiche poste dalla crisi economica in corso, relativamente al ruolo degli enti bilaterali nel campo della formazione, offre diversi spunti che hanno una validità che va al di là del solo caso francese. Negli organismi paritari che, come gli OPCA, operano recependo gli orientamenti determinati in sede di contrattazione tra le parti, vi è una specifica responsabilità dei rappresentanti delle parti sociali al loro interno di saper tradurre operativamente tali orientamenti, dando loro concretezza ed efficacia. Si tratta di un ruolo delicato, in assenza del quale la gestione delle politiche e dei servizi verrebbe di fatto a ricadere per intero nello

spazio di decisione degli staff tecnici mentre si perderebbe la capacità di dare applicazione alle previsioni delle parti sociali. Allo stesso tempo, gli OPCA dovrebbero essere costantemente alla ricerca del miglioramento dell'offerta formativa, lanciando sperimentazioni e progetti pilota. In altre parole, dovrebbero tenere costantemente aperto il cantiere dell'innovazione nel loro campo di azione. I critici del modello paritario, infatti, evidenziano come esso conduca piuttosto all'immobilismo e alla conservazione del consenso che non al dinamismo. Le stesse critiche inducono a ricercare una maggiore professionalizzazione degli staff che gestiscono gli organismi paritari, anche prevedendo attività formative specificamente rivolte ad essi. Anche questa tendenza, sebbene per certi versi possa essere ritenuta del tutto naturale ove si voglia migliorare l'efficienza delle politiche formative, non manca di suscitare tensioni in quanto implica una ridefinizione dei ruoli manageriali e, d'altro canto, di rappresentanza degli organi dirigenti.

Come diretta conseguenza, nella discussione in corso in Francia viene evidenziato come gli organismi paritari dovrebbero sviluppare un forte impegno sul terreno della valutazione della pertinenza, della coerenza e dell'efficacia delle loro azioni, senza il quale le innovazioni e le sperimentazioni difficilmente diventano effettiva occasione di miglioramento. D'altro canto, la valutazione assume oggi anche il significato, nel caso francese, di una sorta di contropartita dell'autonomia e dei poteri riconosciuti alle parti sociali in campi così importanti delle politiche del lavoro. A riprova di questo orientamento, con l'Accordo nazionale interprofessionale del gennaio 2009, le parti sociali si sono impegnate a svolgere regolarmente una valutazione delle loro politiche nel campo della formazione professionale e hanno previsto l'istituzione di un Consiglio nazionale di valutazione della formazione. Parallelamente a questo impegno, gli organismi paritari sono tenuti a mettere in pratica sistemi di monitoraggio delle loro azioni e strumenti di controllo della gestione.

Il sistema del *paritairisme* francese è oggi sottoposto a diverse tensioni al cambiamento, anche per effetto delle critiche che gli sono rivolte. Il rapporto tra lo Stato e gli organismi paritari non sembra delineato in modo del tutto soddisfacente e, a detta di molti, ha bisogno di essere ridefinito. Lo Stato continua a essere parte in causa, soprattutto quando si tratta di ripianare i deficit degli organismi; d'altra parte, questi rischiano di divenire uno strumento di raccolta di risorse per le organizzazioni sindacali, senza il quale certamente queste non avrebbero facile vita, dato il livello estremamente basso di iscrizione ai sindacati dei lavoratori francesi, pari, si stima, a meno del 10%.



La stessa cogestione è guardata con sospetto, anche a causa degli scandali che si sono verificati, riguardanti il finanziamento occulto ai sindacati e che, in altri casi, hanno coinvolto anche le parti datoriali. Nel complesso, il discredito che oggi colpisce il sistema paritario sta facendo largo alla richiesta di una sua rifondazione, che ponga al centro la questione della rappresentatività, come chiede il MEDEF.

Anche dal punto di vista della cultura e dell'attitudine delle parti sociali permangono atteggiamenti poco compatibili con un ben funzionante sistema di condivisione delle responsabilità. Questo richiederebbe, al di là delle ovvie divergenze di interessi, una capacità di accordo su alcune grandi questioni di interesse comune. La genesi delle relazioni sociali nella fase di industrializzazione del paese fino alla Liberazione è stata, invece, di tipo conflittuale, segnata da una contrapposizione a tratti anche aspra tra sindacati e organizzazioni datoriali. In quella fase erano quindi minoritarie le posizioni che ritenevano importante la condivisione delle responsabilità per il bene comune del paese. È solo nel dopoguerra, una fase in cui le organizzazioni datoriali erano indebolite e forte era il loro timore nei confronti delle forze comuniste, che si è potuta affermare con forza questa idea. Le politiche sociali sono così divenute, almeno in parte, terreno di una responsabilità condivisa. Il permanere di forti spinte a regolare le relazioni industriali in termini di conflitto indeboliscono le effettive capacità di operare degli organismi paritari. Ne deriva che il paritarismo francese appare come lacerato tra spinte divergenti: da un lato, la ricerca di una apertura e mediazione tra le parti, che però viene talvolta intesa come compromissione, dall'altro, la tendenza alla contrapposizione ancora presente da entrambe le parti.

Un ulteriore fattore di debolezza si ravvisa nel ruolo dello Stato che rimane preponderante anche nei confronti degli organismi paritari. I margini di autonomia lasciati alle parti sociali rimangono esigui, mentre lo Stato non ha mai rinunciato alle sue prerogative di ingerenza anche nei loro confronti.

Attualmente è avviata una negoziazione su alcune tematiche di carattere generale per il paritarismo, in vista di una sua "modernizzazione". I principi cardine dell'accordo dovrebbero essere quattro:

- 1) stabilire nuove regole per la governance comuni a tutti gli organismi paritari, in particolare per ciò che riguarda composizione e il funzionamento dei consigli di amministrazione. Si prevede anche di inserire forme di controllo esterno sulla gestione finanziaria e sull'efficacia delle attività;

- 2) si punta a definire degli indicatori attraverso i quali misurare la qualità dei servizi;
- 3) si intende inoltre separare le funzioni di amministratori degli organismi e quelle di rappresentanti delle organizzazioni di parte sindacale o datoriale nelle trattative che vertono su materie di competenza degli stessi organismi;
- 4) infine, allo scopo di dare spazio al principio di responsabilità, è in discussione la proposta di riformare i criteri di voto in seno agli organismi paritari, stabilendo la regola del voto individuale in luogo della regola, finora in vigore, del voto per “collegio”, vale a dire in obbedienza al gruppo di appartenenza, di parte sindacale o datoriale, del singolo membro del Consiglio.

Rimangono sullo sfondo, poi, altre tematiche anch'esse di portata generale. Tra queste vi è il possibile allargamento del bacino di destinatari delle prestazioni erogate dagli organismi paritari a gruppi sociali non coincidenti con quelli tradizionali, sui quali grava in larga parte il finanziamento degli stessi, che può rimettere in discussione la stessa giustificazione della rappresentanza paritaria negli enti.



## 3. Gli enti bilaterali in Germania

### 3.1. Il contesto istituzionale e di mercato del lavoro

Il sistema di relazioni industriali attualmente in vigore in Germania è stato concepito nel secondo dopoguerra nella Repubblica Federale Tedesca ed esteso alla Germania dell'Est dopo la riunificazione del 1990. Le relazioni industriali tedesche trovano la propria fonte nella giurisprudenza e nella legislazione vigente. L'elemento caratteristico del sistema è "lo schema duale di rappresentanza degli interessi", in base al quale i sindacati e i datori di lavoro sono gli unici responsabili per la contrattazione collettiva e i consigli di fabbrica sono i principali organismi di rappresentanza dei lavoratori nei luoghi di lavoro<sup>206</sup>.

Il nucleo della legislazione in materia di contrattazione è la legge sulla Contrattazione collettiva (*Tarifvertragsgesetz*) del 1949. La legge stabilisce che, dal lato dei lavoratori, solo i sindacati hanno il diritto e il potere di concludere contratti collettivi, mentre sia le organizzazioni imprenditoriali che i datori di lavoro individualmente possono agire come controparte in sede di contrattazione.

A livello aziendale, la modalità di rappresentanza dei lavoratori nel settore privato è disciplinata dalla Costituzione dei lavoratori (*Betriebsverfassungsgesetz*, BetrVG) del 1952, modificata nel 2001. Essa sancisce che un consiglio di fabbrica può essere istituito in tutte le aziende che contano almeno cinque dipendenti. Tutti i lavoratori, indipendentemente dal fatto che siano o meno iscritti al sindacato, hanno il diritto di presentarsi come candidati; inoltre possono votare tutti i dipendenti dell'azienda. Il consiglio di fabbrica è un organo consultivo per la co-determinazione delle politiche aziendali, ha l'obbligo di informazione verso i lavoratori, ma non ha il diritto di contrattare su questioni che sono oggetto di accordi collettivi, salvo nei casi in cui tali accordi esplicitamente lo consentano. Il consiglio di fabbrica non ha alcun diritto di indire uno sciopero o qualsiasi altra azione industriale.

Un principio fondamentale che disciplina le controversie è che l'azione industriale deve perseguire un obiettivo che può essere regolato dal contratto col-

---

206. [www.eurofound.europa.eu/eiro/country/germany\\_2.htm](http://www.eurofound.europa.eu/eiro/country/germany_2.htm).

lettivo. Gli scioperi e le interruzioni dell'attività produttiva sono leciti solo nel contesto della contrattazione collettiva; tranne che in determinate condizioni, gli scioperi generali (o politici) sono illegali. Vi è l'obbligo di mantenere la "pace sociale" (*Friedenspflicht*) per l'intera durata di un contratto collettivo. Il numero di scioperi è relativamente basso rispetto agli altri paesi europei. La forma ufficiale di sciopero in Germania, la più rilevante in termini di frequenza e numero di lavoratori coinvolti, è il cd. "sciopero di avvertimento" (*Warnstreik*); un'azione di breve durata che il sindacato utilizza per dimostrare la sua determinazione nel raggiungere un dato obiettivo e la sua capacità di mobilitare i lavoratori. Il settore più frequentemente coinvolto è quello metalmeccanico.

Negli ultimi anni i sindacati, così come le organizzazioni imprenditoriali, hanno fronteggiato un forte calo delle iscrizioni e della membership. Una sfida particolare è emersa nella Germania orientale, dove molte aziende hanno rifiutato di aderire alle organizzazioni datoriali preferendo contrattare a livello aziendale. Quindi, mentre la copertura della contrattazione collettiva è in declino, gli accordi collettivi incorporano sempre più un numero crescente di clausole che prevedono variazioni a livello aziendale.

Il tasso di sindacalizzazione si è ridotto dal 25% nel 2000 al 22% nel 2005. La tendenza è stata la conseguenza di un calo dell'occupazione nelle roccaforti tradizionali di appartenenza sindacale, come il settore manifatturiero e il settore pubblico<sup>207</sup>.

Le principali confederazioni sindacali presenti in Germania sono tre. Oltre l'85% dei sindacati di categoria appartengono a uno degli otto sindacati affiliati alla Confederazione dei sindacati tedeschi (*Deutscher Gewerkschaftsbund*, DGB). Il sindacato dei metalmeccanici tedeschi (*Industriegewerkschaft Metall*, IG Metall), il più grande sindacato della DGB per numero di iscritti, contava 2,3 milioni di membri nel 2009 (17,7% dei quali erano donne), seguita dal sindacato dei lavoratori del settore terziario (*Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft*, Ver.Di), con 2,18 milioni di iscritti (50% donne). La seconda più rappresentativa confederazione sindacale è l'Associazione dei dipendenti pubblici (*Deutscher und Beamtenbund Tarifunion*, DBB), che comprende 40 organizzazioni affiliate operanti nel settore pubblico e privato dei servizi: l'adesione nel 2008

---

207. Fonti: [www.eurofound.europa.eu/eiro/country/germany\\_3.htm](http://www.eurofound.europa.eu/eiro/country/germany_3.htm); [www.dgb.de](http://www.dgb.de); [www.ig-metall.de](http://www.ig-metall.de); [www.verdi.de/](http://www.verdi.de/); [www.dbb.de/](http://www.dbb.de/); [www.cgb.info/allgemein/impresum.php](http://www.cgb.info/allgemein/impresum.php); [www.arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/ID/home](http://www.arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/ID/home); [www.bdi.eu](http://www.bdi.eu).

alla DBB ha raggiunto un totale di circa 1,5 milioni di membri. La Confederazione dei sindacati cristiani tedeschi (*Deutschlands Christlicher Gewerkschaftsbund*, CGB), conta 16 sindacati affiliati; ha avuto un'adesione totale di 278.000 lavoratori nel 2007.

Il numero di aziende iscritte alle organizzazioni datoriali ammontava al 63% del totale nel 2007. La Confederazione tedesca delle associazioni dei datori di lavoro (*Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände*, BDA) e la Federazione delle industrie tedesche (*Bundesverband der Deutschen Industrie*, BDI) sono le principali associazioni datoriali.

In Germania non esiste la concertazione tripartita; in altri termini la legge non prevede nessun consiglio istituzionalizzato tripartito a livello nazionale per la contrattazione collettiva. Il livello di contrattazione dominante è quello settoriale; la contrattazione settoriale avviene generalmente a livello regionale, ovvero a livello degli Stati federali (*Länder*), mentre i negoziati nazionali sono piuttosto rari. Nel 2008, il 46,8% di tutti i contratti collettivi in vigore erano stati stipulati a livello aziendale, ma coprivano solo una piccola minoranza di lavoratori<sup>208</sup>.

Tra il 1998 e il 2007, la copertura contrattuale in Germania occidentale è diminuita di 13 punti percentuali (dal 76% al 63%) e di 9 punti percentuali in Germania orientale (dal 63% al 54%, dati *Institut für Arbeitsmarkt-und Berufsforschung*, IAB).

I contratti collettivi sono vincolanti per tutti i firmatari dell'accordo. In particolare, il contratto vincola tutti i lavoratori dipendenti che aderiscono a un sindacato e tutte le aziende membri di un'associazione imprenditoriale. Il ministro del Lavoro e degli Affari sociali può emettere un'ordinanza che imponga l'estensione degli accordi siglati se ricorrono specifiche condizioni.

Recentemente si è registrata una tendenza alla decentralizzazione della contrattazione collettiva verso il livello aziendale. Dal 1990, il sistema tedesco della contrattazione collettiva ha visto anche una significativa estensione delle cd. "clausole di apertura" negli accordi collettivi di categoria. Esse consentono, a determinate condizioni, di derogare da quanto disciplinato dai concordati standard. Questo di solito richiede il consenso di sindacati e associazioni dei datori di lavoro.

---

208. Fonti: [www.eurofound.europa.eu/eiro/country/germany\\_4.htm](http://www.eurofound.europa.eu/eiro/country/germany_4.htm); [www.iab.de/](http://www.iab.de/); [www.bmas.de/DE/Startseite/start.html](http://www.bmas.de/DE/Startseite/start.html); [www.arbeitsagentur.de](http://www.arbeitsagentur.de).

In Germania non esiste alcun salario minimo istituzionalizzato. Tuttavia, data la presenza di un numero crescente di lavoratori a basso reddito, la mancanza di un salario minimo legale è diventato un tema molto dibattuto dell'agenda politica ed economica tedesca.

### 3.2. Profilo della bilateralità del paese

Il sistema tedesco di regolazione del mercato del lavoro è caratterizzato dal ruolo centrale delle parti sociali. L'intervento statale diretto è relativamente limitato, mentre risultano ben definite le condizioni necessarie alla negoziazione tra le parti sociali su un ampio spettro di questioni rilevanti. Se si guarda alla governance delle politiche del lavoro, inoltre, va notato come queste siano legate da relazioni di complementarità ai fondi per la sicurezza sociale e alle politiche sociali in generale. Le relazioni tra Stato, sindacati e organizzazioni datoriali sono principalmente improntate alla cooperazione, dalla quale derivano forme di partecipazione istituzionalizzata delle parti sociali. D'altro canto, anche il sistema tedesco è attualmente sottoposto alle pressioni esercitate dai cambiamenti strutturali che sembrano sospingerlo in una direzione che è stata definita di "post-corporativismo" (Streeck 2005), nel quale risultano indebolite le capacità dei sindacati di influenzare le politiche sociali, anche se non mancano indizi di segno contrario, secondo i quali sembra possibile che il restringimento del tradizionale assetto di welfare state pubblico può lasciare spazio a uno sviluppo di politiche sociali su base negoziale che avrebbero le parti sociali come protagoniste (Trampusch 2007).

La natura e il ruolo degli enti di tipo bilaterale nel caso tedesco vanno compresi alla luce del cd. "principio di *self-government*" (*Selbstverwaltung*). Tale principio, nel campo della sicurezza sociale, è espressione di un modello di condivisione dell'autorità pubblica tra lo Stato e gruppi sociali organizzati, che si realizza tramite una delega dell'autorità statale a "istituzioni para-pubbliche" nelle quali sono coinvolti gli interessi organizzati. Tale condivisione è praticata in un ampio numero di ambiti di intervento pubblico e rappresenta un tratto caratteristico della politica tedesca del dopoguerra (Streeck 2009).

Da un punto di vista giuridico il *self-government* consiste nel trasferimento delle funzioni di sviluppo e implementazione di compiti altrimenti svolti dalla pubblica amministrazione a organizzazioni alle quali partecipano anche alcuni *stakeholders*. Pertanto se, per un verso, questi enti di "autogoverno" riducono l'area di influenza diretta dell'amministrazione statale, per altro verso essi sono,

sia pure in senso ampio, parte della stessa amministrazione pubblica. Infatti, sebbene separati da questa da un punto di vista organizzativo, tuttavia la loro funzione consiste sostanzialmente nella realizzazione delle previsioni di legge e, inoltre, restano soggetti al controllo da parte dello Stato. La loro autonomia, quindi, riguarda prevalentemente la scelta delle modalità di realizzazione delle politiche loro affidate.

Storicamente, le prime manifestazioni di questo coinvolgimento delle parti sociali si ebbero con l'introduzione di schemi di sicurezza sociale. Successivamente, a partire da quelle esperienze, lo stesso coinvolgimento si è esteso ad altri ambiti.

