

La bilateralità nel settore artigiano: note a margine dell'esperienze di EBIART (Ente bilaterale artigiano Friuli Venezia Giulia) e di EBAS (Ente bilaterale artigiano Sardegna)

MARCO LAI

SOMMARIO: 1. La bilateralità tra contrattazione e partecipazione – 2. Bilateralità e mutualità nella crisi del Welfare State – 3. L'esperienza di Ebiart e di Ebas: similitudini e differenze – 4. Uno sguardo di prospettiva.

1. LA BILATERALITÀ TRA CONTRATTAZIONE E PARTECIPAZIONE

Il ruolo svolto dalla bilateralità nel sistema di relazioni sindacali italiano, ed in particolare nel settore dell'artigianato, ha raggiunto risultati significativi.

Gli enti bilaterali, sorti in origine in settori polverizzati e carenti di processi produttivi stabili (edilizia, agricoltura, ed appunto artigianato) con lo scopo di garantire a lavoratori ed imprese la continuità di alcune prestazioni fondamentali, hanno assunto nel tempo carattere più strutturale, come emanazione dei contratti collettivi, sviluppandosi ben oltre le funzioni originarie.

La dottrina che, tranne lodevoli eccezioni, si è per lungo tempo disinteressata della tematica, è venuta occupandosene principalmente a seguito della c.d. “legge Biagi” (legge n. 30/2003 e relative norme di attuazione – d.lgs.

n. 276/2003), che per prima ha fornito un esplicito riconoscimento, di carattere generale, al ruolo della bilateralità¹.

Presupposto per l'affermarsi della cultura della bilateralità è in particolare il superamento della dimensione conflittuale e negoziale, considerata come esclusiva e non solo prevalente per l'organizzazione sindacale, mediante l'affermazione della cultura della partecipazione e della gestione. Al riguardo si è assimilata la funzione regolativa del sindacato alla funzione legislativa del Parlamento e l'attività di gestione degli enti bilaterali all'attività di governo. Se infatti il sindacato concorre con le associazioni datoriali alla produzione di regole, mediante la contrattazione collettiva, la gestione di un ente presuppone una capacità di governo orientata alla soluzione dei problemi. Per la funzionalità di tale indirizzo partecipativo e per la sua efficacia operativa è d'altro lato indispensabile una comune volontà di agire ed un affidamento reciproco tra le parti.

Caratteristica fondamentale degli enti bilaterali è il fatto di essere istituiti e disciplinati dalla contrattazione collettiva. Il contratto collettivo rappresenta dunque *la fonte primaria* di loro regolazione.

È da affermare pertanto l'origine contrattuale degli enti bilaterali, in quanto costituiti sulla base di un obbligo contrattuale, frutto dell'autonomia privata, che non consiste tanto nell'iscrizione all'ente bilaterale bensì nella sottoscrizione (o comunque nell'applicazione) del contratto collettivo che lo istituisce.

Tale impostazione è esplicitata nel settore artigiano a partire dall'accordo interconfederale del 23 luglio 2009 (applicativo dell'intesa 21 novembre 2008), in base al quale "le prestazioni presenti nei sistemi di bilateralità nazionale e regionale rappresentano.. un *diritto contrattuale* di ogni singolo lavoratore..."², configurandosi dunque come parte integrante del trattamento

¹ Le attribuzioni degli "enti bilaterali" sono elencate nella stessa definizione posta dall'art. 2, comma 1, lett. h), d.lgs. n. 276/2003: "*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 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 contributiva; 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*".

² "Che pertanto matura, nei confronti delle imprese non aderenti al sistema bilaterale, il diritto all'erogazione diretta delle prestazioni da parte dell'impresa datrice di lavoro" (elemen-

economico e normativo del lavoratore previsto all'interno dei contratti collettivi di categoria ³.

Sotto altro versante la bilateralità viene a rappresentare un importante strumento di *partecipazione sociale*, concorrendo a realizzare, assieme alla contrattazione collettiva, quella *società democratica*, fondata sull'apporto delle formazioni espressione della società civile, riconosciuta dalla Carta costituzionale.

Bilateralità e partecipazione rappresentano peraltro la soluzione più autorevole e credibile per superare la cultura antagonista nei rapporti di produzione e avviare, in un rinnovato clima di fiducia e collaborazione, una virtuosa alleanza tra capitale e lavoro sui temi della crescita, dello sviluppo e della giustizia sociale in un contesto destinato a fronteggiare frequenti cause di instabilità. Non mancano del resto, anche nella fase attuale, tentativi di affermare logiche centralistiche, con derive plebiscitarie, dove è sminuito il ruolo dei corpi intermedi e della società civile o, viceversa, di tornare ad assetti totalmente liberisti, basati solo sul piano dei rapporti individuali e di mercato.

Un ulteriore impulso alla partecipazione delle parti sociali viene dalla riforma del titolo V° della Costituzione, operata nel 2001, che accanto al principio di *sussidiarietà verticale* (Stato/Regioni/Enti locali) riconosce espressamente il principio di *sussidiarietà orizzontale* (cfr. in particolare l'art. 118, comma 4, Cost.). Il soddisfacimento di interessi generali è possibile, dunque, grazie anche all'intervento di soggetti privati (singoli e associazioni) nell'organizzazione e gestione di determinate attività. In tale contesto gli enti bilaterali possono utilmente operare per assicurare taluni servizi e prestazioni di carattere sociale che, in un tessuto di piccola e media impresa come quello italiano, risultano più efficaci se forniti a livello territoriale.

