

EBiNFoP

**SEMINARI DI APPROFONDIMENTO SUL TEMA
DELLA BILATERALITÀ**
Milano, giovedì 24 maggio 2012

La bilateralità tra legge e contrattazione

Prof. Pasquale Passalacqua
Università di Cassino

A decorative header featuring a bright yellow sun with a blue circle in the center, partially obscured by blue and white stylized clouds.

II FOCUS dell'indagine

Svolgere un'indagine sugli Enti Bilaterali dai loro rapporti genetici con la contrattazione collettiva e attraverso le funzioni che a loro sempre più vengono attribuite anche dal legislatore nella logica della **partecipazione** e della **sussidiarietà**

A stylized illustration of a bright yellow sun with a blue outline, partially obscured by blue and white clouds, set against a light blue background.

Il welfare negoziale

**Dalla crisi del WELFARE
STATE**



**Nuovo spazio “necessario” per la
contrattazione collettiva**

I RIFERIMENTI COSTITUZIONALI

I'art. 38 Cost.

Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale.

I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria.

Gli inabili ed i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale.

Ai compiti previsti in questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato.

L'assistenza privata è libera

I RIFERIMENTI COSTITUZIONALI

l'art. 118 Cost., IV comma

Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.

rapporto Unipol e Censis
Presentato a Roma il 6 luglio 2011

AFFRONTARE IL FUTURO.

Le tutele sociali nell'Italia che cambia

Di fronte alla crisi profonda del welfare State “**Abbiamo perso la cultura sistemica e la cultura del medio lungo periodo e senza di queste, il sociale, che si sviluppa sul lungo periodo, non può funzionare. Dobbiamo sviluppare un policentrismo di sistema, perché se continuiamo a concentrarci su un sistema piramidale, rischiamo che la piramide, ovvero lo Stato, resti senza base o si sgretoli nei prossimi anni**”

[Giuseppe De Rita, presidente del Censis]



GLI ENTI BILATERALI

- ORGANISMI DI ORIGINE SINDACALE COSTITUITI E REGOLATI DAI C.C.N.L.
- GESTITI PARITETICAMENTE DALLE PARTI SOCIALI, OVVERO TRAMITE RAPPRESENTANZE DEI DATORI DI LAVORO E DEI LAVORATORI
- Sistema fortemente DECENTRATO a livello regionale e, in alcuni casi, a livello provinciale.

La definizione offerta dal legislatore

Il legislatore italiano li ha definiti di recente come «organismi costituiti a iniziativa di una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative, quali sedi privilegiate per la regolazione del mercato del lavoro attraverso: (...) la gestione mutualistica di fondi per la formazione e l'integrazione del reddito (...) **[art. 2, lett. h), d.lg. n. 276 del 2003]**.

La PARTECIPAZIONE

- Prevale la **regola dell'unanimità** per sciogliere questioni dibattute e in generale per le decisioni di rilievo, per sottolineare l'impianto consensuale che si vuole attribuire a questi organismi.
- Viene così sviluppata la prospettiva della partecipazione genericamente intesa. Infatti proprio il sistema degli enti bilaterali appare quello più vicino all'ideale assetto della partecipazione, dove i mezzi di lotta sindacale naturalmente non hanno mai trovato spazio e dove, per la stessa sopravvivenza dell'ente, la decisione deve essere assunta e assunta all'unanimità.

LE ORIGINI

- **Le Casse Edili. La prima cassa Edile nacque a Milano nel 1919**
- **Anni '50: primi embrionali esempi (oltre alle Casse edili-Formedil, grafici artigiani).**
- **Anni '70: attraverso norme contrattuali, si cominciano a configurare organismi paritetici molto simili agli attuali EB, finalizzati alla gestione di alcune tematiche, quali:**
 - **- l'analisi e la composizione delle controversie di lavoro,**
 - **- le interpretazioni contrattuali,**
 - **- la classificazione contrattuale**