Tenuto conto di questo peculiare significato del principio di *self-government*, la gran parte degli enti che erogano servizi pubblici risultano solo approssimativamente assimilabili a enti bilaterali secondo il modello "puro", sia pure presentino in concreto una notevole varietà di caratteri per quanto riguarda il grado di autonomia, le attività svolte e i meccanismi di controllo, a seconda del settore di insediamento e del tipo di servizio fornito.

Tali enti assumono perlopiù la forma giuridica di imprese privatistiche con rilievo pubblicistico con un proprio statuto e abilitate a raccogliere contributi dai suoi membri. Esse possono assumere, a seconda dei casi, un rilievo territoriale, professionale (ad es. sindacati professionali, associazioni di mestieri) o ancora in ambito culturale, e infine, in ambito sociale, come nel caso dei fondi di sicurezza sociale. A questi ultimi sono affidate normalmente le prestazioni concernenti pagamenti, mentre gli enti che intervengono in ambito professionale e sociale sono quelli che svolgono la gran parte delle funzioni con rilievo diretto per il mercato del lavoro. I soggetti che normalmente rappresentano gli *stakeholders* all'interno di questi enti sono i sindacati e le organizzazioni imprenditoriali.

In tale contesto, il principio di *self-government* risulta rilevante anche per l'istituzione, le finalità e l'operatività degli enti che erogano servizi relativi al mercato del lavoro e che sono gestiti congiuntamente dai rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro.

I due casi di studio presentati di seguito riguardano in realtà due esperienze di tipo bilaterale, aventi un rilievo specifico per il mercato del lavoro ma notevolmente differenziate. Mentre il primo caso ben rappresenta il principio di *self-government*, il secondo si allontana da esso per alcuni aspetti sostanziali. In primo luogo, infatti, non assolve a compiti trasferitigli dallo Stato. Né, a differenza del primo caso-studio, esso ha preso vita per effetto di una legge bensì



per una volontà contrattuale delle parti. Il secondo caso considerato, quindi, a differenza del primo, è sicuramente meno lontano dal modello 'puro' di ente bilaterale.

### **3.3. Caso-studio: *Bundesagentur für Arbeit* (BA)**

La *Bundesagentur für Arbeit* (BA) costituisce la struttura dei *Public employment services* (PES) in Germania. Il sistema tedesco di PES ha origini lontane, risalenti al 1927, un momento nel quale oltre 6 milioni di disoccupati dovevano essere assistiti. Due suoi importanti caratteri originari sono: a) il coinvolgimento delle parti sociali e b) la fornitura di servizi diversi e integrati, che comprendono sia il pagamento dei sussidi di disoccupazione sia la somministrazione delle politiche attive del lavoro e della formazione.

I principali cambiamenti che sono intervenuti dal momento della sua creazione sono stati quelli introdotti dalle riforme dei primi anni 2000, note come "Hartz III" e "Hartz IV", che hanno inteso farne un moderno fornitore di servizi per il mercato del lavoro. La BA è oggi la più grande fornitrice di servizi per il mercato del lavoro in Germania. I suoi compiti sono fissati dalla legge e, dal punto di vista giuridico, ha la forma di ente pubblico (*Körperschaft des öffentlichen Rechts*). La BA ha struttura federale, con un ufficio centrale che ha sede a Norimberga, uffici regionali e un gran numero di agenzie locali sul territorio. Più precisamente, per avere un'indicazione della dimensione della sua vasta rete operativa, essa comprende 10 direzioni regionali, 176 agenzie regionali per l'occupazione e 660 uffici locali, con uno staff che ammonta complessivamente a circa 155.000 dipendenti.

Le sue attività principali riguardano l'assistenza alla ricerca del lavoro dei disoccupati e il pagamento dei sussidi di disoccupazione. In particolare BA offre un supporto nella ricerca di un posto di lavoro o da apprendista, consulenza per lo sviluppo della carriera, consulenza ai datori di lavoro, promuove la formazione professionale anche di tipo avanzato, l'inserimento professionale dei lavoratori con disabilità, si occupa delle politiche per il mantenimento e per la creazione di posti di lavoro e il pagamento dei sussidi, tra i quali, ma non solo, quelli di disoccupazione. È anche incaricata di contrastare e prevenire le frodi nelle domande di sussidi. La sua competenza si estende a tutti i settori e a tutti i dipendenti.

In aggiunta a queste funzioni primarie svolge anche attività di ricerca su tematiche inerenti il mercato del lavoro e la formazione professionale attraverso

il suo istituto IAB, assicura il monitoraggio e l'osservazione statistica del mercato del lavoro, assiste chi cerca lavoro all'estero attraverso un'apposita agenzia (ZAV), promuove attività formative attraverso un proprio *college* (HdBA), oltre ad attività formative specificamente rivolte a dirigenti, in vista delle quali si avvale di un'accademia per manager (FBA) e, infine, fornisce servizi nel campo delle tecnologie dell'informazione. L'insieme dei destinatari dei sussidi di disoccupazione è stato pari a circa 840.000 persone nel 2011, a fronte di oltre 27 milioni di lavoratori assoggettati al pagamento dei contributi obbligatori.

Gli organi interni sono l'*Executive board* (*Vorstand*), il *Board of governors* (*Verwaltungsrat*) e il *Management board* (*Verwaltungsausschüsse*).

La gestione operativa è svolta dal *Management board*, composto da tre persone nominate dal Governo sulla base di una lista di nomi ad esso sottoposta dal *Board of governors*. A quest'ultimo è invece affidata la supervisione. Tale organo è composto da 21 membri in modo tripartito, con uguale presenza di rappresentanti di sindacati, associazioni imprenditoriali e amministrazioni pubbliche. Tra questi ultimi vi sono i rappresentanti di vari Ministeri interessati agli ambiti di competenza di BA, in primo luogo il Ministero federale per l'Occupazione e gli Affari sociali, ma anche quello delle Finanze e quelli della Famiglia, dell'Istruzione e della Ricerca, dell'Economia e della Tecnologia, oltre ai rappresentanti dei *Länder* e delle autorità locali. Anche le direzioni regionali e le agenzie per l'occupazione sono gestite da consigli composti da tre persone, nominate, in questo caso, dal *Management board*. Il *Board of governors* indica anche i nomi dell'*Executive board*, i cui membri sono però nominati dal Presidente della Repubblica.

Oltre alla supervisione, al *Board of governors* spetta l'approvazione del bilancio. Inoltre, determina gli obiettivi e le strategie di BA e può proporre al governo la rimozione del *Management board*. Le decisioni del *Board of governors*, che prima della riforma era composto da 51 membri, sono tipicamente assunte sulla base dell'unanimità (Weishaupt 2011). I suoi membri non sono soggetti a un vincolo di rappresentanza delle loro rispettive organizzazioni di provenienza, così da poter agire indipendentemente. Tuttavia il bilancio annuale di BA è approvato dal ministro competente.

Le parti sociali non sono più presenti negli uffici di livello regionale, mentre rimangono coinvolte nelle agenzie locali di servizi per l'occupazione. Tali agenzie godono di ampia autonomia nell'uso del loro budget e degli strumenti di intervento.

I canali di finanziamento da cui BA trae le risorse sono diversi a seconda dei servizi. Nel caso dell'assicurazione contro la disoccupazione le risorse provengono da contributi obbligatori, calcolati sulla base del salario lordo e distribuiti in ugual misura a carico del datore di lavoro e del lavoratore. L'aliquota è attualmente pari al 3%. In quanto basato sui contributi, questo schema assicurativo può beneficiare solo chi versa tali contributi. Nel corso del 2011 il 68% delle risorse affluite a BA provenivano da contributi. Altri servizi, come quelli di assistenza nella ricerca di un impiego, sono invece aperti a chiunque sia registrato come disoccupato. A fronte di eventuali deficit lo Stato può intervenire destinando risorse del bilancio pubblico a integrazione delle risorse proprie di BA. Le riforme Hartz III e IV hanno introdotto innovazioni sostanziali per quanto riguarda le politiche dirette ai disoccupati di lunga durata, con un indebolimento del ruolo delle parti sociali. Infatti nel sistema precedente i PES (con il coinvolgimento delle parti sociali) gestivano i sussidi di disoccupazione (fino a 32 mesi) e l'assistenza di disoccupazione (un assegno per i disoccupati oltre i 32 mesi), mentre le municipalità gestivano gli interventi a favore dei disoccupati senza diritto al sussidio (giovani, precari, immigrati senza storia lavorativa in Germania).

Con la riforma il sussidio è stato limitato a 12 mesi. Il resto delle politiche per i disoccupati di lunga durata, prima sotto le competenze distinte di PES e municipalità, sono ora gestite dai nuovi *Job Centers*, nei quali il ruolo delle parti sociali è molto limitato e condiviso con associazioni sociali del terzo settore. La motivazione di questa innovazione è data dal fatto che le risorse per i disoccupati di lunga durata non provengono dai contributi a carico di imprese e lavoratori, bensì dal prelievo fiscale.

### **3.4. Caso-studio: Soka-Bau**

*Soka-Bau* è un importante fondo di sicurezza sociale del settore edile. Tali fondi, di natura bilaterale, hanno una lunga tradizione in Germania. Nel caso del settore edile risulta particolarmente evidente in che modo un ente bilaterale può essere in grado di risolvere problemi collettivi la cui soluzione non sarebbe alla portata delle singole imprese.

Le caratteristiche strutturali del settore sono tali da rendere il lavoro e l'attività imprenditoriale poco attraenti e incerti. L'occupazione è infatti instabile con conseguenze negative e costi sia per i lavoratori che per le imprese. Le relazioni di lavoro di breve durata, le interruzioni stagionali, l'andamento prociclico

della produzione e la frequente mobilità del lavoro implicano un'elevata precarietà dell'occupazione e la conseguente impossibilità di raggiungere, ad esempio, i normali requisiti richiesti per godere delle ferie. La precarietà, inoltre, implica uno scarso investimento nella formazione del personale. Per gli stessi motivi il versamento dei contributi sarebbe spesso interrotto e gli schemi di sicurezza sociale non riceverebbero il finanziamento necessario. Queste situazioni danneggiano non solo i lavoratori ma anche le imprese, ad esempio scoraggiando il lavoro più qualificato dal rimanere nel settore.

Soka-Bau raggruppa due fondi di sicurezza sociale del settore edile, il primo rappresentato dal fondo per la remunerazione delle ferie e integrativa (*Urlaubs- und Lohnausgleichskasse der Bauwirtschaft*, ULAK) e il secondo per i benefici supplementari di settore (*Zusatzversorgungskasse des Baugewerbes*, AG ZVK). Entrambi questi fondi sono stati creati originariamente alla fine degli anni '40 del secolo scorso attraverso un accordo tra le parti sociali senza alcun intervento di autorità pubbliche, allo scopo di far fronte alle specifiche difficoltà del settore derivanti dalla diffusione dei contratti di breve durata, le interruzioni stagionali e il frequente venir meno del lavoro. Dal momento della loro fondazione queste iniziative hanno continuato a svilupparsi progressivamente e a diffondersi in tutto il paese, con l'eccezione della Baviera e di Berlino, dove operano strutture indipendenti ma del tutto analoghe a quelle di Soka-Bau sia dal punto di vista della governance sia da quello dei servizi forniti.

I servizi principali forniti riguardano il godimento dei diritti di ferie, le pensioni integrative, l'erogazione di pensioni settoriali e il finanziamento della formazione professionale. A questi si aggiungono l'erogazione di pensioni speciali a livello di impresa, trattamenti previdenziali per gli imprenditori, la gestione dei salari collegati alla flessibilità dei tempi di lavoro, i controlli sull'applicazione del salario minimo.

Tra questi, il finanziamento della formazione professionale, sebbene solo recentemente inserito, rappresenta uno dei principali servizi. Attraverso di esso il settore ha fatto fronte al declino di lungo periodo degli investimenti formativi che si era manifestato a partire dal 1950 fino agli anni '70. Questa marcata tendenza negativa minacciava di acuire le carenze di lavoro qualificato con gravi implicazioni sul settore nel suo complesso, cosicché nel 1974 fu introdotto un sistema di finanziamento collettivo. Le imprese che assumono apprendisti e intraprendono direttamente iniziative di formazione possono avvalersi di riduzioni dei versamenti a favore delle iniziative collettive di formazione. Resta

comunque pressante l'esigenza di un finanziamento collettivo per il fatto che le strutture formative tipiche del settore sono tali da non poter essere realizzabili dalla gran parte delle imprese singolarmente prese.

Le misure intraprese da Soka-Bau sono definite negli accordi collettivi settoriali, tra cui, in particolare, l'Accordo *Tarifvertrag über das Sozialkassenverfahren im Bauhauptgewerbe*. A Soka-Bau aderiscono circa 70.000 imprese, a cui fanno capo 635.000 dipendenti, ai quali si devono aggiungere oltre 400.000 pensionati.

Lo staff a disposizione di Soka-Bau è composto da oltre 1.100 dipendenti. Le strutture della governance dei due fondi sono distinte, tuttavia i due *executive managers* rappresentano il consiglio di amministrazione in entrambe le organizzazioni. Tutti gli organismi hanno una composizione paritaria, con uguale peso dei voti assegnati ai rappresentanti della parte sindacale e di quella datoriale.

In particolare, all'interno del fondo ULAK l'assemblea generale, composta di 120 delegati ugualmente distribuiti tra le due parti, elegge l'*Advisory board* e il Consiglio dei direttori. Entrambi gli organismi restano in carica per tre anni e hanno una composizione paritaria. Presidente e vicepresidente del Consiglio dei direttori restano in carica un solo anno e sono anch'essi assegnati paritariamente, l'uno a un rappresentante dei datori di lavoro e l'altro a un rappresentante dei sindacati. Una struttura analoga è quella che governa l'altro fondo, ZVK. In questo caso l'assemblea generale è composta di 60 membri ripartiti su base paritaria.

Entrambi i fondi sono assoggettati a procedure specifiche di trasparenza. ULAK è soggetta al controllo delle autorità locali e a quello di un revisore professionale. D'altro canto, ZVK, in quanto società per azioni, ricade sotto il controllo dell'Autorità federale di supervisione finanziaria. Inoltre, gli statuti prevedono meccanismi di controllo interno, e Soka-Bau pubblica un rapporto annuale delle proprie attività, disponibile sul suo sito.

Le risorse finanziarie che affluiscono a Soka-Bau sono il provento dei contributi obbligatori a carico delle imprese del settore indipendentemente dalla loro adesione o meno a una organizzazione datoriale. L'affiliazione a Soka-Bau è obbligatoria per le imprese la cui attività risulti per oltre il 50% interna al settore edile. I contributi sono calcolati in proporzione ai salari (ma per gli impiegati sono definiti come somma fissa) e per il 2012 ammontano al 20,1% del salario in Germania occidentale e al 16,60% in quella orientale.

### 3.5. Elementi di forza e criticità

Con riferimento al primo caso-studio considerato, è evidente, dalla descrizione fornita, che BA non rappresenta tanto una manifestazione dell'autonomia delle parti sociali quanto un loro coinvolgimento in una struttura fondamentale del governo del mercato del lavoro tedesco o, se si vuole, una istituzionalizzazione del metodo concertativo tra attori sociali e pubblica amministrazione. E infatti essa può essere definita un'istituzione para-pubblica che gestisce i programmi di politica del lavoro del governo (Streeck 2009). La ripartizione dei poteri al suo interno vede importanti competenze assegnate al *Management board* e d'altro canto, un ruolo importante del Ministero federale per l'Occupazione e gli Affari sociali. Ciò non significa, peraltro, che il ruolo delle parti sociali sia semplicemente residuale. Al contrario, esse sono in grado di esercitare un'influenza non trascurabile. Il riconoscimento di questo ruolo si basa sull'alto grado di consenso che continua a riscuotere all'interno di BA come all'esterno, tra gli attori politici in primo luogo, il modello tedesco di *self-government* e la conseguente partnership con le forze sociali (Weishaupt 2011).

Nel quadro di questo ampio consenso, nel corso della crisi del 2008 tale modello ha ulteriormente mostrato la sua efficacia nel garantire un sostegno tempestivo, capillare e sostanziale alle iniziative di contrasto della crisi stessa discusse e approntate dal *Board of governors* in modo condiviso. Il metodo di governo condiviso delle politiche del lavoro è stato particolarmente utile nella gestione dello schema di lavoro di breve durata, denominato *Kurzarbeit*, per la cui applicazione è stato possibile far valere l'impegno e l'esperienza delle parti sociali, le quali hanno attivamente collaborato sia nella costruzione del consenso intorno a questo schema sia nel predisporre le condizioni della sua efficacia presso le imprese.

Non da ultimo, la partecipazione agli organismi di *self-government* apporta evidenti benefici alle parti sociali. Il sindacato, in particolare, ne ha tratto vantaggi anche indiretti attraverso l'accesso a risorse finanziarie e l'acquisizione di competenze gestionali, che si sono aggiunti a quelli diretti derivanti dal prender parte al *decision-making* riguardo alle politiche sociali e del lavoro (Shroeder 2008, Trampusch 2006).

Più in generale, il valore del principio del *self-government* consiste nella sua capacità di mediazione tra gli interessi di diversi attori sociali e di sostegno alla pace sociale (Engelen-Kefer 2003). D'altro canto, se è vero che rimane forte il sostegno nei suoi confronti, basato sulla convinzione della sua capacità di rafforzare l'efficienza del sistema istituzionale, non si può affermare che que-

sto stesso modello di partnership non sia esente da critiche. Non manca chi guarda con sospetto alle possibili implicazioni di scarso dinamismo e, quindi, inefficienza che possono derivare a lungo andare da esso. Lo scandalo emerso nel 2002 riguardante le statistiche del *placement*, ha contribuito a rafforzare questo sospetto e ha influenzato anche le riforme che BA ha subito in quegli anni.

