

Gli enti bilaterali in chiaro

Luigi Mariucci

Fino a qualche tempo fa gli enti bilaterali erano un istituto pressoché sconosciuto, anzi «negletto», di cui «i pochi che sanno non parlano né sembrano interessati a sentir parlare da estranei: prediligono la discrezione, il silenzio – meglio ancora l’oblio – incuranti di destare in questa maniera il sospetto di occultare chissà quali compromissioni» (Romagnoli, 2003). Monografie e saggi in argomento si contavano sulla punta delle dita (Bellardi, 1989; Perulli, Sabel, 1997). Poi sono arrivati la legge 30 e il d.lgs. 276 del 2003, in cui all’art. 2, lettera h, gli enti bilaterali, «costituiti a iniziativa di una o più associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro», sono definiti come «sedi privilegiate per la regolazione del mercato del lavoro». «Sedi privilegiate» è un’espressione impegnativa. Infatti, subito dopo la medesima disposizione aggiunge che l’attività di tali enti si svolge attraverso «la promozione di una occupazione regolare e di qualità; l’intermediazione nell’incontro tra domanda e offerta di lavoro; la programmazione di attività formative e la determinazione di modalità di attuazione della formazione professionale in azienda; la promozione di buone pratiche contro la discriminazione e per la inclusione dei soggetti più svantaggiati; la gestione mutualistica di fondi per la formazione e l’integrazione del reddito; la certificazione dei contratti di lavoro e di regolarità o congruità retributiva; lo sviluppo di azioni inerenti la salute e la sicurezza sul lavoro; ogni altra attività o funzione assegnata loro dalla legge o dai contratti collettivi di riferimento».

Dopo l’entrata in vigore di tali normative sugli enti bilaterali si sono accesi i riflettori. Una prima analisi è stata proposta dal seminario promosso da *Lavoro e diritto* a Venezia nell’aprile 2003, dal quale emerse un ventaglio significativo di opinioni (vedi gli interventi di Mariucci, Martinengo, Zilio Grandi, Carinci, Cester, Del Punta, Scarponi, Torelli, Romagnoli, in *Gli enti bilaterali: mercato del lavoro e rappresentanza sindacale*, 2003). Poi si sono succeduti i numerosi commenti del d.lgs. 276 del 2003. Infine ancora a Venezia, nell’ottobre 2005, nell’ambito di un convegno dedicato al bilancio

* Luigi Mariucci è docente di Diritto del lavoro presso l’Università di Venezia.

sull'attuazione della legge 30/2003, si sono svolti interventi e confronti sulle esperienze applicative (vedi in particolare gli interventi di Martinengo, Torelli, 2005).

Conviene muovere dal punto di arrivo della discussione. L'esperienza applicativa dimostra, per valutazione comune, che nulla di quanto previsto dalla legge 30 riguardo alle nuove funzioni pubbliche attribuite agli enti bilaterali ha trovato attuazione: da nessuna parte risulta che gli enti bilaterali si siano impegnati a svolgere attività di intermediazione né, tanto meno, di certificazione. Ciò è accaduto per una molteplicità di fattori, il principale dei quali è costituito, più che dalla conclamata opposizione del sindacato più rappresentativo (la Cgil), dalla generale incertezza in cui sono sprofondati gli attori sociali di fronte a un quadro normativo confuso e controverso, e alla complessiva crisi del sistema di relazioni sindacali, a partire dal crollo delle stesse regole e prassi della concertazione. Risulta anzi, per osservazione comune, che il sovraccarico di funzioni improprie attribuite agli enti bilaterali dalla legge 30 abbia costituito una causa scatenante della crisi della bilateralità sul suo proprio terreno, quello negoziale, riferito alle funzioni a tali enti attribuite dai contratti collettivi dei diversi settori. Di fronte a tale esito si potrebbe dichiarare la fine di un dibattito in sostanza inconcludente, e tracciare un tratto di penna sulla roboante disposizione di cui all'art. 2, lettera h, del d.lgs. 276/2003.

Si tratterebbe tuttavia di una conclusione affrettata. Intanto perché nella storia, in genere, e nelle relazioni sociali, in particolare, difficilmente si determinano nette cesure tra le diverse fasi, come insegna l'ormai plurisecolare vicenda giuslavoristica.