Gli sviluppi successivi - I

- **Protocollo IRI, 1984:** riconoscimento di una cornice di diritti di informazione e consultazione e ulteriore esempio di “commissioni miste” composte in modo paritetico da rappresentanti dell’azienda e del sindacato.
- **Fine anni '80:** diffusione di organi di tipo partecipativo con funzioni consultive nelle aziende private di diverse dimensioni.
- **Prima metà anni '90: vera e propria svolta** con nuovo impulso agli organismi bilaterali (ridefinendone funzioni e ambito operativo) ad opera delle parti sociali attraverso accordi bilaterali intersettoriali fra i rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro che, soprattutto in tema di formazione, ne delineano i tratti caratteristici e le competenze.
- **Esempi:** Confindustria (gennaio 1993), settore artigiano (febbraio 1993), Confapi (maggio 1993), accordo interconfederale del 23 luglio 1994 per il settore cooperativo.

Gli sviluppi successivi - II

- **Protocollo 23 luglio 1993**: nuova fase per le relazioni industriali in Italia. Nei capitoli dedicati a: “occupazione giovanile e formazione” e “istruzione e formazione professionale” si rimanda in varie occasioni agli EB, soprattutto in tema di formazione, riconoscendo loro fondamentali poteri di indirizzo e di verifica in materia di contratti di formazione e lavoro e di apprendistato.
- Ad essi compete in particolare:
- la programmazione dei corsi,
- l'organizzazione dei piani di formazione,
- il controllo a livello locale di domanda e offerta formativa,
- l'attuazione di iniziative per il reinserimento del personale in mobilità e per favorire l'occupazione delle fasce deboli del mercato del lavoro

Gli sviluppi successivi - III

L'Accordo interconfederale 22-1-2009, Punto 2:

“La contrattazione collettiva nazionale o confederale può definire ulteriori forme di unilateralità per il funzionamento di servizi integrativi di welfare”

L'Accordo interconfederale 15-4-2009, Punto 2.3, quarto capoverso:

È inoltre competenza dei contratti collettivi nazionali di lavoro di categoria definire ulteriori forme di bilateralità, anche sulla base di specifici accordi interconfederali conclusi in relazione ad un quadro normativo che assicuri benefici fiscali ad incentivazione del funzionamento di servizi integrativi di welfare.

Si tratta di una forma di “declinazione del principio di sussidiarietà orizzontale in una *welfare society*, che abbia il sindacato come protagonista a pieno titolo”, anche se è lecito avanzare dubbi sul successo di una simile prospettiva senza un “progetto complessivo che combini e coordini intervento pubblico e intervento collettivo” [Carinci 2009, 197-198]

LA FORMA degli E.B.

Forme giuridiche in parte diverse scelte dagli EB (dall'analisi dei loro statuti)

- - nella maggior parte dei casi: **associazioni non riconosciute *ex artt. 36 ss. cod. civ.***, frutto di una intesa tra associazioni sindacali e datoriali
- - società a responsabilità limitata
- - forma consortile *ex art. 2615 cod. civ.*

LA STRUTTURA degli E.B. - I

○ - “associazioni di associazioni” i cui soggetti firmatari sono: per il sindacato: associazioni confederali – Cgil, Cisl e Uil – ognuna con una propria autonomia e visibilità associativa, per i datori di lavoro: soggetti singoli (Confindustria per esempio) o plurimi (Confartigianato, Cna, Casa, Clai)

Struttura interna:

- composta da un'assemblea ordinaria e straordinaria dei soci, un consiglio di amministrazione o di direzione, un collegio dei revisori dei conti
- tutti gli organi dirigenziali e amministrativi sono nominati secondo il principio della pariteticità
- in genere per la durata di tre anni rinnovabili
- il presidente, che è il rappresentante legale dell'ente, è nominato dalle associazioni datoriali
- il vice-presidente è competenza della parte sindacale

IL WELFARE NEGOZIALE

realizzato tramite gli ENTI BILATERALI

Si tratta dell'originario, ma perdurante, ruolo cosiddetto **«distributivo»** svolto dagli enti bilaterali, che trova origine nel sistema delle casse mutua, ora attuato nell'offrire sostegno al reddito per soggetti che non trovano nel sistema «legale» adeguata tutela, in quanto alcune prestazioni non vengono assicurate in favore di alcune categorie di lavoratori

Negli ultimi anni poi il legislatore ha legato la possibilità di concedere misure per il perseguimento di politiche attive di sostegno del reddito alla costituzione da parte della contrattazione di appositi fondi, gestiti in modo paritetico, per i settori sprovvisti di ammortizzatori sociali (**art. 2, 28° comma, l. n. 662/1996**), che ha favorito l'ulteriore sviluppo delle già rilevanti esperienze del turismo, del commercio, del credito e dell'industria.