Il prevalere dell'uno o dell'altro esito – favorevole o contrario – sul piano dell'efficienza può dipendere anche dal grado effettivo di pressione e controllo che le parti sociali, in quanto effettivi contribuenti finanziari della struttura, sono inclini a esercitare nei confronti di BA.

Alcune riserve riguardano il ruolo limitato al loro interno della rappresentanza democratica degli organismi (Klenk 2006). Non sempre, infatti, gli interessi di tutti i diversi attori e *stakeholders* sono adeguatamente rappresentati, anche per effetto della scarsa partecipazione alle occasioni di elezione del personale degli organismi direttivi. La debolezza dei meccanismi di controllo democratico aumenta il rischio di una gestione collusiva degli enti, in particolare allorché essi gestiscono risorse pubbliche (Schneider 2003).

Data la sua importanza, è normale che BA sia costantemente al centro dell'attenzione pubblica. Una preoccupazione ricorrente riguarda la trasparenza. A questo riguardo, BA è soggetta al controllo del governo federale. Il ministro per l'Occupazione e la Sicurezza sociale può intervenire sul suo operato con direttive limitatamente alle competenze trasferite dallo Stato. Un controllo di tipo generale è esercitato da organismi interni a composizione tripartita. Inoltre BA richiede volontariamente l'applicazione dello stesso codice tedesco di governance di impresa che vale per le imprese quotate in borsa, sulla base del quale viene redatto un rapporto annuale.

Sempre allo scopo di esercitare un controllo, in particolare riguardante sia il rischio di frodi sia l'assolvimento degli obblighi, BA confronta i dati relativi alla propria attività con quelli relativi ad altri fondi sociali. Ai controlli possono far seguito sanzioni che sono rigorosamente applicate.

Gli enti di *self-government* per loro natura sono esposti, forse più di quanto lo siano gli enti bilaterali in generale, alle pressioni esterne. In particolare, l'inasprimento delle condizioni economiche e di mercato del lavoro, oltre che dei vincoli derivanti dalla finanza pubblica, tendono a ridurre i margini di discrezionalità a disposizione di tali enti nella definizione delle loro politiche (Brower-Rabinowitsch 2006). In tali condizioni le pressioni politiche possono divenire più forti e ridurre le possibilità di rappresentare liberamente gli interessi delle

parti. Un dilemma analogo emerge come conseguenza dei processi di professionalizzazione degli staff che dirigono gli organismi, processo che può apportare evidenti vantaggi in termini di competenze manageriali e di efficienza, sia pure a costo di una meno diretta rappresentanza degli interessi (Trampusch 2006).

D'altro canto, in alcuni settori è anche evidente che la rappresentanza degli interessi di lavoratori e imprese è insufficiente rispetto alla varietà di interessi e *stakeholders* effettivamente coinvolti, come ad esempio è evidente nel caso delle assicurazioni sulla salute (Brower-Rabinowitsch 2006, Klenk 2006).

Passando al secondo caso-studio, l'esperienza descritta di Soka-Bau rende evidenti i vantaggi di una struttura bilaterale. I servizi offerti dall'ente soddisfano esigenze di primaria importanza dei lavoratori e dei datori di lavoro che altrimenti rimarrebbero insoddisfatte. A questo scopo l'obbligatorietà dei contributi è funzionale alla fornitura di servizi che si configurano quali beni pubblici e che quindi sarebbero soggetti a un problema di *free-riding*. Le piccole imprese possono trarre particolare vantaggio nel poter godere di servizi altrimenti fuori della loro portata.

D'altra parte gli stessi contributi obbligatori sono anche oggetto di critica. In particolare, le imprese più grandi percepiscono l'obbligo di versamento come poco rispondente ai loro interessi, in quanto esse sarebbero in grado di provvedere direttamente alle esigenze loro e dei propri dipendenti. Di conseguenza, vi è una spinta, che riguarda questa parte imprenditoriale, a fuoriuscire dal sistema. Un possibile ulteriore elemento di tensione può derivare dalla recente trasformazione di ULAK in società quotata in borsa. In quanto tale, infatti, la logica di ricerca del profitto può entrare in contrasto con quella della fornitura di beni pubblici a vantaggio dei lavoratori e dei datori di lavoro. Ancor più difficile appare la conciliazione tra la veste di impresa quotata e quella di monopolista di fatto, quale essa si trova a rivestire per effetto dell'obbligo di adesione delle imprese.

Nel complesso, gli enti bilaterali nel settore edile sono in grado di conciliare le esigenze talvolta divergenti di flessibilità dei rapporti di lavoro e di protezione del lavoro, contribuendo a definire in concreto un sistema di *flexicurity*. Tale conciliazione aumenta la capacità di attrazione del settore e frena il deflusso del lavoro qualificato. Anche nel corso della crisi più recente, che anche in Germania ha severamente colpito il settore edile, le strutture bilaterali di partecipazione hanno contribuito a gestire e mitigare alcuni dei suoi effetti.





## 4. Gli enti bilaterali in Spagna

### 4.1. Il contesto istituzionale e di mercato del lavoro

Nel contesto internazionale l'economia spagnola è stata tra le più dinamiche e virtuose dell'Unione europea a 27 paesi fino al 2007. Dopo 14 anni di crescita continua, essa è stata però duramente colpita dalla crisi finanziaria internazionale. Ciò ha portato a una crisi economica interna a partire dalla seconda metà del 2008. Il settore dell'edilizia ha subito i danni maggiori ed è stato responsabile per oltre il 40% delle perdite di posti di lavoro nel 2009.

L'ampiezza e la profondità con le quali la crisi economica mondiale si è abbattuta sulla situazione occupazionale in Spagna hanno portato all'aumento della disoccupazione, all'accrescimento della spesa pubblica per offrire protezione ai lavoratori e alle attuali difficoltà per il loro ricollocamento. Di conseguenza è emersa una situazione straordinaria che ha richiesto l'immediata attuazione di misure volte a prevenire e mitigare questi effetti. La turbolenza economica ha colpito più duramente i giovani.

L'effetto combinato dei suddetti fattori ha avuto un forte impatto sul mercato del lavoro, andando ben oltre le previsioni del governo e delle parti sociali. La recessione ha creato notevoli tensioni tra le parti sociali in materia di retribuzione e in tema di misure di protezione all'occupazione, impedendo il rinnovo dell'Accordo multi-settoriale per la Contrattazione collettiva per il 2009 (*Acuerdo para la interconfederal negociación colectiva*, AINC)<sup>209</sup>.

Di conseguenza l'articolazione della contrattazione collettiva e dei criteri per le revisioni salariali, nel corso degli ultimi anni, sono state disciplinate dalle direttive e dalle linee guida stabilite nell'AINC del 2002. Gli accordi raggiunti sono stati successivamente estesi per includere e tutelare una gamma sempre più ampia di soggetti, a causa di nuove riforme legislative e la loro evoluzione, attraverso accordi quadro riguardanti il controllo delle assunzioni temporanee, la prevenzione dei rischi professionali e la promozione della parità di genere sul posto di lavoro.

La Spagna registra tradizionalmente uno dei più bassi tassi di sindacalizzazione tra i 15 paesi più sviluppati d'Europa: nel 2010 solo il 17% dei lavoratori di-

---

209. [www.eurofound.europa.eu/eiro/country/spain.pdf](http://www.eurofound.europa.eu/eiro/country/spain.pdf).

pendenti era iscritto a un sindacato, mentre il 60,3% dei dipendenti era coperto da un accordo collettivo<sup>210</sup>. Gli accordi settoriali a livello regionale interessano più della metà dei lavoratori coperti dalla contrattazione collettiva, gli accordi nazionali ne coprono circa un quarto e gli accordi aziendali coprono invece solo il 10% dei lavoratori, conseguenza quest'ultima di un tessuto produttivo costituito per la maggior parte da piccole e medie imprese. Inoltre, l'aumento dell'occupazione nel periodo 2000-2007 non è stato accompagnato da un complementare ampliamento della densità sindacale, anche se l'adesione si è adattata ai cambiamenti della struttura occupazionale. La tendenza attuale è verso la razionalizzazione della struttura contrattuale a seguito di un modello decentrato di organizzazione.

Il ridotto tasso di densità sindacale è in parte dovuto alla validità e all'efficacia generale che assumono i contratti collettivi in Spagna; vige cioè un meccanismo di tipo *erga omnes* che può implicare situazioni di *free-riding*. Nel diritto spagnolo, infatti, i contratti collettivi e tutte le norme che essi contemplano acquisiscono forma di legge, per cui gli accordi vengono applicati a tutti i lavoratori e a tutte le imprese firmatari al livello al quale l'accordo è stato raggiunto.

#### **4.2. Profilo della bilateralità del paese**

Recentemente il processo nazionale di concertazione (tripartito) è stato molto intenso. Il dialogo sociale è aperto a molte questioni economiche, occupazionali e sociali con un obiettivo strategico comune: promuovere un modello economico sostenibile basato sul miglioramento della competitività delle imprese, aumentandone la produttività per raggiungere un più alto livello di sviluppo e di uguaglianza sociale. Di conseguenza, è stata raggiunta una vasta gamma di accordi per migliorare il funzionamento del mercato del lavoro e del sistema di protezione sociale. Questi includono l'Accordo per il miglioramento della crescita e dell'occupazione siglato nel maggio del 2006, l'Accordo sulle misure di sicurezza sociale del luglio 2006 e l'Accordo sulle azioni per le persone a carico del 2008. Gli accordi sono finalizzati, rispettivamente, a favorire la creazione di occupazione stabile, a migliorare le prospettive di sostenibilità del sistema previdenziale e a fornire un nuovo quadro di diritti e benefici per soddisfare le esigenze dei lavoratori con persone a carico.

---

210. Encuesta de calidad de vida en el trabajo 2007, Ministerio de Trabajo e Inmigración (MTIN).

Nonostante l'intensa fase di dialogo sociale, la bassa densità sindacale e la tendenza verso un modello decentralizzato di contrattazione sono la causa delle poche esperienze bilaterali in Spagna. Gli enti bilaterali assumono un ruolo rilevante nelle seguenti aree e materie: risoluzione collettiva delle dispute che emergono nei rapporti di lavoro, formazione continua, salute e sicurezza sul posto di lavoro, collocamento, *housing* e supporto finanziario per i lavoratori e le loro famiglie tramite *scholarship* e borse di studio.

La *Fundación laboral de la construcción del Principato de Asturias* (FCL) e il *Servicio interconfederal de mediación y arbitraje* (SIMA) rappresentano gli esempi più rilevanti di bilateralità in Spagna e tramite la loro attività coprono la totalità delle materie sopra menzionate. Essi sono finanziati tramite contributi obbligatori versati dai lavoratori e dai datori di lavoro ma ricevono, contemporaneamente, anche finanziamenti statali. Per tale motivo essi si discostano dal modello "puro" di bilateralità. In generale, la bilateralità spagnola può essere considerata vicina al modello "misto" in cui gli attori del mercato del lavoro e la rappresentanza statale convivono, tuttavia le diverse realtà presentano caratteristiche talvolta notevolmente differenziate, tali da richiedere analisi caso per caso delle loro specifiche caratteristiche.

Dal punto di vista giuridico, il legislatore non ha definito il concetto di "ente bilaterale", né esiste una legge che ne disciplini e regolamenti l'istituzione e il funzionamento. Tuttavia, l'art. 37 della Costituzione spagnola sancisce che le organizzazioni datoriali e i sindacati possono costituire gli enti bilaterali e affidare loro le funzioni che ritengono più appropriate. Gli enti bilaterali, quindi, trovano la propria fonte giuridica negli accordi collettivi siglati da sindacati e organizzazioni dei datori di lavoro più rappresentativi nel settore di competenza, sono gestiti congiuntamente dalle parti sociali e forniscono specifici servizi inerenti il funzionamento del mercato del lavoro.

In particolare l'idea di ente bilaterale nel caso spagnolo è basata sulle seguenti caratteristiche:

- a) amministrazione congiunta: l'ente è governato in modo paritario dai rappresentanti delle parti sociali;
- b) permanenza: l'ente è costituito per operare in modo efficace e duraturo;
- c) fornitura di servizi concepiti per migliorare l'efficienza del mercato del lavoro;
- d) schema di finanziamento privato, pubblico o entrambi;
- e) operatività senza scopo di lucro.

Nonostante l'assenza di una legislazione omogenea e generale che disciplini gli enti bilaterali, esistono specifici casi, di seguito elencati, nei quali il legislatore ha previsto l'obbligatorietà di costituire gli enti bilaterali. Si noti che queste istituzioni ricevono anche finanziamenti pubblici e hanno una composizione tripartita, piuttosto che strettamente bilaterale.

- (i) Lo Statuto dei lavoratori (ET) sancisce che ogni accordo collettivo deve costituire una commissione congiunta (*comisión paritaria*) il cui scopo è risolvere le dispute che emergono dall'interpretazione e applicazione dell'accordo stesso<sup>211</sup>. Tuttavia Gómez (2009) sostiene che, nel sistema delle relazioni industriali spagnolo, l'importanza e il ruolo delle commissioni paritarie sono piuttosto marginali. Il campo di intervento molto limitato e il dominio dei tribunali del lavoro sulla materia sono le cause principali del numero esiguo di azioni portate a termine dalle suddette commissioni.
- (ii) La legislazione sulla previdenza sociale e sui fondi pensione prevede che schemi di questo tipo debbano essere soggetti a una commissione di controllo (*Comisión de control*), i cui membri devono rappresentare sia i datori di lavoro che i lavoratori<sup>212</sup>.
- (iii) La legislazione sulla formazione professionale prevede le cd. *comisiones paritarias* che hanno una vasta gamma di funzioni in tema di formazione sul lavoro in ogni settore produttivo<sup>213</sup>. Finora sono stati firmati quattro Protocolli d'intesa sulla formazione professionale (ANFC), rispettivamente nel 1992, 1996, 2000 e 2006. Con questi protocolli si è avviato un sistema di formazione continua che ha consentito di dotarsi di risorse finanziarie messe a disposizione delle imprese e dei lavoratori e, nello stesso tempo, di creare un modello di gestione basato sulla concertazione tra le parti sociali, sviluppando istituzioni paritarie settoriali e territoriali che hanno mantenuto vivo il dialogo tra di loro e con gli organismi governativi.

Le *comisiones paritarias* sono state costituite sin dal I Protocollo d'intesa e operano in forza dei contratti collettivi o di accordi specifici in materia di formazione. Attualmente, in Spagna, si contano circa 80 commissioni bilaterali in diversi settori produttivi.

---

211. Statuto dei lavoratori, art. 85, 3.

212. Decreto Regio 304/2004, art. 30.

213. Decreto Regio 395/2007, art. 35.

Le commissioni settoriali sono istituite nell'ambito dei contratti collettivi settoriali e secondo la Mappa Settoriale<sup>214</sup> approvata dal Consiglio generale per la Formazione professionale. Le commissioni sono composte dai rappresentanti delle associazioni datoriali, dai rappresentanti dei sindacati e dalle rispettive rappresentanze di sottosectore e devono svolgere le funzioni di:

- esaminare le discrepanze in tema di piani formativi in un dato settore o tra settori;
- monitorare la formazione continua nel settore;
- definire i criteri orientativi per l'ingresso alla formazione da parte dei lavoratori;
- proporre criteri per la realizzazione di ricerche sulla formazione continua;
- stilare un rapporto annuale sulla formazione nel settore;
- assistere le associazioni volontarie delle imprese del settore.

La *Fundación Tripartita para la formación en el empleo* (FTFE) è invece l'istituto nazionale tripartito che opera nel campo della formazione e trasversalmente in tutti i settori produttivi. Le sue funzioni sono decidere le priorità sulle quali basare i corsi di formazione che verranno offerti ai lavoratori (differenziandole in base al settore) e coordinare gli enti bilaterali settoriali e territoriali.

- (iv) Il Piano Strategico sulla salute e sulla sicurezza sul posto di lavoro (2007-2012) rimanda alle parti sociali in sede di contrattazione il compito di costituire degli enti bilaterali, il cui scopo è la promozione della salute e della sicurezza sul posto di lavoro nelle piccole e medie imprese (6-50 dipendenti).

Agli enti bilaterali sopra elencati si affianca una categoria particolare di bilateralità che trova la sua fonte giuridica nella legislazione che disciplina le cd. "fondazioni del lavoro" (*fundaciones laborales*). Dalla definizione di fondazione del lavoro dettata dal Decreto Regio 1337/2005<sup>215</sup> possiamo agevolmente indivi-

---

214. La Mappa Settoriale stabilirà il numero massimo delle commissioni paritarie settoriali e sarà realizzata secondo il criterio dell'affinità e in considerazione dei sottosettori e settori di attività.

215. Il Decreto Regio 1337/2005, alla sezione finale 1, sancisce che si considerano fondazioni del lavoro quelle create tramite contrattazione o concertazione tra le imprese e i suoi dipendenti,

duare quattro differenti categorie di fondazioni del lavoro: 1) le fondazioni costituite tramite accordo tra le imprese e i loro dipendenti, 2) le fondazioni realizzate tramite atto unilaterale dell'impresa, 3) quelle costituite da una terza entità e 4) le fondazioni del lavoro create congiuntamente dalle associazioni datoriali e dai sindacati in un dato settore (o più settori).

Mercader (2010) evidenzia come le fondazioni del lavoro siano state una prima materializzazione dell'idea di ente bilaterale in Spagna, mentre Gómez (2012) sottolinea come non tutte le fondazioni del lavoro sono enti bilaterali. Infatti, esistono *fundaciones laborales* fondate unilateralmente dalle imprese o da una loro organizzazione (soprattutto dalle piccole e medie imprese) con lo scopo di fornire specifici servizi e benefit ai propri dipendenti e alle loro famiglie; politica quest'ultima che rientra nella strategia aziendale di "responsabilità sociale"<sup>216</sup>. Esempi di questo tipo sono la Fondazione del lavoro San Prudencio, la Fondazione per la formazione e lo sviluppo del settore della pulizia e la Fondazione delle tecnologie dell'informazione che opera nel settore dell'*information technology*.