Proviamo quindi a immaginare uno scenario diverso. Ipotizziamo che la funzione degli enti bilaterali come «sedi privilegiate della regolazione del mercato del lavoro», disegnata dalla legge 30/2003, si fosse effettivamente realizzata. Che vi fossero stati una molteplicità di accordi e contratti collettivi, stipulati a livello locale, regionale e nazionale, nei diversi settori produttivi e a livello interconfederale, tra i maggiori sindacati (Cgil, Cisl, Uil) e le più importanti associazioni di imprese (Confindustria, Confapi, Cna, Confartigianato, Confcommercio ecc.) sulla istituzione di enti bilaterali ai vari livelli, cui assegnare l'insieme delle funzioni a loro attribuite dagli accordi e dalla legge (gestione di risorse negoziali e di risorse pubbliche per la formazione; gestione delle assunzioni, relative al collocamento ordinario e a quelli speciali, lavoratori in mobilità, in via di inserimento, lavoratori cosiddetti svantaggiati, disabili ecc.; funzioni di certificazione dei contratti, della regolarità contributiva, delle varie forme di somministrazione del

lavoro ecc.). Se tutto questo si fosse realizzato non si sarebbe verificata una riedizione del corporativismo pubblicistico nella gestione del mercato del lavoro? Non avrebbe posto tutto ciò qualche problema in ordine alla regola della libertà sindacale, intesa in senso positivo e negativo (art. 39 Cost; art. 15 dello Statuto dei lavoratori, il quale non a caso alla lettera a) si preoccupò di riaffermare la nullità degli atti e dei patti diretti a «subordinare l'occupazione di un lavoratore alla condizione che aderisca o non aderisca a una associazione sindacale»)? Inoltre, non si sarebbe trattato di una funzione di fatto monopolistica, in violazione dei principi di libera concorrenza sanciti del diritto comunitario? Tali interrogativi, altrove sollevati (Mariucci, 2003) sono stati definiti «stravaganti» da un commentatore frettoloso (Pedrazzoli, 2004, p. 171). Essi erano invece fondati, come hanno riconosciuto commentatori più avveduti (Proia, 2005) e come dimostra il libro che qui si recensisce.

Infatti il pregio maggiore del libro di Salvo Leonardi, che dà conto di una ricerca dell'Ires-Cgil, consiste nel corredare le valutazioni contenute nel saggio introduttivo da un ricco materiale di documentazione, pubblicato nella parte II, sulla esperienza della bilateralità in Italia nei diversi settori (edilizia, artigianato, agricoltura, commercio, turismo, servizi, formazione) e in altri paesi europei e non (nord Europa, Francia, Israele), con la collaborazione di altri co-autori (Giuseppe D'Aloia, Roberto Pettenello).

Nel commentare il libro vorrei partire proprio dai saggi relativi alle esperienze comparate, la cui lettura è molto istruttiva. La ricostruzione delle esperienze scandinave e belga, centrata sulla gestione sindacale dei fondi per la disoccupazione, di quella francese, fondata sulle alterne vicende del paritarismo a forte matrice pubblicistica nella amministrazione degli interventi di sicurezza sociale, oltre al particolare caso israeliano, dimostrano quanto sia sbagliato il metodo del comparativismo meccanicista: quello che consiste nel trapiantare parti di modelli, innestando artificiosamente segmenti di esperienza su contesti diversi. Tale metodo, purtroppo incentivato dalla tecnica giornalistica di diffusione delle comunicazioni, che talora contagia anche la cosiddetta dottrina, contraddice la lezione dei veri comparatisti che, come Otto Khan Freund, non si stancavano di ricordare che il comparativismo serve più a segnalare le differenze che le similitudini: è uno strumento utile a individuare i problemi comuni a partire dalle differenze, piuttosto che a prescrivere omologazioni e appiattimenti. Ciò vale in particolare per il diritto del lavoro, il quale, anche nell'ambito del nucleo più stretto dei paesi fondatori della Unione Europea, resta fortemente differenziato, perché radicato nelle specifiche culture na-

zionali, politiche e sociali. Inoltre, solo una osservazione superficiale dei modelli realizzati in altri paesi può indurre a proporre facili trapianti e innesti. Una analisi più approfondita rivela invece come anche le regolazioni apparentemente più semplici siano inestricabilmente connesse ai singoli contesti nazionali.

