

## Le strutture bilaterali aiutano le organizzazioni?

Claudio Pellegrini

Il volume di Salvo Leonardi esamina un aspetto delle relazioni industriali che ha avuto negli ultimi anni un notevole sviluppo, anche se alcune esperienze erano già avviate da molto tempo. Il tema è quello degli enti bilaterali, nel volume sono contenuti una serie di saggi relativi a questo fenomeno sia a livello nazionale sia in altri contesti. Per l'Italia ci sono poi approfondimenti settoriali dedicati al settore edile, all'artigianato, all'agricoltura e al commercio, turismo e servizi (questi ultimi due capitoli sono di Giuseppe D'Aloia). Il tema della formazione è esaminato in un capitolo specifico.

La necessità di uno studio a carattere interdisciplinare delle strutture bilaterali è quanto mai necessario. I giuristi hanno dato importanti contributi (vedi ad esempio il numero monografico dedicato all'argomento da *Lavoro e diritto*, 2003, n. 2). A questo proposito non si può non riprendere una valutazione di Luigi Mariucci nel suo contributo *Interrogativi sugli enti bilaterali* (p. 164) che vede in queste strutture «strumenti utili proprio in quanto regolati e governati dalle stesse parti sociali, sulla base di risorse propriamente negoziali, e che tuttavia rischiano di essere snaturati proprio dal modo in cui se ne occupa la legge 30 del 2003». Questa legge, com'è noto, attribuiva a queste strutture anche compiti di intermediazione nel mercato del lavoro e di certificazione dei rapporti di lavoro. Valutazione che concorda con le analisi del volume in esame, che però fa scaturire questa conclusione da una lettura più ampia che utilizza le teorie delle relazioni industriali per inquadrare le specificità degli enti bilaterali.

L'incertezza che prevale nel mercato del lavoro e nel rapporto di lavoro va colmata con tutele al passo con i tempi e gli enti bilaterali possono svolgere un ruolo importante, anche per questo si erano sviluppate da tempo in settori dove precarietà del rapporto di lavoro e frammentazione d'impresa erano prevalenti (ad esempio, l'edilizia). Naturalmente l'idea di una sostituzione

\* Claudio Pellegrini è docente di Relazioni industriali presso l'Università di Roma La Sapienza

ne alle politiche pubbliche su questo versante è irrealistica, mentre rimane il ruolo supplementare, diversificato nei vari settori, che queste strutture possono svolgere. In questa luce le strutture bilaterali non sono né da esaltare come panacea né da demonizzare, possono fornire servizi aggiuntivi utili, far crescere capacità di amministrazione e conoscenza puntuale dei meccanismi del mercato del lavoro. Nei settori dove sono più a lungo presenti in Italia (nel settore delle costruzioni) non hanno generato esempi di cattiva amministrazione o modificato il ruolo del sindacato, e le sue capacità conflittuali, quando necessarie; hanno anzi favorito la crescita delle relazioni industriali in contesti che altrimenti avrebbero trovato difficoltà enormi e assicurato a una parte importante dei dipendenti diritti e benefici.

Le strutture bilaterali, proprio perché nascono su terreni specifici, non possono esaurire il terreno della cooperazione tra le parti. Possono tuttavia generare, oltre agli obiettivi per cui sono create, se ben funzionanti un maggiore *trust* tra le organizzazioni.

La spinta alla partecipazione, che non esclude conflitto, va invece portata verso il basso all'interno dell'organizzazione del lavoro, e verso l'alto nelle modalità della concertazione.

Nella sezione dedicata all'Italia, nel primo e più rilevante capitolo, l'autore esamina strutture e finalità degli enti bilaterali all'interno delle teorie delle relazioni industriali. In particolare si mette bene in evidenza il ruolo che questi enti possono svolgere nel *continuum* partecipazione-contrattazione, presente in varie modalità e gradi in tutte le realtà. Mentre però la partecipazione a livello micro è più legata all'organizzazione del lavoro, a livello macro e strategico richiede possibilità di incidenza sulle scelte generali con accordi e patti su cui esiste un'ampia letteratura.

Inquadrare gli enti bilaterali all'interno del dibattito teorico relativo alla rappresentanza degli interessi costituisce uno dei meriti di questo volume. L'analisi delle fonti normative e degli ambiti funzionali degli enti viene fatta sulla base di una lettura puntuale della storia e delle specificità delle relazioni industriali italiane. Viene anche criticamente esaminato il modo con cui la legge 30/2003 utilizza le strutture bilaterali.