Le fondazioni del lavoro (enti bilaterali) più significative sono quelle che coprono l'intero settore di appartenenza a livello sia territoriale (regionale) sia nazionale. La maggior parte degli enti bilaterali settoriali sono stati costituiti negli ultimi venti anni e tutt'oggi la loro diffusione nel mercato del lavoro spagnolo è piuttosto limitata. Di seguito si riporta una lista dei settori produttivi e il nu-

---

quelle costituite in virtù di un atto unilaterale da parte di un'impresa o da una terza entità. L'azione delle fondazioni del lavoro deve essere rivolta al beneficio dei lavoratori di una o più imprese e ai loro familiari.

216. La responsabilità o l'azione sociale è definita come un insieme di prestazioni eterogenee il cui comune denominatore è quello di fornire al personale di un'azienda o ai lavoratori di un determinato settore benefici economici e servizi che non sono causalmente connessi con il lavoro svolto, la cui concessione non è stabilita da una disposizione di legge con l'obiettivo di collegare più strettamente le finalità dell'impresa con quelle dei lavoratori e di conseguenza scoraggiare possibili cambiamenti di personale. Le categorie principali di questi vantaggi sono: sale da pranzo, mense, assistenza all'infanzia, generici aiuti finanziari (per la nascita dei figli, per i bambini sotto i 3 anni, bambini in età scolare) o eccezionalmente mezzi e spese mediche non coperti dalla sicurezza sociale, assistenza sanitaria e ancora borse di studio, per i lavoratori e/o i membri delle loro famiglie, ecc. È inclusa anche la creazione specifica di occupazione, come ad esempio i servizi offerti dalla *Fundación laboral San Prudencio* che ha promosso un progetto per incentivare l'occupazione di gruppi sociali particolarmente disagiati, come i disabili e le donne over 45 con persone a carico, raggiungendo un tasso di collocamento del 63% a nove mesi dall'inizio del progetto.

mero di lavoratori occupati nel 2011 in cui operano enti bilaterali su scala nazionale<sup>217</sup>:

- A. Edilizia. Nel 2011, 931.600 lavoratori erano occupati nel settore a fronte di 15 milioni di lavoratori dipendenti in Spagna. La *Fundación laboral de la construcción* fornisce servizi di formazione, apprendistato e assistenza in materia di salute e sicurezza sul posto di lavoro ([www.fundacionlaboral.org](http://www.fundacionlaboral.org));
- B. Metallo e Acciaio, 788.400 lavoratori. La *Fundación del metal para la formación, cualificación y el empleo* si occupa di formazione continua e dispone di un osservatorio sui cambiamenti tecnologici nel settore ([www.fmfce.org](http://www.fmfce.org));
- C. Alimentare, 397.000 lavoratori. La *Fundación para la formación, cualificación profesional y salud laboral en el sector alimentario (Alimentia)* fornisce sostanzialmente corsi di formazione ai dipendenti del settore;
- D. Industria del Cemento, 10.000 lavoratori. Anche la *Fundación laboral del cemento y el medio ambiente (FundaciónCEMA)* si occupa in primo luogo della formazione dei lavoratori della industria e della sostenibilità ambientale per quanto concerne le attività del settore ([www.fundacioncema.org](http://www.fundacioncema.org));
- E. Intrattenimento, 15.000 lavoratori. La *Fundación para la salud laboral en el sector del juego del Bingo* offre invece servizi di assistenza in materia di sicurezza e salute sul posto di lavoro ed altre attività affini;
- F. Trasporti su Strada, 367.000 lavoratori. La *Fundación laboral del transporte por carretera, TRANSFORMA*, oltre a fornire servizi di formazione, soprattutto in materia di sicurezza sul lavoro, offre servizi di consulenza e/o supporto finanziario in caso di nuovi investimenti ([www.fundaciontransforma.es](http://www.fundaciontransforma.es));
- G. Agenzie per l'Occupazione temporanea. Le agenzie per il collocamento temporaneo concludono in media 2 milioni di contratti ogni anno con una durata media di 28 giorni. La *Fundación sindicatos-empresas de trabajo temporal* opera praticamente fornendo corsi di formazione ai lavoratori iscritti in linea ai bisogni del mercato.

---

217. Fonte: Gómez (2012). Una lista completa degli enti bilaterali (e fondazioni del lavoro) ufficialmente registrati è disponibile sul sito del Ministero dell'Occupazione e della Sicurezza sociale: [www.empleo.gob.es/es/sec\\_trabajo/autonomos/economia-soc/Regsociedades/Fundaciones/documento1.htm](http://www.empleo.gob.es/es/sec_trabajo/autonomos/economia-soc/Regsociedades/Fundaciones/documento1.htm).



### 4.3. Caso-studio: *Fundación laboral de la construcción del Principato de Asturias (FCL)*

La *Fundación laboral de la construcción del Principato de Asturias* (FCL) fu fondata formalmente nel 1988<sup>218</sup>. Dal momento che in Spagna gli accordi collettivi hanno efficacia generale grazie a un meccanismo di tipo *erga omnes*, la Fondazione copre l'intero settore dell'edilizia nella Comunità autonoma delle Asturie, vale a dire ogni lavoratore di ogni impresa dell'intero settore. La FLC offre i seguenti servizi: formazione professionale, gestione degli incrementi salariali in base all'anzianità di servizio nel settore, supporto finanziario ai lavoratori per servizi di *housing*, promozione della sicurezza e della salute sul posto di lavoro, supporto finanziario ai dipendenti del settore e alle loro famiglie (borse di studio, benefit per disabilità), servizi di collocamento, promozione della ricerca e dell'utilizzo di nuove tecnologie.

La FLC fu costituita tramite l'Accordo collettivo nel settore dell'edilizia nel Principato delle Asturie, una delle 17 Comunità autonome della Spagna, siglato dalla più importante organizzazione datoriale del settore (CAC-ASPROCON)<sup>219</sup> e i due sindacati più rappresentativi in Spagna e quindi anche nelle Asturie (CCOO e UGT)<sup>220</sup>. Lo statuto ne definisce gli obiettivi generali: la promozione, organizzazione e gestione di qualsiasi servizio necessario al buon funzionamento e alla competitività del settore.

La FLC è gestita da una Commissione (*Junta rectora* o *Patronato*), che ne definisce le linee strategiche, composta da 12 membri: 6 rappresentati dei sindacati (CCOO e UGT) e 6 membri dell'organizzazione imprenditoriale (CAC-ASPROCON). Il *Patronato* è presieduto da un presidente, proposto dai datori di lavoro, e tre vicepresidenti, due dei quali proposti dai sindacati e l'altro dagli imprenditori. Esso si riunisce almeno 4 volte l'anno.

Il management è affidato alla Commissione esecutiva (*Comisión ejecutiva*) composta da 4 membri: il presidente e i tre vicepresidenti del *Patronato*. Questa Commissione si riunisce almeno una volta al mese.

La FLC è un ente bilaterale regionale che opera in una Comunità autonoma relativamente piccola (con una popolazione di circa un milione di abitanti):

---

218. Fundación laboral de la construcción del Principato de Asturias: [www.flc.es](http://www.flc.es).

219. Confederación asturiana de la construcción (CAC-ASPROCON): [www.cac-asprocon.as](http://www.cac-asprocon.as).

220. Confederación sindical de comisiones obreras (CCOO): [www.ccoo.es](http://www.ccoo.es); Unión general de trabajadores (UGT): [www.ugt.es](http://www.ugt.es).

non esistono, pertanto, livelli di gestione sub-regionali anche se si contano molte sedi in diverse città del Principato delle Asturie.

La FLC attinge i fondi per il suo funzionamento dai contributi obbligatori versati da lavoratori e imprese. L'ammontare del contributo è deciso in sede di contrattazione e, poiché l'accordo ha efficacia generale, esso è vincolante per tutti i dipendenti e i datori di lavoro del settore. In caso di inadempienza la FLC ha la facoltà di citare in giudizio l'impresa per il mancato versamento della somma dovuta, in quanto l'azienda è anche responsabile del pagamento dei contributi dei propri dipendenti. Inoltre, la FLC riceve fondi pubblici che vengono utilizzati soprattutto per la formazione dei lavoratori disoccupati. Da notare, però, che vige una netta separazione dei contributi depositati da lavoratori e imprese, da un lato, e i sussidi pubblici, dall'altro, anche dal punto di vista del loro utilizzo: i primi sono destinati a servizi per gli *insiders*, mentre i secondi sono convogliati sostanzialmente per la formazione degli *outsiders*.

L'esperienza della FLC può essere considerata come *best practice*, perché la fondazione ha raggiunto risultati positivi in una vasta gamma di attività:

- a) la FLC ha rappresentato lo strumento principale per il rafforzamento e il miglioramento del dialogo sociale (chiaramente un "bene pubblico", come definito da Gómez 2012), in un settore caratterizzato da forte conflittualità e agitazioni operaie nel decennio 1980;
- b) formazione professionale: circa 17.000 studenti e 25.000 lavoratori hanno usufruito dei 1.800 corsi formativi offerti dalla fondazione, acquisendo con successo le qualifiche necessarie per entrare nel mercato del lavoro, in un caso, e le competenze per una maggiore produttività e competitività, nell'altro;
- c) schemi di retribuzione in base all'anzianità di servizio nel settore (55 milioni di euro investiti);
- d) supporto finanziario ai lavoratori (2,5 milioni di euro in borse di studio e 7,3 milioni in politiche di *housing*);
- e) programmi per salute e sicurezza sul posto di lavoro (7 milioni di euro investiti nel triennio 2004-2007).

Inoltre dal 1990, la FLC è partner del *Re.Form.E.Network*, il cui scopo principale è la qualificazione e professionalizzazione dei giovani e dei professionisti nel campo della restaurazione del patrimonio artistico e culturale e in quello delle nuove costruzioni ad alta tecnologia in Europa. L'esperienza di FLC fu

presentata come esempio di *good practice* allo European Council tenutosi ad Helsinki nel 1999.

Sin dalla sua costituzione la FLC ha raggiunto notevoli successi migliorando la competitività e produttività nel settore e nell'area di competenza. Il primo notevole traguardo fu conquistato nel 1990 quando, grazie all'azione della fondazione, fu cambiato il sistema di retribuzione basato sull'anzianità di servizio. Si passò in quell'occasione da uno schema retributivo fondato sull'anzianità nell'impresa a uno basato sull'anzianità nell'intero settore. Il cambiamento ha apportato benefici oggettivi per due ragioni. In primo luogo è stato risolto un serio problema di competitività tra le imprese operanti nel settore causato dai salari percepiti dai lavoratori con un certo numero di anni di servizio dal momento che le aziende che occupavano questo tipo di lavoratori sostenevano anche più alti costi del lavoro; in secondo luogo il vecchio schema retributivo rappresentava anche un ostacolo alla mobilità intrasettoriale. Con il nuovo schema, un lavoratore non subisce nessuno svantaggio (in termini di riduzioni salariali) quando cambia datore di lavoro.

Il secondo risultato importante giunse in occasione dell'apertura della Scuola per La formazione professionale nel 1991, che allora contava 180 studenti. Dal 1992 molti giovani sono stati formati nella scuola e il 70% di essi è rimasto nel settore dopo aver ricevuto la formazione. La chiave del successo è lo stretto collegamento tra i corsi impartiti nella scuola e i bisogni reali dell'industria edile. Grazie all'attività di formazione, la FCL fu considerata un modello da replicare in tutto il paese. Infatti, nel 1992, fu costituita la Fondazione nazionale del lavoro per l'edilizia (*Fundación laboral de la construcción*, vedi par. precedente).

Il terzo successo arrivò nel 1997 in occasione dell'apertura di una propria agenzia di collocamento (in seguito alla deregolazione dei servizi pubblici per l'impiego) che ha curato e fornito assistenza per l'inserimento di circa 10.000 persone dalla data della sua costituzione.

#### **4.4. Caso-studio: Servicio interconfederal de mediación y arbitraje (SIMA)**

L'ente *Servicio interconfederal de mediación y arbitraje* è una fondazione del lavoro costituita nel 1997 che copre potenzialmente tutti i settori produttivi del paese<sup>221</sup>. Trova la sua fonte giuridica nell'Accordo collettivo sulla risoluzione au-

---

221. Servicio interconfederal de mediación y arbitraje: <http://fsima.es>.

tonoma delle dispute (ASAC) siglato dalle organizzazioni datoriali CEOE<sup>222</sup> e CEPYME<sup>223</sup> e dai due sindacati CCOO e UGT. Attualmente è in vigore il quinto Accordo ASAC, firmato nel gennaio 2012. Ad esso ha aderito la maggior parte delle imprese dei diversi settori produttivi, le quali pertanto sono coperte dalla SIMA. La fondazione è gestita autonomamente dalle parti firmatarie l'accordo ed è governata da una Commissione composta da 14 membri (7 rappresentanti le organizzazioni datoriali e 7 i sindacati) presieduta da un presidente (appartenente alla CEOE) e da un vicepresidente (proveniente dall'UGT), le cui decisioni sono approvate all'unanimità.

La SIMA opera su scala nazionale, di conseguenza non interviene nel caso di dispute che emergono a livello regionale; in quest'ultimo caso le parti coinvolte possono usufruire dei servizi offerti da enti territoriali simili alla SIMA costituiti in forza di accordi analoghi all'ASAC.

I fondi della fondazione sono interamente di natura pubblica e il loro ammontare è stabilito annualmente dal governo nella legge finanziaria. In particolare esiste un accordo tripartito tra il governo e le parti sociali il quale sancisce che l'ammontare del finanziamento deve essere sufficiente a coprire le spese annue sostenute dalla fondazione. Data la natura pubblica del finanziamento, la SIMA è sotto il controllo diretto del Ministero del Lavoro e dell'Immigrazione. Nel 2010 la fondazione ha ricevuto finanziamenti per 1.555.730 euro, dei quali 575.604 sono ritornati nelle casse del Ministero per il loro mancato utilizzo. Non è prevista nessuna forma di contribuzione obbligatoria da parte di lavoratori e imprese e i servizi offerti dalla SIMA sono gratuiti.

La SIMA, in Spagna, è la più importante esperienza su scala nazionale per la risoluzione collettiva alternativa delle dispute in tema di lavoro. Tuttavia, come già accennato all'inizio di questo capitolo, questa tipologia di risoluzione delle controversie è piuttosto limitata essendo il campo di intervento circoscritto solo a determinate questioni e come conseguenza del dominio dei tribunali del lavoro sulla materia rispetto alle fondazioni. In realtà, mentre sono stati fatti molti progressi per le procedure di mediazione, rimane estremamente limitato il numero di procedure di arbitrato; di conseguenza, per incentivare quest'ultima tipologia di risoluzione, le riforme del lavoro degli ultimi anni (del 2010, 2011 e 2012) hanno cercato di stimolare le procedure dell'arbitrato attraverso,

---

222. Confederación española de organizaciones empresariales (CEOE): [www.ceoe.es](http://www.ceoe.es).

223. Confederación española de la pequeña y mediana empresa (CEPYME): [www.cepyme.es](http://www.cepyme.es).

tra l'altro, l'individuazione di alcune clausole e situazioni in cui viene sancita l'obbligatorietà della procedura.

#### **4.5. Caso-studio: *Fundación Tripartita para la formación en el empleo* (FTFE)**

Il sistema della formazione in Spagna si presenta come una struttura integrata basata sui principi di eguali opportunità di accesso e sul coinvolgimento delle parti sociali con le istituzioni. Il suo compito è quello di promuovere la formazione durante tutto l'arco della vita<sup>224</sup>. È strutturato in due distinti sottosistemi: la Formazione Iniziale (*Sistema de Formación profesional reglada o inicial*, o secondo la definizione UE *Initial vocational education and training* - IVET) e la Formazione Professionale (*Sistema de Formación para el empleo*, ovvero *Continuing vocational education and training* - CVET). Essi sono gestiti, rispettivamente, dal Ministero dell'Istruzione, della Cultura e dello Sport insieme con le Comunità autonome a livello locale; e dalle parti sociali e dai servizi pubblici per l'impiego per conto del Ministero del Lavoro e dell'Immigrazione (con le Comunità autonome a livello locale), che costituiscono la Fondazione Tripartita per la formazione.

Le funzioni e le responsabilità della Fondazione Tripartita sono sancite nel Decreto Regio 395/2007, che disciplina il sottosistema della formazione professionale continua per l'occupazione (CVET). Fu costituita tramite il III Protocollo per la formazione professionale (ANFC) siglato nel 2000<sup>225</sup>, i cui soggetti firmatari furono la CEOE e la CEPYME (enti rappresentativi dell'industria spagnola) e i sindacati CCOO e UGT. Con l'ANFC del 2000 la FTFE di fatto sostituisce la Fondazione per la formazione continua (*Fundación para la formación continua* - FORCEM), quest'ultima al centro di una serie di accuse di scarsa trasparenza della gestione dei fondi per la formazione continua. La FTFE è gestita da una Commissione (*Patronato*), che ne rappresenta il più alto organo di governo, ed è costituita da rappresentanti dell'amministrazione centrale dello Stato e da delegati delle associazioni datoriali e dei sindacati più rappresentativi che hanno siglato l'accordo. Il *Patronato* è presieduto da un

---

224. Fundación Tripartita para la formación en el empleo (FTFE): [www.fundaciontripartita.org](http://www.fundaciontripartita.org).

225. Sino a oggi sono stati firmati quattro Protocolli d'intesa sulla formazione continua in Spagna, v. *supra* par. 4.2.

membro dell'amministrazione generale dello Stato che svolge i suoi compiti in linea con quanto dettato dallo statuto della fondazione.