Ciò è quanto si deduce dal libro in commento. Si registra, ad esempio, una enorme differenza tra la scelta effettuata nei paesi scandinavi alcuni decenni fa di assegnare ai sindacati la gestione dei fondi per l'indennità di disoccupazione, il che, in tempi più recenti, determina il paradosso dell'aumento delle iscrizioni ai sindacati in rapporto alla crescita della disoccupazione in paesi in cui il tasso di sindacalizzazione è comunque altissimo, oltre il 70 per cento, e quella realizzata in Francia, in cui la gestione paritaria degli interventi di sicurezza sociale, la quale comporta l'elezione e comunque l'attribuzione a rappresentanti sindacali di circa 40.000 posizioni, costituisce uno dei pilastri della forza sindacale di quel paese, che resta molto alta, grazie anche alla pressione esercitata dall'esercizio del diritto di sciopero, nonostante che il tasso di sindacalizzazione si sia ridotto a livelli molto bassi (8 per cento in media, 5 nel settore privato-industriale). Tali esperienze non sono in alcun modo comparabili a quelle realizzate nel campo della bilateralità in Italia.

Le esperienze italiane sono ricostruite puntualmente, con efficace corredo documentale: le diverse vicende della bilateralità nei settori in cui si sono effettivamente sperimentate dicono che la bilateralità in Italia funziona quando essa ha una matrice e una gestione negoziale, favorita discretamente dal sostegno pubblico. E che, invece, essa tende a snaturarsi quando diventa l'oggetto di un intervento pubblicistico sovrabbondante. Il che è puntualmente accaduto con le disposizioni della legge 30 e del d.lgs. 276 del 2003.

In questo quadro sono largamente condivisibili la ricostruzione e le valutazioni critiche contenute nel saggio introduttivo di Leonardi, in cui si denuncia il «travisamento» della esperienza della bilateralità a seguito dei recenti interventi legislativi. Meritevoli di opportune riflessioni sono poi le osservazioni critiche dedicate alla più recente esperienza degli enti bilaterali per la formazione, puntualmente ricostruita nel saggio di Leonardi e Pette-nello, dove si indica quanto sia difficile passare dalla teoria alla prassi, dalla individuazione astratta dei fabbisogni formativi alla individuazione delle misure concrete per attivare percorsi formativi utili, con il conseguente rischio che la bilateralità si risolva nella istituzione di enti autoreferenziali che impiegano larga parte delle risorse nelle spese di mantenimento degli apparati (vedi in tal senso Martinengo, 2005). Alla fine la conclusione è chiara:

per favorire fecondi sviluppi della bilateralità è bene restituire gli enti bilaterali alla loro naturale funzione e farli prosperare sul loro proprio terreno, senza sovraccarico di improprie funzioni pubblicistiche.

Bibliografia

- AA.VV. (2003), *Gli enti bilaterali: mercato del lavoro e rappresentanza sindacale*, in *Lavoro e Diritto*, n. 2.
- Bellardi L. (1989), *Istituzioni bilaterali e contrattazione collettiva*, Milano, Franco Angeli.
- Bologna S., Fumagalli A. (1997) (a cura di), *Il lavoro autonomo di seconda generazione*, Milano, Feltrinelli.
- Mariucci L. (2003), *Interrogativi sugli enti bilaterali*, in AA.VV. (2003), *op.cit.*, p. 163 ss.
- Martinengo G. (2005), intervento in corso di pubblicazione, in *Lavoro e Diritto*.
- Pedrazzoli M. (2004), in AA.VV., *Il nuovo mercato del lavoro*, Bologna, Zanichelli, p. 171.
- Perulli P., Sabel C. (1997), *Rappresentanza del lavoro autonomo e coordinamento economico*, in Bologna S., Fumagalli A. (1997) (a cura di), *op.cit.*
- Proia G. (2005), intervento al convegno di Venezia, 6-7 ottobre, in corso di pubblicazione.
- Romagnoli U. (2003), *Enti bilaterali: possibili risposte*, in AA.VV. (2003), *op.cit.*, p. 261.
- Torelli F. (2005), intervento in corso di pubblicazione, in *Lavoro e Diritto*.