Lo sviluppo degli ENTI BILATERALI

Settori ad alta frammentazione delle imprese e del lavoro; difficile sindacalizzazione nei luoghi di lavoro (PMI)

- edilizia
- agricoltura
- artigianato
- commercio
- turismo

Settori “ricchi” e ben sindacalizzati ma privi di ammortizzatori sociali (ex L. 223/91)

- Credito/assicurazioni
- Ex monopoli e *public utilities* (L. 662/96): poste, elettrici, Fs, Alitalia, ecc.

Funzioni svolte dagli Enti Bilaterali

1) Mutualizzazione di obblighi retributivi derivanti da legge e CCNL

- trattamento economico per ferie e 13^a (Edilizia)
- anzianità professionale (Edilizia)
- malattia (Cassa portieri)
- erogazione del Tfr (ENPAIA agricoltura)

2) Sostegno al reddito e “ammortizzatori sociali”

- Funzione integrativa e/o sostitutiva per quei settori sprovvisti di cassa integrazione e mobilità (artigianato, credito, assicurazioni, poste, trasporto aereo, fs, elettrici, monopoli)
- Rivisitazione del modello mutualistico di assicurazione sociale
- Settorializzazione (particolaristica) dell'intervento

L'implementazione delle funzioni attribuite dal legislatore agli E.B.

La certificazione della regolarità contributiva

- La certificazione di regolarità contributiva rilasciata dalle casse edili assume il carattere di requisito obbligatorio negli appalti pubblici, pena la revoca della concessione

La gestione della formazione professionale

- Ci si riferisce ai fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua (art. 118, co. 1, l. 23 dicembre 2000, n. 388), cui destinare il contributo dello 0,30 per cento della retribuzione a carico delle imprese, che l'INPS è tenuto a devolvere al fondo

Le competenze attribuite agli E.B. in materia di salute e sicurezza sul lavoro

- I. Sedi privilegiate per: la programmazione di attività formative e l'elaborazione e la raccolta di buone prassi a fini prevenzionistici; lo sviluppo di azioni inerenti la salute e sicurezza sul lavoro; l'assistenza alle imprese finalizzata all'attuazione degli adempimenti in materia; ogni altra attività o funzione assegnata loro dalla legge o dai contratti collettivi di riferimento» [art. 2, co. 1, lett. ee), d.legisl. 9 aprile 2008, n. 81].
- II. Nell'ambito poi del «servizio di prevenzione e protezione», si prevede che il datore si possa avvalere anche di «persone o servizi esterni costituiti anche presso le associazioni dei datori di lavoro o gli organismi paritetici» (art. 31, co. 1, d.legisl. 9 aprile 2008, n. 81).
- III. «Gli organismi paritetici possono supportare le imprese nell'individuazione di soluzioni tecniche e organizzative dirette a garantire e migliorare la tutela della salute e sicurezza sul lavoro (art. 51, co. 3, d.legisl. 9 aprile 2008, n. 81)
- IV. Prima istanza di soluzione di controversie «sorte sull'applicazione dei diritti di rappresentanza, informazione e formazione, previsti dalle norme vigenti» (in precedenza art. 20, co. 1, d.legisl. 19 settembre 1994, n. 626, ora art. 51, co. 2, d.legisl. 9 aprile 2008, n. 81).