Successivamente l'attenzione è rivolta al settore delle costruzioni, dove la struttura bilaterale ha la storia più lunga e consolidata. I primi accordi risalgono al 1919 per la provincia di Milano, dal secondo dopoguerra la rete delle casse edili e delle scuole edili è presente in tutte le provincie. Ora ci sono 98 casse provinciali con Ance/Confindustria, 21 con Confapi e artigiani, 5 con la cooperazione. Attraverso accantonamenti fatti da trattenute sulla busta paga i dipendenti di imprese iscritte ottengono la possibilità di ac-

cumulare l'ammontare necessario per ferie, gratifica natalizia, premi di anzianità e integrazioni al trattamento di malattia e infortunio. I benefici interessano circa 600.000 dipendenti, purtroppo restano esclusi coloro che lavorano in imprese che non sono iscritte alle associazioni aderenti. Le attività bilaterali sono poi estese alla formazione e alle scuole edili per consentire al settore la creazione di un *pool* di manodopera specializzato cui tutte le imprese possono attingere. Naturalmente rispetto alle esigenze l'offerta formativa è ancora insufficiente, ma almeno costituisce una base.

Il settore dell'artigianato, dove la crescita di strutture bilaterali è stato particolarmente rilevante e dove il campo di attività è particolarmente esteso, è esaminato nel terzo capitolo. Nel settore dell'artigianato le strutture bilaterali sono più recenti e risalgono ad accordi degli anni ottanta e novanta. Si tratta di un settore che occupa circa 1.300.000 persone. L'Ebna è la struttura bilaterale nazionale, con il compito di coordinare gli enti regionali (che esistono in quasi tutte le regioni), svolgere un ruolo nelle sedi istituzionali, realizzare indagini sui fabbisogni, realizzare progetti e interventi di solidarietà. Gli interventi delle strutture regionali sono sia di sostegno al reddito sia di servizio per attività specifiche, ad esempio la formazione. Particolarmente complessa è l'articolazione per settori e i problemi posti dalla definizione della rappresentanza. Un tema questo non sempre facile da risolvere nelle strutture bilaterali, purtroppo nel settore privato (a differenza del pubblico) non si è ancora riusciti a far intervenire la legislazione.

È anche esaminata una tematica di particolare importanza, quella della formazione (questo capitolo è dell'autore e di Roberto Pettenello). Sul terreno della formazione l'Italia è in notevole ritardo, le indagini internazionali hanno sempre messo in evidenza un livello di partecipazione insufficiente e molto al di sotto della media europea. È quindi importante che si siano sviluppate strutture bilaterali con adeguati finanziamenti. Il tema della formazione è particolarmente adatto alla gestione congiunta, infatti è presente anche in contesti internazionali molto diversificati (per il caso Stati Uniti si può fare riferimento a Ferman L.A., Hoyman M., Cutcher-Gershenfeld J., Savoie E.J., *Joint Training Programs: A Union-management Approach to Preparing Workers For the Future*, Ilr Press, Ithaca, New York, 2001). Gli enti esistenti hanno profili normativi diversi, le finalità sono legate alla destinazione delle risorse finanziarie, coordinamento delle attività regionali, analisi dei fabbisogni. Un problema che emerge dall'analisi è la lentezza e «macchinosità» del processo che ha portato dagli accordi alla creazione degli enti alla disponibilità dei fondi e quindi all'attività concreta. Un decennio è

decisamente troppo quando si tratta di colmare con urgenza il *gap* formativo del nostro paese. C'è solo da sperare che finalmente si vedano gli effetti sul piano della partecipazione alla formazione.

Il settore dell'agricoltura (di Giuseppe D'Aloia) è anche istruttivo, poiché in esso esistevano i prerequisiti per la creazione di strutture bilaterali (frammentazione delle imprese, contrattazione territoriale, rapporti sindacali con il baricentro al di fuori dell'impresa) ma invece hanno sviluppato la bilateralità in modo minore, mentre al centro è rimasto il sistema di regolazione della disoccupazione agricola con prevalenza del ruolo pubblico e intervento delle parti sociali. Le successive riforme e la contrattazione hanno ridotto le differenze, anche se alcune specificità restano.

Il rischio di un'eccessiva proliferazione degli enti è ben messo in evidenza dall'analisi del settore commercio, turismo e servizi (l'autore è Giuseppe D'Aloia), dove esistono 19 enti nazionali e 90 a livello territoriale. Tra quelli nazionali occorre distinguere la maggioranza (13 che sono di derivazione contrattuale, altri che invece sono nati per la previdenza integrativa e quindi hanno origine legislativa). Oltre a evitare un affollamento, occorre anche sviluppare capacità e limiti nelle spese per la gestione. Particolarmente utile al riguardo risultano alcune linee guida elaborate dalla Filcams nel 2002 relativamente a modalità di funzionamento, rapporti con la contrattazione e rapporti tra i vari livelli. Riflessioni e considerazioni su questo terreno andrebbero sviluppate in tutto il sindacato per poter arrivare, dopo una fase di crescita rapida di queste strutture, a una maggiore sistematizzazione.