La Fondazione Tripartita è un ente privato, no profit e di ambito nazionale. Essa amministra e gestisce i fondi per la formazione continua degli occupati, promuove l'inserimento dei criteri orientativi nell'elaborazione dei piani formativi, negli accordi settoriali o specifici sulla formazione e si occupa delle attività inerenti lo sviluppo della formazione continua definite dal proprio organo direttivo. Il *Patronato* concorda e delibera relativamente alle azioni (gestione delle risorse, promozione della formazione continua, gestione della documentazione anche contabile, monitoraggio, ispezione e orientamento dei compiti della fondazione) necessarie al raggiungimento degli obiettivi della FTFE, mentre delega la gestione tecnica a una specifica commissione. Questa è costituita da 8 delegati scelti tra i membri dello stesso *Patronato*, di cui uno è a capo della stessa, e da altri 7 che dirigono le unità di gestione in cui è strutturata la fondazione. La Commissione, per delega o su richiesta del Patronato, si occupa di dirigere la gestione e l'amministrazione della FTFE, elaborare progetti di proposta relativi alle materie di propria competenza e concordare i progetti di risoluzione relativi alle richieste di finanziamento della formazione. Dal 2004 è stato istituito il Consiglio generale per la formazione professionale con l'inserimento delle Comunità autonome nel Patronato della fondazione. Il Consiglio, nel rispetto degli ambiti del Servizio pubblico per l'impiego (SEPE) e delle Comunità autonome, si deve occupare di contribuire alla promozione e diffusione della formazione continua, coordinarne e valutarne le politiche ed elaborare studi sulla formazione professionale e il relativo rapporto annuale. Il Consiglio generale per la formazione professionale ha assunto le funzioni della Fondazione Tripartita nel quadro degli accordi nazionali sulla formazione continua.

Il sistema di formazione è finanziato principalmente con le risorse designate dal bilancio dello Stato per il tramite del Ministero della Pubblica Istruzione e del Ministero del Lavoro e dell'Immigrazione. Il Ministero della Pubblica Istruzione finanzia la formazione iniziale (IVET), mentre il Ministero del Lavoro e dell'Immigrazione finanzia i programmi formativi che rientrano nella formazione professionale (CVET); in particolare le risorse che finanziano il sottosistema della formazione professionale per l'occupazione provengono dai contributi di formazione professionale raccolti dal sistema di sicurezza sociale, dalle sovvenzioni del Fondo sociale europeo (FSE) e dalle risorse stabilite dal Ministero del Lavoro e dell'Immigrazione che a sua volta opera per il tramite del SEPE.

Concentrandoci sul sottosistema CVET, il meccanismo di finanziamento è il seguente: nell'ambito della quota dello 0,70% del monte salari a carico del settore privato, versato per il 90% dai datori di lavoro e per il 10% dai lavoratori, almeno la metà deve essere destinata ad interventi formativi per i lavoratori occupati. Il criterio per dividere i fondi che provengono dalla suddetta quota tra la formazione per gli occupati e quella per i disoccupati dipende dalla proporzione di disoccupati (sul totale nazionale) in ognuna delle Comunità autonome. Il gettito contributivo viene raccolto dall'Istituto per la sicurezza sociale (ISS). Vigè comunque il principio di solidarietà tra chi apporta risorse e chi beneficia del sistema (punto 2 del preambolo del III Accordo Tripartito della Formazione continua del 2000): "accordi specifici di finanziamento saranno fatti per dare formazione ai lavoratori che non hanno l'obbligo (né in prima persona né attraverso le imprese in cui lavorano), di pagare la quota per la formazione professionale" (sono inclusi in questa categoria i lavoratori autonomi, i lavoratori a tempo parziale nel periodo di disoccupazione, i disoccupati in periodo formativo, i lavoratori soggetti a regimi speciali quali agricoltura, assistenza sociale, ecc.).

Il FSE partecipa in co-finanziamento alle iniziative di formazione, per mezzo dei programmi operativi multiregionali nel campo della formazione continua e del rafforzamento dell'imprenditorialità, contemplato nel quadro comunitario di sostegno per la Spagna per il periodo 2000-2006 e rinnovato per il periodo 2007-2013. La Fondazione Tripartita (o Consiglio generale per la Formazione Professionale) è l'ente responsabile per la gestione dei fondi, la cui emissione è comunque controllata dal SEPE.

Il sistema di formazione iniziale e professionale ha assunto un ruolo strategico nell'economia spagnola e si prefigge, per il futuro, di raggiungere i seguenti obiettivi:

- (i) La riduzione del tasso di abbandono scolastico e l'aumento della percentuale di giovani che giungono alla fine del grado di istruzione post-secondario obbligatorio (*Bachillerato e livello intermedio di formazione professionale*) attraverso l'offerta di istruzione obbligatoria di base di alta qualità. Infatti, una delle sfide del sistema educativo e professionale spagnolo è ridurre l'abbandono scolastico precoce registrato nella fascia di età compresa tra i 18 e i 24 anni;
- (ii) Connettere le competenze dei lavoratori alle nuove esigenze del mercato del lavoro, il quale richiede una maggiore qualità della formazione. I progressi tecnologici compiuti in alcuni settori, tra i quali quello del-

l'edilizia, creeranno nuove figure professionali e nuovi posti di lavoro, molti dei quali altamente qualificati; per cui diventa necessario formare lavoratori con comportamenti e competenze adatte, per rispondere a bisogni quali la riconversione dell'edilizia con più rigorosi criteri di sostenibilità e lo sviluppo eco-sostenibile del settore industriale;

- (iii) L'aumento del budget di Ricerca e Sviluppo, nonché la promozione e la creazione di un settore altamente tecnologico per la piccola e media impresa.

#### 4.6. Elementi di forza e criticità

Il cospicuo numero di enti bilaterali e la loro eterogeneità rendono difficile esprimere una valutazione sintetica sulla bilateralità in Spagna e sui suoi effetti sul mercato del lavoro. Anche se ci soffermassimo sulle fondazioni (o enti bilaterali) elencate in questo studio, la valutazione rimane comunque non uniforme. Possiamo affermare, tuttavia, che mentre alcune di esse si sono rilevate estremamente utili nel migliorare l'efficienza e la competitività del mercato del lavoro spagnolo (si veda il caso FLC), altre non hanno raggiunto gli obiettivi per le quali erano state costituite. La chiave del successo di un ente bilaterale dipende molto probabilmente dallo schema di finanziamento sottostante. Questo deve, in primo luogo, garantire all'istituzione il volume di risorse necessario per un suo efficace funzionamento. I contributi obbligatori rappresentano, pertanto, un fattore di successo delle azioni implementate dalla FLC.

D'altronde, una parte dei datori di lavoro e lavoratori si sono intensamente opposti all'idea della contribuzione obbligatoria per il finanziamento degli enti bilaterali. Tale dissenso potrebbe spiegare la nascita di enti con una struttura tripartita anziché bipartita: nello stesso Principato delle Asturie la *Fundación laboral del metal* è un ente tripartito<sup>226</sup>.

Anche gli enti bilaterali, come tutto il mercato del lavoro spagnolo, non sono rimasti indenni dall'attuale crisi economica. La congiuntura sfavorevole che ha colpito l'intera economia mondiale sta modificando profondamente anche l'azione della bilateralità in Spagna. Gli enti bilaterali, infatti, sono impegnati sempre più nel convogliare i loro sforzi e le proprie risorse in attività quali collocamento, ricollocamento, formazione formale e professionale.

---

226. Fundación metal Asturias: [www.fundacionmetal.org](http://www.fundacionmetal.org).



Inoltre, l'impatto della crisi ha incentivato delle riforme legislative che potrebbero cambiare la natura degli enti bilaterali. Come più volte sottolineato, nel diritto spagnolo i contratti collettivi e tutte le norme che essi contemplano acquisiscono forma di legge, cosicché gli accordi vengono applicati a tutti i lavoratori e a tutte le imprese firmatari al livello al quale l'accordo è stato raggiunto, e le imprese non possono deviare da quanto stabilito nell'accordo. Quest'ultimo principio è stato in parte abrogato dalla Riforma del Lavoro approvata nel febbraio del 2012. Sembra prevalere, cioè, la tendenza verso accordi collettivi di tipo semi-obbligatori che assicurano più flessibilità nel mercato del lavoro, in quanto consentono a imprese e sindacati di ricorrere alla contrattazione collettiva per adattare retribuzioni e benefit alle differenti condizioni settoriali.

Un altro aspetto importante che vale la pena evidenziare, anche questo conseguenza della crisi economica, deriva dai continui e cospicui tagli ai finanziamenti pubblici rivolti agli enti bilaterali, che hanno ridotto in misura notevole le risorse destinate alla formazione professionale.

Concludendo sulla bilateralità in Spagna, possiamo affermare che essa ricopre un ruolo rilevante in materie quali la formazione professionale, la risoluzione alternativa delle dispute in tema di lavoro attraverso procedure di mediazione e arbitrato (anche se ancora in fase preliminare) e la promozione della salute e della sicurezza sul posto di lavoro.

Gómez (2012) sostiene inoltre che esiste per gli enti bilaterali un'enorme potenzialità di crescita. Infatti molte piccole e medie imprese che intendano migliorare la loro "responsabilità sociale" possono istituire degli enti bilaterali appropriati attraverso i quali aumentare l'efficienza e la gamma di servizi destinati ai lavoratori e alle loro famiglie (tesi quest'ultima supportata dall'Associazione Spagnola delle Fondazioni<sup>227</sup>).

Inoltre, pur in presenza di possibili eccezioni, in generale le realtà di tipo bilaterale in Spagna sono da considerare di fatto più vicine al modello "misto" che a quello "puro", in quanto è previsto un forte coinvolgimento dello Stato, soprattutto nel campo della risoluzione delle dispute e in quello della formazione professionale (gestita dalla Fondazione Tripartita). In questi casi lo Stato interviene attraverso il finanziamento pubblico, il cui ammontare è deciso dalla legge finanziaria, così da assumere sostanzialmente il controllo degli enti. Per questo motivo i servizi forniti dagli enti bilaterali sono destinabili non solo agli

227. Asociación española de Fundaciones: [www.fundaciones.org/es/rse](http://www.fundaciones.org/es/rse).

*insiders* (lavoratori e imprese che pagano i contributi all'ente), ma anche agli *outsiders*. Nel 2010 le risorse pubbliche destinate al sistema bilaterale ammontavano a 2,5 miliardi di euro, di cui il 40% è stato indirizzato alla formazione dei disoccupati e il 60% per cento alla formazione degli occupati. In alcuni casi (ad esempio la FLC) esiste una netta separazione tra i fondi derivanti dai contributi versati da imprese e lavoratori e quelli alimentati dal bilancio pubblico, dove i primi sono utilizzati per fornire servizi agli *insiders* e i secondi agli *outsiders*. In questo senso, la FLC può forse essere considerato un caso assimilabile al modello puro di bilateralità.



## 5. Gli enti bilaterali in Svezia

### 5.1. Il contesto istituzionale e di mercato del lavoro

La Svezia ha vissuto, sebbene in ritardo, un processo di industrializzazione molto rapido. Il processo è stato caratterizzato da un movimento sindacale ben organizzato e da associazioni datoriali ben strutturate sin dall'inizio. Il partito socialdemocratico (*Socialdemokraterna*) ha svolto un ruolo dominante nella politica svedese, ed è al potere dal 1932, con poche eccezioni.

Lo stato sociale e il sistema occupazionale continuano a disporre di un elevato livello di protezione sociale, basato sulla copertura universale e la solidarietà, di un ampio settore pubblico, e sono denotati da un tasso di disoccupazione relativamente basso e una regolamentazione del mercato del lavoro in gran parte basato su accordi collettivi.

Il *Codetermination Act* (*Medbestämmandelagen*-MBL, 1976:580) regola la consultazione dei lavoratori e la partecipazione alla vita lavorativa. La MBL è la legge principale per il sistema delle regole collettive; è una legge quadro che deve essere attuata mediante contratti collettivi. Consente ai sindacati di eleggere i loro rappresentanti, ricevere informazioni o essere consultati in merito alle decisioni di gestione aziendale<sup>228</sup>.

L'Accordo principale in vigore (*Saltsjöbadsavtalet*) è stato siglato, a livello nazionale, nel 1938 dalle parti sociali e dà loro il diritto e la responsabilità di contrattare sulla retribuzione e sulle condizioni di lavoro. La regolamentazione attraverso contrattazione collettiva è dunque forte e assume un ruolo rilevante per il corretto funzionamento del mercato del lavoro. Le parti sociali sono spesso rappresentate negli organi consultivi o in commissioni governative.

Le organizzazioni sindacali più rappresentative in Svezia sono tre: la Confederazione dei Sindacati svedesi (*Landsorganisationen i Sverige*, LO) conta 1,28 milioni di membri tra gli operai; la Confederazione dei lavoratori professionisti (*Tjänstemännens Centralorganisation*, TCO) riunisce circa 950.000 membri tra i colletti bianchi e la Confederazione svedese delle associazioni dei

---

228. Fonte: *European Industrial Relations Observatory* (EIRO): [www.eurofound.europa.eu/eiro/2008/08/articles/SE0808029I.htm](http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2008/08/articles/SE0808029I.htm); [www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0903029s/se0903029Q.htm](http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0903029s/se0903029Q.htm).

lavoratori professionisti (*Sveriges Akademikers Centralorganisation*, SACO) rappresenta circa 460.000 lavoratori tra dipendenti pubblici e professionisti che operano nel mondo scolastico.

Le tre organizzazioni dei datori di lavoro principali sono: la Confederazione svedese delle imprese (*Svenskt Näringsliv*), fondata nel 2001 dopo una fusione tra la Confederazione dei Datori di lavoro svedesi e la Federazione dell'industria svedese. Essa rappresenta i datori di lavoro nel settore privato di diversa dimensione, con un'occupazione complessiva pari a circa 1,7 milioni di lavoratori. L'Associazione svedese delle Regioni e delle Autorità locali (*Sveriges och Kommuner Landsting*, SKL) rappresenta gli interessi delle pubbliche amministrazioni, con 290 comuni aderenti, 18 consigli di contea e due regioni. Infine, l'Agenzia svedese dei dipendenti governativi (*Arbetsgivarverket*) è un'agenzia statale che opera nel settore pubblico a livello nazionale e rappresenta gli interessi di circa 270 autorità pubbliche<sup>229</sup>.

La Svezia non ha una legislazione per il salario minimo nazionale. I salari minimi sono negoziati nell'ambito degli accordi collettivi a livello settoriale tra le parti sociali, di conseguenza essi variano tra i diversi settori.

Nel quadro internazionale la Svezia presenta diversi elementi che ne contraddistinguono il sistema di relazioni industriali e di regolazione del mercato del lavoro. Come noto, pur non essendovi meccanismi del tipo *erga omnes* che garantiscono la validità generale degli effetti della contrattazione collettiva, è uno dei paesi con il più alto grado di copertura della contrattazione collettiva. Nel 2011 il 91% dei dipendenti era coperto da un accordo collettivo, percentuale che arriva a 100 nel settore pubblico e a 87 in quello privato. Questo alto tasso di copertura dipende dagli elevati tassi di sindacalizzazione dei lavoratori e di adesione delle imprese alle organizzazioni datoriali.

Malgrado il declino registrato negli anni recenti, in particolare tra le qualificate operaie nel settore privato, nel 2011 il tasso di sindacalizzazione era ancora al 71%. Nei confronti internazionali, spiccano inoltre gli alti tassi di sindacalizzazione tra gli impiegati e tra i dipendenti delle piccole e medie imprese (Kjellberg 2011). Dal lato delle imprese, i tassi di adesione nel settore privato, calcolati come la quota di forza lavoro delle imprese aderenti a un'associazione datoriale, era pari all'80%. L'adesione di un'impresa ha conseguenze rilevanti sull'applicazione dei contratti collettivi poiché in tal caso il datore di

---

229. Fonti: [www.eurofound.europa.eu/eiro/country/sweden.htm](http://www.eurofound.europa.eu/eiro/country/sweden.htm); [www.lo.se/english/startpage](http://www.lo.se/english/startpage); [www.saco.se](http://www.saco.se); [www.svensktnaringsliv.se/](http://www.svensktnaringsliv.se/); [www.skl.se/](http://www.skl.se/); [www.arbetsgivarverket.se](http://www.arbetsgivarverket.se).

lavoro è vincolato ad applicare per tutti i suoi dipendenti il contratto collettivo firmato dall'organizzazione a cui aderisce o che esso stesso ha firmato separatamente.

Una caratteristica del diritto del lavoro svedese, in particolare nel campo della protezione dai licenziamenti, è il suo carattere semi-obbligatorio, che consente a imprese e sindacati di negoziare contrattualmente delle deviazioni dalle previsioni legislative. Tali deviazioni possono perfino acconsentire a livelli di protezione inferiori rispetto a quelli previsti dalla legge, a condizione che ci sia l'approvazione di un sindacato federale a livello settoriale nazionale<sup>230</sup>. Questa possibilità aumenta la flessibilità nella regolazione del mercato del lavoro, in quanto consente a imprese e sindacati di ricorrere alla contrattazione collettiva per adattare la protezione dell'occupazione alle differenti condizioni settoriali. Inoltre, la possibilità di derogare dalle previsioni della legge, sia verso l'alto che verso il basso, aumenta le materie potenzialmente oggetto di contrattazione e, di conseguenza, le opzioni negoziali disponibili alle parti.

Come in molti altri paesi, anche in Svezia il licenziamento di un dipendente deve basarsi su ragioni oggettive<sup>231</sup>. A questo riguardo, si rileva la distinzione tra licenziamento per motivi riguardanti personalmente il singolo dipendente e quello per ragioni economiche o organizzative. In questo secondo caso, il datore di lavoro può procedere senza autorizzazioni preventive da parte delle autorità, decidendo unilateralmente se sussistono motivi economici od organizzativi per ricorrere al licenziamento di uno o più dipendenti, dopo aver informato e consultato i sindacati.

Tuttavia, il datore di lavoro non ha la libertà di decidere quali dipendenti debbano essere licenziati. In base all'*Employment Protection Act* (Section 22), vige il criterio di anzianità, comunemente denominato *last-in-first-out*, per il quale in caso di licenziamento per motivi economici e organizzativi, la priorità nel diritto a mantenere il posto di lavoro è accordata ai dipendenti con una anzianità di servizio più lunga e, a parità di anzianità, a quelli più avanti con l'età. In caso di licenziamento non è prevista alcuna indennità di licenziamento né il datore di lavoro è tenuto a predisporre un "piano sociale". In definitiva, secondo le previsioni della legge, un datore di lavoro che licenzia, oltre che attenersi al principio di anzianità, non incorre in alcun altro costo aggiuntivo. Tuttavia, il carattere semi-obbligatorio del principio di anzianità stabilito dalla legge, con-

---

230. *Employment Protection Act* (SFS 1982:80), Section 2.