Le competenze attribuite agli E.B. nell'ambito della cd. Legge Biagi sul mercato del lavoro

*L'attività di intermediazione
nell'incontro tra domanda e offerta
di lavoro*

Nella legge sono previsti
«Regimi particolari di
autorizzazione» per alcuni
soggetti pubblici e privati, tra
i quali gli enti bilaterali, che
debbono possedere, per lo
svolgimento della sola
attività di intermediazione,
alcuni dei requisiti richiesti in
generale agli altri soggetti

*La certificazione
dei contratti di lavoro*

Si tratta delle disposizione del
d.legisl. 10 settembre 2003, n.
276, che collocano gli enti
bilaterali nel novero dei soggetti
abilitati alla certificazione dei
contratti di lavoro. La legge
individua a tal fine le commissioni
istituite presso gli enti bilaterali

LA SUSSIDIARIETA' negli interventi affidati agli E.B.

Il modello promozionale vigente sull'integrazione pubblico-privato nel welfare

Il modello si basa su un contributo pubblico che viene versato laddove vi sia un contributo predisposto dagli enti bilaterali e nasce in riferimento ai contratti di solidarietà per il settore artigiano (art. 5, co. 8, l. 19 luglio 1993, n. 236)

Così in materia di “istituti a sostegno del reddito”, il legislatore ha previsto che “in via sperimentale per il triennio 2009-2011 e subordinatamente a un intervento integrativo pari almeno alla misura del venti per cento dell'indennità stessa a carico degli enti bilaterali previsti dalla contrattazione collettiva un trattamento, in caso di sospensione per crisi aziendali o occupazionali ovvero in caso di licenziamento, pari all'indennità ordinaria di disoccupazione con requisiti normali per i lavoratori assunti con la qualifica di apprendista (...) o di apprendista” (art. 19, co. 1, lett. c), d.l. 29 novembre 2008, n. 185, convertito in l. 28 gennaio 2009, n. 2).

I dubbi di costituzionalità e il nuovo intervento del legislatore

L'originaria formulazione della norma aveva immediatamente suscitato diffusi dubbi di costituzionalità sia per il fatto che per usufruire dell'intervento pubblico si imponeva l'adesione all'ente bilaterale in violazione del principio di libertà sindacale [Greco 2009, 89], che per violazione dell'art. 3 Cost., a causa della illegittima disparità di trattamento sofferta dai lavoratori dipendenti di datori di lavoro non aderenti al sistema degli enti bilaterali [Liso 2009, 711].

Al fine di superare tali dubbi il legislatore ha poi proceduto a modificare la norma prevedendo che “nelle ipotesi in cui manchi l'intervento integrativo degli enti bilaterali, i predetti periodi di tutela si considerano esauriti e i lavoratori accedono direttamente ai trattamenti in deroga alla normativa vigente” (art. 19, co. 1-bis, d.l. 29-11-2008, n. 185, così modificato dall'art. 7-ter, co. 9, lett. b), d.l. 10-2-2009, n. 5). In tal modo la prestazione verrà comunque corrisposta sulla base del sistema degli ammortizzatori sociali in deroga, sicché viene superata la supposta disparità di trattamento tra lavoratori [Liso 2009, 710 ss.; Passalacqua 2010].

Istituzione EBiNFoP

CCNL per la Formazione Professionale

1 gennaio 2007 – 31 dicembre 2010
25 gennaio 2008

ART. 3 - ENTE BILATERALE NAZIONALE E REGIONALE

1. Entro 3 mesi dalla data di sottoscrizione del presente CCNL, le Parti firmatarie costituiscono l'Ente Bilaterale Nazionale quale strumento per affrontare problemi e bisogni dei lavoratori e degli organismi formativi e supportare processi di cambiamento secondo quanto previsto dallo Statuto dell'Ente, allegato n. 1, parte integrante del presente CCNL.

2. Entro 3 mesi dalla costituzione dell'Ente Bilaterale Nazionale dovrà essere costituito, tra le Parti firmatarie del contratto collettivo nazionale di lavoro, in ogni regione, l'Ente Bilaterale Regionale. Ogni Ente Bilaterale Regionale dovrà, entro l'anno di costituzione, affiliarsi all'Ente Bilaterale Nazionale versando la quota di affiliazione annuale stabilita dallo Statuto di quest'ultimo.