La Filcams ha anche realizzato un'indagine relativamente al Veneto che consente un'analisi più puntuale dell'attività degli enti, fatta non solo leggendo gli statuti ma verificando strutture e modalità di intervento. Le attività sono molteplici: oltre alla formazione professionale e agli osservatori del mercato del lavoro, un'area di intervento è quella degli ammortizzatori sociali e previdenziali, prestazioni connesse all'integrazione del *welfare* e commissioni paritetiche di conciliazione e arbitrato. L'attività di servizi alle imprese e agli individui, l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, le autorizzazioni relativamente ai rapporti di lavoro atipici completano la vasta gamma di possibili iniziative, non sempre tutte realizzate. Quest'analisi, limitata al solo Veneto e ristretta a un settore, dovrebbe essere estesa per poter diffondere gli esempi positivi, eliminare scatole vuote e aree di attività che si dimostrano poche adatte. Sarebbe anche utile avere una valutazione sull'impatto di queste strutture con indagini rivolte agli utenti e ai destinatari dei servizi.

La parte internazionale costituisce la seconda sezione del volume e prende in considerazione il sistema Ghent, il modello francese e la realtà dello Stato di Israele. Da ricordare che per sistema Ghent si intendono Svezia, Danimarca, Finlandia e Belgio. Il nome è quello di una città del Belgio fiammingo dove all'inizio del secolo scorso fu avviato un programma di assicurazione volontaria contro la disoccupazione, gestito dal sindacato e appoggiato da fondi in parte pubblici. I paesi che vanno sotto la denominazione «sistema Ghent» sono realtà molto diverse tra loro dal punto di vista della struttura delle relazioni industriali, ma hanno in comune un sistema di assicurazione contro la disoccupazione oggi finanziato dallo Stato ma gestito dal sindacato (esistono molte diversità all'interno dei paesi esaminati che sono evidenziate nel testo). Nei sistemi Ghent la percentuale di sindacalizzazione è marcatamente più elevata rispetto a comparabili realtà nord-europee, e molte ricerche empiriche hanno confermato che il sindacato, in termini di iscritti, trae beneficio da questo meccanismo. Da sottolineare che l'iscrizione al sindacato non è un prerequisito per il beneficio e le condizioni generali del programma di assistenza sono normate dalla legislazione. È evidente però che i contatti del sindacato con gli individui durante il periodo di disoccupazione favoriscono il mantenimento nell'organizzazione. Il tasso di iscrizione alle organizzazioni è tuttavia più alto rispetto agli altri paesi anche se si eliminano dal numero degli iscritti i disoccupati. Le stime variano, ma il differenziale positivo in termini di sindacalizzazione si aggira intorno al 20 per cento. In questi paesi si è spesso assistito a una crescita delle iscrizioni al sindacato da livelli che erano già elevati e che hanno portato la quota a circa l'80 per cento in Svezia.

Esattamente all'estremo opposto in termini di iscrizioni è la realtà francese, dove la sindacalizzazione è scesa al di sotto del 10 per cento, anche in presenza di una legislazione non sbilanciata in favore del padronato (come avviene negli Stati Uniti). L'analisi del *paritarisme* in Francia deve essere letta nel contesto delle forti divisioni tra sindacati. Le strutture bilaterali sono divenute un ulteriore terreno di scontro: composizione paritaria e maggioritaria, messa in minoranza di una o più strutture sindacali sono il risultato della compattezza del fronte padronale e di maggiori divisioni sull'altro versante. L'esame del caso francese dà luogo anche a una riflessione teorica sulle strutture bilaterali; utile la definizione di «tecnica politica che permette agli interessi del lavoro e del capitale di partecipare congiuntamente alla produzione di un bene collettivo o di una regolamentazione stabilita nel quadro di un interesse generale» (AA.VV., *Le paritarisme: de l'analyse historique aux enjeux actuels*, in *Le Paritarisme*, Revue de l'Ires, n. 24, 1997).

La riflessione teorica andrebbe sviluppata proprio per comprendere meglio le caratteristiche delle strutture bilaterali. A questo riguardo va anche ripreso il contributo di Wolfgang Streeck che ha sempre visto nel governo dei settori economici dalle parti sociali un'alternativa importante nella scelta tra Stato e mercato. In altri termini, i limiti e le inefficienze dell'intervento pubblico e i fallimenti del mercato nel settore privato che si occupa della produzione di beni collettivi, o in parte collettivi, possono dare spazio ad attività di governo congiunto delle parti sociali. La riflessione teorica per svilupparsi richiede analisi comparate in modo sistematico. Oltre quindi alla descrizione e storia delle singole esperienze, la comparazione strutturata è il passo necessario indispensabile per far crescere la riflessione teorica e la costruzione di un modello interpretativo delle esperienze bilaterali, in grado di reggere anche in contesti di relazioni industriali differenziate. A questo scopo potrebbe essere utile limitare il confronto internazionale ad alcuni settori per tenere costante la variabile tecnologica e della struttura d'impresa e del prodotto. D'altra parte è proprio da «esercizi» di questa natura che si sono sviluppati i contributi più interessanti nel campo delle relazioni industriali, a partire dal volume *Industrial relations systems* di J. Dunlop. Il settore dell'edilizia, alcuni comparti dell'artigianato o del commercio potrebbero essere candidati ideali.