231. *Employment Protection Act* (SFS 1982:80), Section 7.

sente alle parti sociali di negoziare e definire un differente ordine di priorità. Si tratta di una possibilità frequentemente sfruttata nella pratica, in quanto è certamente conveniente per le imprese poter recuperare dei margini di discrezionalità nel selezionare la forza lavoro da espellere e quella, al contrario, da trattenerne. Dal canto loro, i sindacati possono aderire a questa richiesta di parte datoriale per consentire all'impresa di non perdere personale di particolare importanza avanzando, come contropartita, richieste volte a ottenere, per esempio, un miglior accordo a favore dei dipendenti licenziati. Ci sono, inoltre, casi in cui le parti concordano pacchetti che comprendono un periodo di preavviso più lungo, indennità economiche e altri benefici a vantaggio dei lavoratori disposti a lasciare l'impresa volontariamente.

La Svezia appare, quindi, caratterizzata da una protezione legislativa dell'occupazione relativamente elevata per quanto riguarda il licenziamento collettivo ma, al tempo stesso, anche da un ruolo primario delle parti sociali nella negoziazione della flessibilità a livello settoriale e aziendale. Le parti sociali, secondo una lunga tradizione di collaborazione, sono propense a condividere le responsabilità della gestione dei licenziamenti e della conseguente riallocazione dei lavoratori (European Commission). Il contesto delle relazioni industriali in Svezia è caratterizzato inoltre dalla codeterminazione, che prevede un elevato grado di coinvolgimento dei sindacati nelle decisioni delle imprese con ricadute sui lavoratori. Questo mette i sindacati nelle condizioni di avere informazioni, in particolare, sui processi di ristrutturazione. Il coinvolgimento è anche formale, con i rappresentanti dei sindacati che siedono nel *Board of directors* (Bergström 2009).

## 5.2. Profilo della bilateralità del paese

Malgrado la presenza di forti organizzazioni sindacali e datoriali e gli alti tassi di sindacalizzazione da entrambi i lati, non sono molte le esperienze bilaterali in Svezia. Inoltre, gli enti bilaterali esistenti svolgono perlopiù funzioni complementari, di carattere aggiuntivo o integrativo rispetto al sistema pubblico. Ad ogni modo, il caso di maggiore importanza di enti bilaterali è rappresentato dagli *Employment security councils*, organizzazioni istituite dalle parti sociali sulla base dei cosiddetti accordi collettivi di transizione aventi la funzione di fornire servizi ai dipendenti licenziati per motivi economici. Da notare che la loro prima apparizione si colloca in una fase, gli inizi degli anni settanta, caratterizzata da licenziamenti massicci di *white-collars*, a fronte dei quali i servizi pubblici per l'occupazione (PES) furono considerati largamente inadeguati e

inefficaci, dando motivo alle parti sociali di creare il primo *Employment security council* (il TRR) a cui sono seguiti poi tutti gli altri. La loro diffusione ha tratto ulteriore spinta dalla fine del monopolio pubblico del collocamento nel 1993, che ha implicato lo sviluppo di un settore multiforme di servizi nel mercato del lavoro, al cui interno gli *Employment security councils* rappresentano oggi una peculiarità svedese (Diedrich e Bergström 2006, Bergström 2009).

Si tratta di organizzazioni nelle quali non vi è alcun coinvolgimento statale, in quanto sono create mediante accordi collettivi tra le parti, vengono finanziate attraverso contributi e sono gestite al riparo da qualsiasi intervento o regolazione pubblica. Esse, in definitiva, costituiscono un'esperienza che può ben rappresentare quello che abbiamo individuato come modello "puro" di ente bilaterale.

Oltre agli *Employment security councils*, vi è anche un discreto numero di imprese di proprietà comune delle parti sociali che gestiscono pensioni e schemi assicurativi integrativi (come Alecta, AMF e Fora) e Alna, un'azienda di proprietà comune che gestisce servizi per la prevenzione degli abusi di alcol e droghe sul posto di lavoro.

Va rilevato che, sebbene gli accordi di transizione e gli *Employment security councils* non rappresentino un fenomeno recente e sono spesso indicati come elementi importanti per il buon funzionamento del mercato del lavoro svedese, la ricerca accademica su di essi è finora stata tutt'altro che abbondante. Gli studi più importanti sono quelli di Sebardt (2005), che svolge un'analisi giuridica degli accordi di transizione, e il Rapporto dell'*Institute for evaluation of labour market and education policy* (IFAU), di natura prevalentemente descrittiva e pubblicato lo stesso anno (Martinsson 2005). È anche disponibile un Libro Bianco sugli accordi di transizione, risultato di un'indagine da parte di una commissione governativa<sup>232</sup>.

Venendo, quindi, agli *Employment security councils* (in svedese *Trygghetsråden*), la loro istituzione si basa sugli accordi collettivi di transizione (in svedese *Omställningsavtal*) firmati dalle parti a livello settoriale o intersettoriale. Attraverso questi accordi si stabilisce che i lavoratori oggetto di licenziamento per motivi economici od organizzativi ricevano benefici aggiuntivi finalizzati al sostegno economico o al loro reinserimento in una nuova occupazione o all'avvio di una propria attività. Lo stesso accordo può anche regolare le procedure di licenzia-

---

232. Government White Paper SOU 2002:59 Omställningsavtal: ett aktivare stöd till uppsagda.



mento e i criteri di selezione del personale da licenziare. I primi accordi del genere sono stati siglati negli anni '70 per gli impiegati. Da allora sono divenuti molto comuni espandendosi ad altre categorie nei decenni successivi del XX secolo, giungendo infine a coprire virtualmente pressoché l'intero mercato del lavoro nell'ultimo decennio.

La forma giuridica più frequentemente adottata dagli *Employment security councils* è quella della fondazione da accordo collettivo. Questa specifica forma di fondazione, a confronto con gli altri tipi di fondazioni, presenta diversi caratteri peculiari. In particolare, è più facile la modifica dello statuto, non è richiesto che abbia un patrimonio per essere costituita ed è soggetta a tassazione solo per il reddito derivante da immobili.

Il loro finanziamento deriva dai contributi delle imprese soggette alle previsioni di un accordo di transizione. Tali contributi sono determinati in percentuale del monte-salari e, proprio perché essi sono fissati dalle parti sociali mediante accordi collettivi, non vanno confusi con i contributi obbligatori versati dalle imprese allo Stato.

### 5.3. Caso-studio: *Trygghetsrådet* (TRR)

L'*Employment security council* più noto e rilevante è *Trygghetsrådet*<sup>233</sup> (TRR), la cui base giuridica è rappresentata da un accordo tra la *Confederation of Swedish enterprise* (*Svenskt Näringsliv*, SN) e il *Council for negotiations and co-operation* (*Privattjänstemannakartellen*, PTK) che comprende 26 federazioni sindacali di impiegati (*white collars*) del settore privato. Sebbene l'accordo di transizione attualmente in vigore sia stato siglato nel 1997, le sue radici risalgono agli anni 1970. TRR rappresenta quindi l'organizzazione alla quale le parti hanno affidato il compito di fornire i servizi previsti dall'accordo. Lo stesso accordo stabilisce la composizione del suo Consiglio di amministrazione, che comprende 6 rappresentanti dei datori di lavoro e altri 6 dei sindacati dei lavoratori.

I contributi sono fissati in misura pari allo 0,30% del monte salari. L'accordo tra le parti prevede anche la possibilità che l'impresa, anziché ricorrere a TRR, fornisca direttamente, utilizzando proprie strutture e proprio personale, i servizi previsti a favore dei lavoratori licenziati per aiutarli a trovare un nuovo impiego. Tale possibilità si configura come una sorta di *opt-out* da specifiche parti dell'accordo, a seguito del quale l'impresa vede ridotto l'importo del contri-

---

233. Trygghetsrådet (TRR): [www.trr.se/](http://www.trr.se/) [visitato il 14 giugno 2012].

buto dovuto allo 0,18%. D'altra parte, le imprese che non sono affiliate a un'organizzazione imprenditoriale, possono esercitare un'opzione di segno opposto (*opt-in*) pagando un contributo più elevato, commisurato allo 0,70% del monte-salari.

TRR rappresenta quindi un esempio di fondazione da contratto collettivo, la cui applicazione si estende oggi a circa 32.000 imprese per un totale di 700.000 lavoratori. Il suo volume di affari ammonta approssimativamente a un miliardo di SEK per anno (circa 110 milioni di euro) mentre il suo staff si compone di 230 dipendenti distribuiti su 40 uffici sparsi nel paese.

Diversi sono i servizi che, secondo quanto previsto dall'accordo tra le parti, TRR offre ai datori di lavoro, ai sindacati e, soprattutto, ai lavoratori in esubero. In primo luogo può offrire ai datori di lavoro consulenza relativa alla gestione degli esuberanti e, nello stesso ambito, fornisce consulenza e formazione a favore dei sindacati. Ma la parte più importante delle sue attività è quella indirizzata direttamente ai singoli lavoratori. Oltre al sostegno di tipo economico, TRR mette a loro disposizione un consulente personale, dà la possibilità di ricevere dallo staff una valutazione della propria posizione individuale nel mercato del lavoro e offre un supporto nella ricerca di un nuovo impiego, anche attraverso un servizio di *outplacement* che TRR può realizzare attraverso la propria rete di contatti con i datori di lavoro. Una quota compresa tra il 5 e il 10% dei clienti, infine, chiede a TRR un aiuto specifico per l'avvio di una attività in proprio<sup>234</sup>.

Secondo le condizioni stabilite dall'accordo di transizione siglato tra SN e PTK, il lavoratore che ha perso il posto di lavoro ha diritto a ricevere le prestazioni previste qualora: a) sia stato licenziato per motivi economici od organizzativi; b) abbia almeno 40 anni di età e abbia lavorato per più di cinque anni con lo stesso datore di lavoro per almeno 5 ore a settimana; c) sia effettivamente disoccupato e non abbia già trovato una nuova occupazione; d) sia registrato presso il *Public employment service* e sia attivo nella ricerca del lavoro; e) abbia percepito un salario mensile superiore a una certa soglia minima prestabilita (pari a 21.100 SEK corrispondenti a circa 2.200 euro).

Nel caso in cui queste condizioni siano verificate, il lavoratore espulso riceve per sei mesi un sussidio che integra l'assicurazione pubblica fino al 70% del suo precedente salario. Se invece ha un'età compresa tra 45 e 59 anni, può ricevere

---

234. Le informazioni riguardanti i servizi erogati da TRR sono estratti da relativo website citato alla nota precedente.

per ulteriori sei mesi un sussidio pari al 50% del salario. Se, infine, ha tra 60 e 65 anni di età, il sussidio, sempre del 50%, si estende per altri dodici mesi. Vi è quindi una coerenza tra i requisiti di eleggibilità e le prestazioni offerte. I lavoratori disoccupati il cui salario non raggiungeva la soglia minima prevista sono comunque coperti fino al 70% dei propri precedenti guadagni se hanno aderito a un'assicurazione di disoccupazione.

I criteri richiesti per ricevere i servizi di transizione sono invece differenti dai precedenti. In questo caso è infatti necessario che il lavoratore licenziato: a) sia stato licenziato per motivi economici od organizzativi oppure abbia lasciato l'azienda senza essere stato licenziato, a condizione che sia chiaro che la sua uscita è stata motivata da un'iniziativa del datore di lavoro in presenza di esuberi nell'impresa (è infatti previsto, come si è visto, che il datore di lavoro possa offrire degli incentivi ai lavoratori che lasciano volontariamente l'azienda in caso di esuberi); e b) sia stato impiegato per almeno un anno con un orario di almeno 16 ore a settimana.

Un'altra possibilità è che l'impresa, sulla base di un accordo sindacale, riceva un contributo forfettario da TRR per organizzare in proprio i servizi a favore dei lavoratori in esubero o per acquistare tali servizi da un fornitore.

Un aspetto particolarmente importante, anche al fine di comprendere l'interesse dei datori di lavoro nei confronti degli accordi di transizione, è quanto previsto nel *Sub-annex A* dell'accordo stesso. In base a tale previsione, la negoziazione a livello di impresa tra impresa e sindacato riguardante gli esuberi può tenere conto dei fabbisogni professionali dell'impresa. L'impresa, infatti, può avere un particolare interesse a selezionare il personale in uscita in modo da trattenere i lavoratori che presentano le competenze per essa di maggior valore al fine di non compromettere la propria competitività. Se questa esigenza non può essere salvaguardata applicando il criterio *first-in-last-out*, le parti hanno la possibilità di concordare un diverso criterio di selezione. Qualora non venga raggiunto un accordo a livello di impresa, le rispettive organizzazioni nazionali possono intervenire per individuare una soluzione seguendo le linee guida fissate dallo stesso contratto collettivo. Sebbene non si ravvisa un obbligo giuridico per le parti a raggiungere un accordo sullo scostamento dal principio *last-in-first-out*, tuttavia nel *Sub-annex vi* è una chiara indicazione a favore di una soluzione negoziata.

Vi è un notevole consenso che TRR abbia fin qui operato con notevole successo. Secondo le informazioni fornite da TRR, nel corso del 2011, l'85% dei lavoratori licenziati che hanno usufruito dei suoi servizi hanno trovato una

nuova occupazione. Il tempo medio trascorso prima del nuovo impiego è stato di sette mesi. Tuttavia, nel valutare questi risultati e per confrontarli con quelli di altri *Employment security councils* o del servizio pubblico per l'occupazione, si deve tener conto del fatto che i clienti di TRR sono lavoratori *white collars* con una posizione di mercato del lavoro normalmente piuttosto favorevole, tale da rendere relativamente meno difficile il loro reimpiego.

#### 5.4. Caso-studio: *Trygghetsstiftelsen* (TSL)

Un altro esempio importante di *Employment security council* è rappresentato da *Trygghetsstiftelsen* (TSL), istituito sulla base di un contratto collettivo siglato nel 2004 dalla SN e dalla confederazione sindacale svedese degli operai LO (*Landsorganisationen*). Questo contratto è stato concepito per dar vita a uno schema assicurativo di transizione su base contributiva in sostituzione del precedente sistema, che prevedeva un'indennità di licenziamento come stabilito in un accordo collettivo.

Il nuovo contratto copre oggi circa 900.000 dipendenti del settore privato con la creazione della fondazione TSL. Come nel caso di TRR, anche in questo caso il finanziamento avviene mediante contributi pari allo 0,30% del montesalari di ciascuna impresa e il Consiglio di amministrazione è composto da 6 rappresentanti dei datori di lavoro e altri 6 rappresentanti dei sindacati.

Per quanto riguarda le prestazioni di natura economica previste dall'accordo di transizione SN-LO, la gestione è affidata a un'impresa di assicurazione di mercato del lavoro, AFA - *Försäkring*, di proprietà comune delle stesse parti sociali. In questo caso il lavoratore in esubero è idoneo a ricevere tali prestazioni se: a) è stato occupato con un contratto a tempo indeterminato; b) è stato licenziato per motivi economici od organizzativi; c) ha un'età compresa tra 40 e 65 anni; d) è stato occupato per almeno 50 mesi nell'arco di 5 anni presso una o più imprese che hanno sottoscritto la polizza assicurativa<sup>235</sup>.

Sono ammessi ai benefici anche i dipendenti in esubero ma che continuano a lavorare part-time per la stessa impresa o nello stesso gruppo imprenditoriale, o che hanno ridotto l'orario di lavoro se già erano impiegati part-time in precedenza. D'altra parte, non sono ammessi i lavoratori che siano reimpiegati dalla stessa impresa o gruppo imprenditoriale entro tre mesi dal licenziamento.

---

235. L'informazione è stata ricavata dal sito://[www.afaforsakring.se/Forsakringar/Forsakring-vid-arbetsbrist/](http://www.afaforsakring.se/Forsakringar/Forsakring-vid-arbetsbrist/) [visitato il 14 giugno 2012].

La prestazione erogata consiste in un pagamento in una soluzione unica di una somma compresa tra 27.900 e 41.000 SEK (corrispondenti a 2.950-4.300 euro) a seconda dell'età e dell'orario di lavoro. Non è necessario che il lavoratore sia disoccupato dato che la stessa somma viene ugualmente pagata anche a coloro che, dopo essere stati licenziati, sono riusciti a trovare un nuovo lavoro.

Per quanto riguarda, invece, il diritto a ricevere i servizi di transizione da TSL, è richiesto che il lavoratore soddisfi le seguenti condizioni<sup>236</sup>: a) deve essere stato occupato con contratto a tempo indeterminato al momento del licenziamento per motivi economici od organizzativi; b) è stato occupato continuamente per almeno 12 mesi lavorando per almeno 16 ore per settimana; c) dichiara la propria intenzione di partecipare per intero al programma di transizione fino a quando avrà trovato un nuovo impiego o avrà avviato una propria attività.

Come nel caso di TRR, è richiesto che le parti negozino a livello di impresa per definire gli esuberi allo scopo di tenere nel debito conto l'esigenza dell'impresa di trattenere il personale qualificato e mantenere i propri livelli di competitività<sup>237</sup>. L'accordo SN-LO, però, prevede anche che se il lavoratore impugna la validità del suo licenziamento perde il diritto a ricevere il sostegno da TSL<sup>238</sup>. Il modo di operare di TSL è differente da quello di TRR per il fatto che non fornisce alcun servizio direttamente ma si limita a rimborsare il costo dei servizi fino a una somma di 20.000 SEK (circa 2100 euro) per ciascun lavoratore in esubero, a fronte dell'acquisto dei servizi da parte del datore di lavoro da fornitori specializzati (tra cui la stessa TRR) accreditati presso TSL.