Scopi dell' EBiNFoP

Art. 3, quinto comma CCNL 2007-2011

L'Ente Bilaterale Nazionale ha la finalità di rappresentare, a livello nazionale, tutti gli Enti Bilaterali Regionali della Formazione Professionale ed ha i seguenti scopi:

- a.** promuovere studi e ricerche sul settore, con particolare riguardo all'analisi dei fabbisogni di formazione, alla legislazione nazionale, regionale ed europea, allo sviluppo della formazione professionale;
- b.** monitorare le tipologie dei rapporti di lavoro nel settore, nell'ambito delle norme stabilite dalla legislazione e dalle intese tra le Parti sociali;
- c.** realizzare il monitoraggio dei rapporti tra il sistema scolastico nazionale dell'istruzione ed i sistemi regionali di formazione professionale;
- d.** promuovere la sicurezza nei luoghi di lavoro nell'ambito delle norme stabilite dalla legislazione e dalla contrattazione collettiva anche per l'accessibilità nei luoghi di lavoro;
- e.** recensire e diffondere esperienze formative di eccellenza e buone pratiche;
- f.** attuare gli altri compiti che le Parti, a livello di contrattazione collettiva nazionale, decideranno congiuntamente di attribuire all'Ente Bilaterale Nazionale

Scopi dell' EBiRFoP

Art. 3, settimo comma CCNL 2007-2011

7. L' Ente Bilaterale Regionale ha le seguenti finalità:

a. promuovere e sostenere per i dipendenti dei datori di lavoro aderenti all'Ente Bilaterale, iniziative in materia di formazione continua e permanente, riqualificazione professionale, anche armonizzando i propri interventi con l'attività dei fondi interprofessionali;

b. promuovere e sostenere iniziative formative analoghe a quelle destinate ai dipendenti, per i lavoratori con rapporto di lavoro non subordinato, ove previsto da apposito accordo negoziale nazionale tra le Parti;

c. promuovere e sostenere studi e ricerche relative alla materia della salute e della sicurezza sul lavoro nell'ambito delle norme stabilite dalla legislazione e dalla contrattazione collettiva;

d. promuovere e sostenere la realizzazione di seminari/convegni delle Parti sociali firmatarie del presente CCNL per la promozione e lo sviluppo della Formazione Professionale regionale;

e. sostenere, attraverso un fondo gestito da apposito regolamento, progetti di innovazione tecnologica e metodologica presentati dai datori di lavoro aderenti all'ente bilaterale;

f. attuare gli altri compiti, anche con l'istituzione di specifici fondi che le Parti, a livello di contrattazione collettiva regionale, decideranno congiuntamente di attribuire all'Ente Bilaterale Regionale;

g. istituire e gestire, con apposito regolamento, **un fondo di sostegno per interventi straordinari destinato ai lavoratori, in presenza di crisi aziendali.**

Gli sviluppi prospettati nel disegno di legge sulla riforma del mercato del lavoro - I

Art. 42

(Istituzione dei fondi di solidarietà bilaterali)

1. Al fine di assicurare la definizione, entro l'anno 2013, di un sistema inteso ad assicurare adeguate forme di sostegno per i lavoratori dei diversi comparti, le organizzazioni sindacali e imprenditoriali comparativamente più rappresentative al livello nazionale stipulano, entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, accordi collettivi e contratti collettivi, anche intersettoriali, aventi ad oggetto la costituzione di fondi di solidarietà bilaterali per i settori non coperti dalla normativa in materia di integrazione salariale, con la finalità di assicurare ai lavoratori una tutela in costanza di rapporto di lavoro nei casi di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa per cause previste dalla normativa in materia di integrazione salariale ordinaria o straordinaria.

Gli sviluppi prospettati nel disegno di legge sulla riforma del mercato del lavoro - II

Art. 43

(Fondo di solidarietà residuale per l'integrazione salariale)

1. Per i settori, tipologie di datori di lavoro e classi dimensionali comunque superiori ai 15 dipendenti, non coperti dalla normativa in materia di integrazione salariale, per i quali non siano stipulati, entro il 31 marzo 2013, accordi collettivi volti all'attivazione di un fondo di solidarietà, è istituito, con decreto non regolamentare del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, **un fondo di solidarietà residuale**, cui contribuiscono i datori di lavoro dei settori identificati.