L'impegno dichiarato, e regolarmente raggiunto da TSL, è di ottenere che almeno il 75% dei partecipanti ai suoi programmi di supporto trovino un nuovo impiego prima della conclusione del programma stesso<sup>239</sup>. Dal 1990 al 2009 TSL è intervenuto in 18.500 progetti di ristrutturazione e ha assistito più di 100.000 persone. La gran parte di queste ha trovato una nuova occupazione, in parte nel settore pubblico ma per il 40% in quello privato (Bergström 2009, Söder 2011).

---

236. *Transition Agreement SN-LO*, Annex 2, Sections 2-3.

237. *Transition Agreement SN-LO*, Annex 2, Sections 9.

238. *Transition Agreement SN-LO*, Annex 2, Sections 3.

239. [www.tsl.se/TSLTemplates/Page.aspx?id=230](http://www.tsl.se/TSLTemplates/Page.aspx?id=230) [visitato il 14 giugno 2012].

## 5.5. Caso-studio: *Omställningsfonden* (KOM-KL)

L'ultimo importante arrivo tra gli *Employment security councils* è rappresentato da *Omställningsfonden* (KOM-KL) che si applica al settore municipale. L'accordo di transizione da cui trae origine è stato siglato nel 2010, da un lato, dalla *Swedish Association of Local Authorities and Regions* e PACTA, un'organizzazione di imprese di proprietà delle municipalità e, dall'altro lato, da *Kommunal* (un sindacato di operai municipali), OFR (che raggruppa 15 sindacati di impiegati del settore pubblico) e *AkademikerAlliansen* (che raggruppa 16 sindacati impiegatizi più piccoli afferenti alla confederazione SACO), ed è entrato in vigore a inizio 2012. Complessivamente *Omställningsfonden* copre 1,1 milioni di dipendenti delle municipalità, delle regioni e delle imprese di loro proprietà.

I contributi versati in questo caso sono commisurati allo 0,1% del monte salari, un'aliquota più bassa di quella delle altre due realtà considerate in precedenza. Questa differenza dipende dal fatto che le municipalità e le regioni pagano direttamente i benefici economici ai lavoratori espulsi, mentre le aziende municipali e vari altri organismi di cooperazione tra municipi e regioni versano un ulteriore 0,2%. D'altro canto, i datori di lavoro che firmano accordi collettivi a livello di impresa per la gestione attiva delle transizioni, possono richiedere una riduzione dei contributi da versare.

Le condizioni di eleggibilità presentano diverse differenze rispetto a quelle richieste da TRR e TSL. Hanno diritto ai benefici economici e ai servizi offerti da *Omställningsfonden* i dipendenti con contratto a tempo indeterminato che hanno lavorato per almeno dodici mesi con un orario non inferiore al 40% di un orario di tempo pieno e sono stati licenziati per motivi economici e organizzativi o sono stati inseriti in una lista di esuberanti e si sono dimessi a seguito di un accordo col datore di lavoro. Nel conteggio dei dodici mesi si considerano anche i periodi di lavoro con contratti a tempo determinato se i periodi intercorsi tra i diversi contratti non superano i 7 giorni.

Anche il disegno dei sussidi presenta delle particolarità. Il lavoratore ha diritto di mantenere il proprio salario mentre partecipa alle attività di transizione durante il periodo di preavviso. Nel caso, invece, non sia possibile partecipare a tali attività nel periodo di preavviso, ha diritto ad altri 30 giorni di retribuzione alla fine del periodo di preavviso. Alla fine del suo contratto, inoltre, il lavoratore licenziato ha diritto di ricevere uno *special transition benefit* mentre prende parte ai programmi di transizione, per una durata fino a 60 giorni su un periodo di 180 giorni (si tratta di un sussidio corrisposto nella fase in cui il

lavoratore non riceve il sussidio di disoccupazione in quanto, partecipando al programma di attività di transizione, non è considerato attivo nella ricerca di lavoro).

Qualora il lavoratore alla data del licenziamento abbia trascorso più di 5 anni di occupazione, ha diritto a ricevere un trattamento di transizione supplementare a integrazione dell'assicurazione ordinaria di disoccupazione fino a raggiungere l'80% del suo precedente reddito nei primi 200 giorni di disoccupazione e il 70% per ulteriori 100 giorni. Come TRR, anche *Omställningssfonden* mette a disposizione dei lavoratori in esubero dei consulenti in grado di valutare le loro opportunità di mercato del lavoro e di aiutarli a trovare un nuovo impiego.

Si noti che nel settore pubblico opera anche un altro *Employment security council* che è intervenuto nella gestione delle importanti ristrutturazioni operate nel settore pubblico per effetto di liberalizzazioni, dei cambiamenti interni alla pubblica amministrazione e dell'adesione all'UE. Si consideri, infatti, che dal 1990 al 2009 gli occupati del settore pubblico sono passati da 402.000 a 240.000 (Bergström 2009, Söder 2011). Tra le misure previste, in questo caso, vi è la possibilità di integrazione del salario per chi passa a un lavoro con stipendio più basso (integrazione completa per due anni e limitata al 50% della differenza per i successivi due anni). Tale previsione è tutt'altro che teorica dato che il 30% dei clienti di questo *Employment security council* trova un'occupazione con salario inferiore al precedente. È anche prevista la possibilità di fruire di un congedo pagato dal lavoro per partecipare alle attività organizzate dall'ente (Söder 2011).

## 5.6. Elementi di forza e criticità

Grazie alle loro caratteristiche, gli *Employment security councils* svedesi possono essere considerati esempi del modello "puro" di bilateralità. Essi risultano al tempo stesso solidi, poiché rimangono al riparo dal mutare delle condizioni politiche e dallo stato delle finanze pubbliche, e flessibili, in quanto le parti sociali sono in grado di adattarli liberamente alle esigenze che emergono.

Un aspetto critico di tale modello è che attribuisce un'elevata protezione ai lavoratori espulsi con contratto a tempo indeterminato, mentre lascia ai margini le componenti di forza lavoro deboli che faticano ad accedere al mercato del lavoro. Si tratta di un rischio riconosciuto, al quale fa seguito la proposta di includere anche i lavoratori temporanei (almeno quelli con un'occupazione

trascorsa di durata più lunga) negli accordi di transizione. Su questa modifica, tuttavia, non è facile avere il consenso degli imprenditori, per i quali non ne consegue alcun vantaggio. Solo in alcuni accordi di portata minore, come quello degli attori e di altre figure nel settore culturale, sono già inclusi i lavoratori temporanei. Un'evoluzione in questa direzione richiederebbe probabilmente l'apporto di risorse pubbliche. Tuttavia, i servizi pubblici per l'occupazione già oggi intervengono su target prioritari corrispondenti ai gruppi di lavoratori più deboli, comprese persone già disoccupate o disoccupati di lunga durata (Bergström 2009).

Per quanto riguarda l'esportabilità dell'esperienza svedese degli accordi di transizione e degli *Employment security councils*, è importante tener conto del particolare contesto di relazioni industriali caratterizzato da un'elevata copertura degli accordi collettivi. Ciò non significa, peraltro, che non sia possibile prendere il caso svedese come esempio e ispirazione da parte di altri paesi.

Attraverso il finanziamento collettivo, gli *Employment security councils* riescono a ripartire i costi e il rischio dei piani sociali e delle indennità di disoccupazione in caso di licenziamenti collettivi sull'insieme delle imprese e dei lavoratori, evitando così che essi ricadano per intero sulla singola impresa nel momento in cui essa si trova nella necessità di affrontare una ristrutturazione. Lo scambio tra sostenere i costi dei benefici economici e dei servizi, da un lato, e l'acquisizione di una maggiore influenza sulla gestione degli esuberanti, dall'altro, rappresenta un interesse per le imprese per le quali la legislazione di protezione dell'occupazione risulta spesso troppo rigida. D'altro canto, questo scambio richiede la presenza di sindacati sufficientemente forti, in grado di adottare e applicare decisioni non sempre facili in circostanze delicate quali quelle che impongono una ristrutturazione aziendale.

Per meglio comprendere il significato della funzione svolta dagli *Employment security councils* nel mercato del lavoro svedese è necessario considerare alcuni elementi macroeconomici. L'economia svedese è una piccola economia aperta, per la quale la domanda estera è più importante di quella interna, che sarebbe insufficiente a sostenere lo sviluppo delle imprese. La Svezia ha potuto sviluppare il proprio settore industriale attraverso una forte dipendenza dalle esportazioni, come testimonia la presenza di un certo numero di società multinazionali orientate all'esportazione. Una quota elevata del suo PIL è ottenuto attraverso l'esportazione, il che rende l'economia sensibile alla domanda ai mercati globali. La necessità di confrontarsi con tali mercati rende l'economia svedese particolarmente esposta all'esigenza di perseguire un'elevata competitività e, di conseguenza, agli shock esterni e alle conseguenti necessarie



ristrutturazioni (Bergström 2009). L'orientamento solidaristico della politica salariale nel modello Rehn-Meidner prevede che lavoratori che svolgono lavori simili ricevano salari simili indipendentemente dalla profittabilità della loro impresa o dalla forza del sindacato locale (Oliver 2010).

Per le imprese questo poteva significare un maggior controllo delle dinamiche salariali attraverso l'eliminazione delle rincorse tra settori. In un tale sistema i sindacati favoriscono le ristrutturazioni in quanto internalizzano i guadagni di produttività attesi da nuovi investimenti e, tuttavia, il bilancio complessivo finale dipende dalla effettiva capacità di reimpiegare il lavoro liberato evitando che ingrossi la disoccupazione di lunga durata (Boeri, Brugiavini, Calmfors 2001). Tale politica salariale, conseguita attraverso gli accordi collettivi nazionali e che tende a stabilire un livello salariale uniforme tra settori, rende certamente difficile la sopravvivenza delle imprese meno produttive, le quali soccombono o ristrutturano. In questo modo la competizione estera non passa per un declino dei salari imposto direttamente dalla concorrenza sui costi e la competitività consente livelli di profitto capaci di finanziare il sistema di welfare attraverso l'imposizione fiscale. Anche il sistema svedese di sussidi di disoccupazione gestiti da fondi sindacali ad adesione volontaria e tradizionalmente in grado di assicurare un elevato tasso di rimpiazzo, favorendo elevati salari di riserva, è coerente con l'obiettivo di evitare il ribasso dei salari come via per perseguire un'elevata occupazione e funziona come sostituto di un salario minimo stabilito per via legislativa (Sartori 2007, Borioni 2011). I diversi elementi del "modello svedese", qui sommariamente richiamati, richiedono quindi l'accettazione anche da parte dei sindacati della ristrutturazione come via normale alla competitività. La relativa rigidità dei salari "costa", quindi, in termini di un adattamento dei volumi di occupazione e della conseguente riallocazione del lavoro tra settori e imprese funzionali alla ricerca di incrementi di produttività. E, d'altro canto, implica la disponibilità di strumenti efficaci di sostegno e protezione a vantaggio dei lavoratori colpiti da tali processi (Bergström 2009). È in tale impostazione che si può apprezzare il significato macro-economico degli *Employment security councils*. La protezione e i servizi di ricollocazione che essi offrono sono complementari a questa visione e rappresentano in questo senso un *bene pubblico* fondamentale per sua effettiva realizzazione.

## Riferimenti bibliografici relativi all'indagine europea (Sezione 3)

- Bailly F. e Chapelle K. (2011) The continuing training sector in France and the role of non-profit organisations. *Journal of Economic and Social Policy*, 14, 1.
- Bergström O. (2009) *Anticipating and managing restructuring in Sweden*, European Commission and International Training Centre.
- Bergström O. (2001) Externalization of employees: thinking about going somewhere else. *The International Journal of Human Resource Management*, 12, 2, 373-388.
- Boeri T., Brugiavini A., Calmfors L. (2001) *The role of unions in the twenty-first century*, Oxford: Oxford University Press.
- Borioni P. (2011) Paesi nordici: campi, processi ed effetti delle privatizzazioni in corso. *La Rivista delle politiche sociali*, 2, 235-255.
- Brower-Rabinowitsch A. (2006) *Auslaufmodell Selbstverwaltung?, Mitwirkungsrechte im Sozialsystem*. Beitrag auf Deutschlandradio.de.
- Cahuc P. e Zylberberg A. (2006) *La formation professionnelle des adultes: un système à la derive*, Étude pour le Centre d'Observation Economique de la CCIP; [www.js-conseil.com/ftp/etudeFP.pdf](http://www.js-conseil.com/ftp/etudeFP.pdf).
- Cahuc P., Ferracci M., Zylberberg A. (2011) *La formation professionnelle des adultes: pour en finir avec les réformes inabouties*, Rapport pour l'Institut Montaigne Étude 2011.
- Cedefop (2010) *Employer-provided vocational training in Europe, Evaluation and interpretation of the third continuing vocational training survey*, Research paper 2, Luxembourg.
- Cedefop (2008) *Sectoral training funds in Europe*, Cedefop Panorama, series 156, Luxembourg.
- Cella G.P. e Treu T. (2009) *Relazioni industriali e contrattazione collettiva*. Bologna: il Mulino.
- Centre-inffo, *Continuing vocational training in France*, [www.centri-inffo.fr](http://www.centri-inffo.fr).
- CESE-Conseil économique social et environnemental (2011a) *40 ans de formation professionnelle: bilan et perspectives*. Paris: Les éditions des journaux officiels.
- CESE (2011b), *Pôle emploi et la réforme du service public de l'emploi: bilan et recommandations*. Paris: Les éditions des journaux officiels.

- CNFPTLV-Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie (2012) *L'agrément des OPCA. Intentions et résultats d'une réforme*, [http://www.cnfptlv.gouv.fr/IMG/pdf/\\_9\\_jalons\\_opca.pdf](http://www.cnfptlv.gouv.fr/IMG/pdf/_9_jalons_opca.pdf).
- Diedrich A. e Bergström O. (2006) *The Job Security Councils in Sweden*. Göteborg: Institute of Management of Innovation and Technology.
- Engelen-Kefer U. (2003), 50 Jahre soziale Selbstverwaltung. Ein Stuceck gelebte Demokratie. *Soziale Sicherheit*, 52, 336-370.
- Gómez Abelleira F.J. (2009) *Fundaciones laborales: una herramienta para canalizar la responsabilidad social empresarial*. Madrid: Asociación Española de Fundaciones y la Dirección General de Economía Social, del Trabajo Autónomo y del Fondo Social Europeo del Ministerio de Trabajo y de Asuntos Sociales.
- Gómez Abelleira F.J. (2012) *Bilateral bodies in the Spanish labour market*. Working paper Fondazione G. Brodolini, Roma.
- Kjellberg A. (2011) Trade Unions and Collective Agreements in a Changing World. In A. Thörnquist e Å.-K. Engstrand (eds), *Prekarious employment in perspective - Old and new challenges to working conditions in Sweden*. Brussels: PIE Peter Lang.
- Klenk T. (2006) Selbstverwaltung - ein Kernelement demokratischer Sozialstaatlichkeit? Szenarien zur Zukunft der sozialen Selbstverwaltung. *Zeitschrift für Sozialreform* 52 (2), 273-291.
- Leonardi S. (2004) *Bilateralità e servizi: quale ruolo per il sindacato?*, Collana Studi & ricerche IRES. Roma: Ediesse.
- Martinsson S. (2005) *Omställningsavtalen - Mellan vilka, för vilka och på vilket sätt*, Rapport 15, 2005. Uppsala: IFAU.
- Marx J.-M. (2010) *La formation professionnelle des demandeurs d'emploi*, Rapport OPCA-AGEFAFORIA, Paris.
- Méhaut P. (2005) Reforming the training system in France. *Industrial Relations Journal*, 36, 4, 303-317.
- Mercader Uguina J.R. (2010) *Las fundaciones laborales. Herramienta para canalizar la responsabilidad social empresarial*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Oliver R.J. (2010) Powerful remnants? The politics of egalitarian bargaining institutions in Italy and Sweden. *Socio-economic review*, 9, 533-566.
- Sartori A. (2007) Esiste un modello scandinavo? Un confronto sulle riforme del lavoro in Svezia e Danimarca, *La Rivista delle politiche sociali*, 2, 155-173.
- Schneider H. (2003) *Flexibilisierung zugunsten von Betriebsvereinbarungen*. [http://www.iza.org/en/webcontent/publications/press/press/view\\_press?id=455&year=2003](http://www.iza.org/en/webcontent/publications/press/press/view_press?id=455&year=2003).

- Schroeder W. e Burau B.E. (2008) *Soziale Selbstverwaltung und Sozialwahlen: Traditionsreiche Institutionen auch von morgen?*. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/05870.pdf>
- Sebardt G. (2005) *Redundancy and the Swedish Model - Swedish Collective Agreements on Employment Security in a National and International Context*. Uppsala: Iustus Förlag.
- Söder C. (2011) Job Security Foundation in Sweden. Stockholm: Trygghetsstiftelsen.
- Streeck W. (2005) *Nach dem Korporatismus: Neue Eliten, neue Konflikte*. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Working Paper 4, Köln.
- Streeck W. (2009) *Reforming capitalism: institutional change in the German political economy*. Oxford: Oxford University Press.
- Trampusch C., Continuing vocational training in Europe, 2010.
- Trampusch C. (2007) Industrial relations as a source of social policy: a typology of the institutional conditions for industrial agreements on social benefits. *Social Policy and Administration*, 41, 3, 251-270.
- Trampusch C. (2006) Postkorporatismus in der Sozialpolitik - Folgen fuer die Gewerkschaften. *WSI Mitteilungen*, 6, 347-352.
- Weishaupt J.T. (2011) *Social partners and the governante of public employment services: trends and experiences from Western Europe*. Working document 17 ILO - International Labour Office, Geneva.



## **Sezione 4**

# **LIBRO VERDE SULLA BILATERALITÀ Strumento di lavoro 2015**



# Introduzione

Il Libro Verde sulla bilateralità è uno strumento per fissare alcuni presupposti dell'auto-regolazione delle parti sociali sulla bilateralità italiana.

L'adeguamento ai criteri e all'impostazione del presente Libro Verde può permettere l'avvio di un circolo virtuoso, di riconoscibilità della bilateralità consolidata, operante ed efficace (cd. *quality standard* della bilateralità), mediante l'introduzione e la verifica dei seguenti modelli:

- Modelli istituzionali adeguati alle funzioni contrattualmente fissate;
- Modelli organizzativi - codici etici ed ex legge 231/2001;
- Modelli gestionali e rendicontativi definiti *ad hoc* per soggetti non lucrativi di tal genere;
- Modelli di governo conformi alla gestione paritetica;
- Modelli fiscali per la bilateralità.

Per bilateralità, ai fini specifici di questo lavoro, s'intende l'insieme delle istituzioni di matrice strettamente contrattuale, con organi di governo costituiti in via paritetica, volte a erogare prestazioni di vario genere, secondo quanto disposto dalla contrattazione collettiva, in ragione di un rapporto contributivo che sorge tra ente bilaterale e datore di lavoro, correlato al complesso dei rapporti di lavoro dipendente ad esso facenti capo.

Rilevano qui quegli enti bilaterali non configurati *ex lege*, che si distinguono dal resto delle istituzioni bilaterali già qualificate, direttamente o indirettamente, dalla norma di legge in ragione di predefinite/tipizzate finalità (quali fondi pensione, fondi di assistenza sanitaria integrativa, fondi interprofessionali per la formazione continua, fondi di solidarietà bilaterali).

Il team di lavoro del Libro Verde è stato composto da Maria Teresa Bianchi, Paola Bozzao, Giuseppe Croce, Michele Faioli (coordinamento scientifico), Manuelita Mancini, Roberto Radicci, Pasquale Sandulli (coordinamento scientifico) e qui presenta sette schede operative, volte a definire: a) i profili di cri-



ticità e b) le soluzioni per essi proposte alla luce della ricerca condotta, in ordine ai seguenti aspetti:

1. Bilateralità e contrattazione collettiva;
2. Bilateralità e rappresentatività sindacale dei soggetti istitutivi;
3. Bilateralità e livelli istituzionali (nazionale e territoriale);
4. Bilateralità e *governance* paritetica (veti e poteri degli amministratori);
5. Bilateralità e rendicontazione;
6. Bilateralità e sistemi sanzionatori-promozionali per l'adempimento;
7. Bilateralità e prestazioni.

# 1. Bilateralità e contrattazione collettiva

La bilateralità si realizza, ad oggi, mediante modelli istituzionali (nella specie più diffusa, associazione senza personalità giuridica) non pienamente adatti, né sufficienti, alla gestione delle prestazioni e della contribuzione correlata.

## *Linee guida*

- (i) La contrattazione collettiva, nazionale e territoriale, deve tendere a ridefinire i modelli istituzionali, aspirando a un proprio assetto regolativo omogeneo e stabile, non esclusivamente vincolato alla normativa civilistica sulle associazioni e/o fondazioni.
- (ii) La contrattazione collettiva, nazionale e territoriale, deve istituire modelli di bilateralità coordinati, nei rispettivi livelli nazionali e territoriali, con effetti sul governo paritetico, sulle responsabilità degli amministratori e sulla piena esecutività delle linee di indirizzo, anche mediante interventi di sostituzione gestionale, nonché azioni di controllo e di integrazione tra enti bilaterali territoriali e nazionali.
- (iii) La contrattazione collettiva, nazionale e territoriale, disporrà, affinché i terzi interessati siano messi in grado di conoscere il responsabile, legale e negoziale, della gestione, il conflitto potenziale di interessi tra amministratori e soggetti promotori, le modalità di accesso alle prestazioni, i limiti all'esercizio del diritto del lavoratore alla portabilità della propria posizione contributiva.
- (iv) I modelli istituzionali ricomprenderanno i seguenti elementi: le attività che possono costituire l'oggetto sociale dell'ente bilaterale, la costituzione in forma, come sopra adeguata, di associazione o fondazione, la pubblicità, l'organizzazione interna e la gestione, l'amministrazione congiuntiva, con limiti e funzioni, i poteri, gli obblighi e i diritti degli amministratori, i requisiti della qualità di socio/parte sociale in funzione istitutiva, i requisiti della qualità di socio/datore di lavoro aderente, gli elementi dell'ente bilaterale rispetto ai terzi (rappresentanza

sociale, responsabilità legale e negoziale, autonomia patrimoniale e pubblicità, responsabilità per le obbligazioni sociali), il procedimento di esclusione, i poteri in caso di inadempimento, l'applicazione delle sanzioni promozionali (diritto all'equipollente).

## 2. Bilateralità e rappresentatività sindacale dei soggetti istitutivi

La bilateralità rappresenta, già oggi, per le piccole e medie imprese uno strumento adeguato di misurazione della rappresentatività sindacale in alternativa agli attuali assetti del Protocollo 2011/2014.

### *Linee guida*

- (i) La contrattazione collettiva nazionale disporrà il quadro generale di collegamento tra (A) rappresentatività sindacale a livello nazionale e territoriale e (B) istituzione, governo e funzionamento della bilateralità.
- (ii) La rappresentatività delle organizzazioni sindacali e datoriali può essere inferita dall'azione che gli enti bilaterali di riferimento svolgono effettivamente a favore di lavoratori e datori di lavoro.
- (iii) La rappresentatività delle organizzazioni sindacali e datoriali deve riflettersi nella amministrazione paritetica (organi collegiali, tecnostruttura), con il superamento del sistema di veto e di unanimità.
- (iv) La misurazione della rappresentatività, attuata mediante la bilateralità, deve tener conto principalmente della quantità e della qualità delle prestazioni erogate a favore di lavoratori e datori di lavoro, secondo standard nazionali e regionali (combinazione di criteri).



### 3. Bilateralità e livelli istituzionali (nazionale e territoriale)

La bilateralità si realizza oggi mediante modelli istituzionali “deboli”, non sufficientemente conformati alla complessità delle situazioni giuridiche individuali e collettive di competenza.

La bilateralità va riorganizzata sulla base di sistemi istituzionali/organizzativi efficienti. Il rapporto tra territorio/centro, nel senso di ente bilaterale nazionale ed enti bilaterali territoriali, non può essere determinato da schemi regolativi variabili e mutevoli.

#### *Linee guida*

- (i) La natura sussidiaria della bilateralità non consente un intervento regolativo statale eccessivamente intrusivo e omogeneizzante ma, anzi, presuppone la valorizzazione di sperimentazioni e variazioni nella ricerca di soluzioni istituzionali e organizzative. D’altro canto, la varietà istituzionale rischia di degenerare in frammentazione, opacità, debolezza e permeabilità a interessi particolaristici.
  
- (ii) L’azione regolativa statale potrebbe limitarsi a prevedere requisiti organizzativi e patrimoniali minimi ma significativi, per limitare la frammentazione ed alimentare un processo di accorpamento/riorganizzazione degli enti, questo anche al fine di irrobustire il carattere manageriale e l’efficienza della gestione nonché i requisiti di monitoraggio e rendicontazione per realizzare più *social accountability* e trasparenza.



## 4. Bilateralità e *governance* paritetica (veti e poteri degli amministratori)

La bilateralità è attualmente gestita secondo logiche di governo interno, per esercizio di veti e poteri degli amministratori, non rispondenti alle dinamiche efficienti di gestione di forme di welfare di secondo livello.

### *Linee guida*

- (i) Per una chiara collocazione della bilateralità nel sistema delle relazioni industriali va mantenuta la guida politico-sindacale delle parti sociali sugli enti bilaterali, quale si esplica in particolare nella contrattazione collettiva.
- (ii) Il che deve essere necessariamente scisso dalla gestione tecnica della bilateralità (cd. “tecnostuttura”). Per incrementare l’efficienza degli enti e la loro capacità di elaborare e realizzare progetti di welfare dinamici e di divenire soggetti significativi delle politiche sociali, e non semplici terminali di micro-interventi, va rafforzato il ruolo manageriale, cioè le competenze e le responsabilità del management preposto alla gestione e allo sviluppo degli enti. Per questo rafforzamento del ruolo manageriale va previsto un sufficiente grado di autonomia del management rispetto alle parti sociali, fermo restando il potere di indirizzo delle stesse.
- (iii) Gli amministratori debbono gestire sulla base di un unico, chiaro quadro di poteri, diritti e obblighi, cui correlare la loro responsabilità legale e negoziale, le modalità di estinzione del rapporto di amministrazione, la funzione degli amministratori “estranei” (i.e. parti sociali), i vincoli degli organi gestori, la pubblicità degli atti.
- (iv) Nella logica appena detta, veti e unanimità nello schema gestorio della bilateralità vanno tendenzialmente eliminati o, per quanto possibile, ridotti alle sole ipotesi di fronteggiamento di speciali situazioni.
- (v) La tecnostuttura deve essere selezionata secondo criteri meritocratici e periodicamente sottoposta a verifiche gestionali e motivazionali.





## 5. Bilateralità e rendicontazione

La bilateralità necessita di strumenti rendicontativi costruiti *ad hoc* in funzione delle relative peculiarità dei contesti territoriali, organizzativi e settoriali degli enti. La bilateralità, così gestita, può essere promossa mediante un'operazione di razionalizzazione delle forme di *tax allowance/expenditure* che ricadono sulla contribuzione e sulle prestazioni ad essa riferibili. Ciò consentirebbe un'ulteriore promozione della bilateralità utile anche come strumento di welfare per le piccole e medie imprese. Queste ultime, infatti, non riescono ad adottare modelli di welfare aziendale e, quindi, la bilateralità assume il rilievo di primaria forma di welfare per i datori di lavoro aderenti.

### *Linee guida*

- (i) Atteso che l'ente bilaterale, per i profili scientifici di analisi dimostrati, è un'azienda che produce per il consumo, essa deve operare secondo principi di economicità; pertanto la gestione deve essere improntata ad efficienza e la rendicontazione che ne scaturisce deve dar conto dell'attività svolta. I proventi dell'ente, provenienti dai contributi degli associati, devono coprire i costi della gestione mantenendo sempre l'equilibrio fra i flussi in entrata e quelli in uscita. Ciò presuppone un'attenta attività di programmazione e controllo. Infatti, le risorse in entrata possono risultare concretamente disponibili con ritardo rispetto ai flussi in uscita e ciò potrebbe dar luogo ad uno sfasamento generatore di fabbisogno finanziario e, a lungo andare, anche di disequilibrio economico. È necessario, quindi, che l'ente programmi le proprie attività e monitori costantemente i risultati conseguiti rispetto alle previsioni. Ciò condurrà a una gestione armonica delle risorse (peraltro messe a disposizione dai lavoratori e dai datori di lavoro) e anche a una gestione secondo regole di buon governo, che condurranno alla citata autonomia dei manager.
  
- (ii) Per rendere adeguati i modelli di rendicontazione applicati agli enti bilaterali rispetto al tipo di attività dagli stessi svolta, vanno adottati sistemi di rendicontazione specifici standardizzati e connessi ad idonee modalità di controllo e monitoraggio e, al contempo, strettamente con-

nessi con il bilancio di previsione, seppure con una netta separazione tra i fondi della bilateralità e quelli per il funzionamento dell'ente bilaterale (istituzionali). Opportuno sarebbe anche un rendiconto finanziario per evidenziare e tenere sotto controllo i flussi di cassa. L'obiettivo da raggiungere, secondo i criteri di economicità, è quello di assottigliare il più possibile le differenze tra previsione e consuntivazione attraverso l'elaborazione di un nuovo e differente sistema di rendicontazione. In particolare, il bilancio degli enti bilaterali dovrebbe essere redatto secondo il criterio di competenza economica; esso deve essere costituito da: Stato patrimoniale, Conto economico, Nota integrativa, corredato da Relazione dell'organo amministrativo e, se previsto, da Relazione dell'organo di controllo. Nel bilancio si devono evidenziare: a) Dotazione iniziale e quote associative; b) Atti di liberalità senza vincolo; c) Atti di liberalità con vincolo; d) Atti di liberalità ad esecuzione pluriennale. Il bilancio consuntivo deve essere preceduto dal bilancio di previsione, redatto secondo gli stessi principi e gli stessi schemi. È suggerita la redazione, tanto in sede di preventivo che di consuntivo, anche del prospetto delle entrate e delle uscite. Il bilancio si dovrà ispirare alla prudenza. Le immobilizzazioni dovranno essere valutate al costo, mentre le eventuali gestioni patrimoniali potranno essere valutate al valore di mercato.

## 6. Bilateralità e sistemi sanzionatori-promozionali per l'adempimento

I sistemi di promozione all'adempimento (cd. automaticità di rilievo privatistico delle promozione - diritto all'equipollente) vengono definitivamente riconosciuti nell'ambito dei diritti retributivi del lavoratori ex art. 36 Cost. Tuttavia, è necessario un rafforzamento della posizione assunta dalla contrattazione collettiva.

### *Linee guida*

- (i) Il diritto all'equipollente rappresenta un punto di equilibrio tra la necessità di proteggere la bilateralità dal *free-riding* (riconoscendone il carattere di provider di servizi meritevole di speciale tutela), lasciando però al singolo datore di lavoro la libertà di scegliere tra l'adesione alla bilateralità e la semplice corresponsione della prestazione monetaria. Un equipollente di importo eccessivamente oneroso, tuttavia, creerebbe una protezione eccessiva per gli enti, con il rischio di sottrarli al giudizio e alla libera scelta dei datori di lavoro, trasformando di fatto la contribuzione in una rendita per gli enti.
  
- (ii) La contrattazione collettiva deve fissare la prestazione di bilateralità nell'alveo del minimo retributivo ex art. 36 Cost., con la conseguenza che il diritto all'equipollente venga considerato diritto individuale a contenuto economico in misura non forfetizzata.



## 7. Bilateralità e prestazioni

La bilateralità si pone già oggi come strumento di welfare privato-contrattuale (o di secondo livello) di straordinaria importanza in un contesto di combinazione tra politiche pubbliche e schemi privati di liberazione dal bisogno. La bilateralità come welfare privato-contrattuale significa creazione di schemi assicurativo-mutualistici di nuova generazione, orientati al benessere dei lavoratori (grande impresa e piccole medie imprese) nonché al miglioramento della produttività.

### *Linee guida*

- (i) I campi di intervento della bilateralità sono quelli che caratterizzano anche il welfare aziendale di secondo livello, che mira a migliorare e stabilizzare il rapporto tra azienda e lavoratore, con l'implicazione di favorire gli investimenti organizzativi e formativi e la ricerca di guadagni di produttività nel tempo. Particolarmente rilevante è il ruolo che la bilateralità può giocare a questo riguardo in contesti territoriali e settoriali caratterizzati da dimensioni di impresa piccole e medio-piccole, che più difficilmente sono in grado di promuovere iniziative aziendali unilaterali. Sul fronte dei costi del welfare bilaterale è la contrattazione collettiva la sede "naturale" nella quale le risorse vanno cercate e i costi condivisi tra le parti sociali, se si vuole preservare il carattere sussidiario della bilateralità ed evitare di trasformarla in un apparato esterno della pubblica amministrazione.
  
- (ii) Un sistema della bilateralità virtuoso si fonda su uno stretto collegamento tra il momento di raccolta di risorse (finanziamento) e quello di erogazione delle prestazioni. La prassi, tuttavia, mette in luce come tale collegamento non sempre si configuri appieno in quanto, a fronte di ingenti montanti di risorse, vengono spesso elargite poche prestazioni. L'effettiva erogazione delle prestazioni è invece questione fondamentale, perché è proprio su di essa che si misura l'efficienza del sistema protettivo messo in piedi dal sistema della bilateralità. Sotto questo aspetto, le prestazioni – gestite sia livello nazionale che territoriale – sono di regola erogate a livello territoriale. Nelle diverse realtà locali vi-

gono, però, tipologie di prestazioni e regole di accesso tra loro estremamente eterogenee; ciò pur in presenza di un dinamismo regolativo forte e, quindi, di una elevata capacità di variare le prestazioni, adeguandole di volta in volta alle esigenze del territorio di riferimento. Per quanto riguarda le tipologie di prestazioni, la gamma riscontrata è estremamente ampia e riguarda sia il sostegno al reddito nei casi di sospensione o cessazione del lavoro, sia misure di fidelizzazione all'impresa, sia ancora misure di welfare familiare; tra i soggetti beneficiari si riscontra, poi, una significativa presenza delle micro-imprese.

- (iii) La creazione di un sistema di bilateralità moderno ed efficiente richiede la razionalizzazione di questo composito assetto; ciò nei termini di una maggiore omogeneizzazione delle condizioni di accesso alle prestazioni, delle modalità con cui le stesse vengono erogate, della esigibilità delle prestazioni in caso di mancata regolarità contributiva (stante la non applicabilità del principio di automaticità delle prestazioni). Una siffatta bilateralità, in grado di garantire adeguate tutele ai lavoratori e divenire, così, essa stessa bene meritevole di speciale tutela, richiede, poi, ulteriori misure di rafforzamento delle garanzie rivolte ai beneficiari, quali la previsione di meccanismi di portabilità della posizione contributiva da una realtà territoriale all'altra, nonché di cumulabilità delle posizioni acquisite presso i diversi enti territoriali, anche ai soli fini della maturazione delle condizioni necessarie per l'accesso al servizio offerto. Si tratta di misure in grado di agevolare la mobilità territoriale dei lavoratori (interregionale, ma anche infra-regionale) e la ricollocazione professionale degli stessi all'interno di settori tradizionalmente connotati da una forte frammentazione produttiva e instabilità dell'impiego, consentendo, così, di salvaguardare il patrimonio di professionalità di lavoro dipendente e imprenditoriale e di evitare, per tale via, il depauperamento e l'indebolimento dei settori produttivi interessati.

La collana **Quaderni della Fondazione Brodolini - Studi e Ricerche** presenta i risultati dell'attività di ricerca svolta dalla Fondazione nelle aree che, nel tempo, sono diventate il centro delle sue iniziative culturali: occupazione, sviluppo locale, valutazione delle politiche pubbliche, politiche sociali, pari opportunità, storia.

ISBN 9788895380292



Fondazione  
Giacomo Brodolini