Obiettivo è quello di mettere in campo tutte le risorse disponibili e le espressioni di rappresentanza degli interessi per favorire una *via alta*, anche

to retributivo aggiuntivo pari a 25 euro lordi, per ciascuna mensilità, a far data dal 1°luglio 2010).

³ Cfr. anche la circolare del Ministero del Lavoro n. 43/2010, che si esprime per l'obbligatorietà del riconoscimento a favore del lavoratore di prestazioni integrative o aggiuntive di welfare negoziale (assistenza sanitaria, forme di sostegno al reddito in caso di disoccupazione, ecc.), qualificando le stesse come "un diritto contrattuale del singolo lavoratore", e l'iscrizione all'ente bilaterale "nient'altro che una modalità per adempiere al conseguente obbligo", dovendo il datore di lavoro che non aderisca al sistema bilaterale di riferimento assicurare analoghe forme di tutela, anche attraverso una loro quantificazione in termini economici.

Sempre per il settore artigiano con l'accordo del 30 giugno 2010 (*Atto di indirizzo sulla bilateralità*) si è definito un compiuto meccanismo di contribuzione alla bilateralità.

sul piano dei diritti economici e sociali, della competizione territoriale, che rappresenta il vero ambito dello sviluppo.

2. BILATERALITÀ E MUTUALITÀ NELLA CRISI DEL WELFARE STATE

Le trasformazioni dell'economia di mercato (terziarizzazione, globalizzazione, delocalizzazione) e le conseguenze sui sistemi di welfare e sul ruolo del pubblico fanno emergere la necessità di ricorrere a nuovi strumenti di protezione sociale.

I cambiamenti della domanda di salute e di benessere sociale connessi alle mutate condizioni della popolazione attuale e futura (anziani, disabili, precari, ecc..) mettono peraltro in rilievo il crescente divario tra costi dei sistemi di protezione sociale e risorse (scarse) disponibili.

Anche se le scelte in materia non possono essere ricondotte alla sola valenza economica si pone dunque il problema della qualificazione delle politiche sociali, mediante il coinvolgimento, nell'erogazione dei servizi, del volontariato, del privato sociale e, a determinate condizioni, del privato *for profit* (dal *welfare State* al *welfare community*). In tale quadro si tratta di conciliare al meglio sussidiarietà e solidarietà, unità e differenziazione: da una parte prevedendo prestazioni di base, a livello nazionale, sotto forma di servizi, agevolazioni e trasferimenti monetari; dall'altra lasciando ai governi locali la scelta politica di riconoscere quote aggiuntive di prestazioni, rendendo altresì sempre più visibile il rapporto costi-benefici della spesa sociale locale.

Più in generale è da osservare che la giusta valorizzazione delle specificità territoriali deve tener conto della tendenziale vocazione universalistica dei diritti civili e sociali (fondamentali), in quanto diritti delle persone prima che di appartenenti a determinate comunità locali. Di tutto ciò occorre tener conto in particolare ai fini della determinazione dei *livelli essenziali* delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117, comma 2, lett. *m*), Cost.).

L'iniziativa delle parti sociali nell'area del c.d. *welfare secondario* vede innovative esperienze, a fronte della crescente domanda di servizi, specie nel campo della previdenza complementare e della tutela sanitaria integrativa.

Un'ampia serie di prestazioni è peraltro offerta proprio dal sistema della bilateralità, attraverso Fondi appositamente istituiti, particolarmente sviluppato in alcuni settori e comparti, tra i quali l'artigianato. Tale intervento, in

taluni casi, sembra incontrare il favore dei lavoratori ben oltre il numero degli iscritti al sindacato.

Si tratta più in generale di dar vita a nuovi schemi mutualistici e assicurativi, promovendo quelle che in ambito Ocse sono definite *politiche sociali attive* (attenzione ai problemi dell'infanzia ed alla possibilità di conciliare responsabilità familiari e professionali; lotta all'esclusione sociale; sostenibilità finanziaria dei sistemi pensionistici e maggiori opportunità di partecipazione sociale per gli anziani), argine a quella *società liquida* dove spesso la precarietà lavorativa si tramuta in precarietà esistenziale.

D'altro lato si pone il problema di come estendere le forme di mutualità previste dalla bilateralità originata dalla contrattazione collettiva a quelle categorie di persone particolarmente bisognose (anziani, precari, inoccupati, ecc.), non comprese nel proprio ambito di rappresentanza, e che rischiano di essere ancor più emarginate.

3. L'ESPERIENZA DI EBIART E DI EBAS: SIMILITUDINI E DIFFERENZE

Venendo ad alcune considerazioni volte ad evidenziare similitudini e differenze tra le esperienze della bilateralità artigiana in Friuli Venezia Giulia e Sardegna è innanzitutto da sottolineare come si tratti, in entrambi i casi, di sistemi oramai consolidati: venti anni per Ebiart, venticinque anni per Ebas (ciò nonostante gli enti bilaterali dell'artigianato si siano storicamente affermati prima nelle regioni del Nord e del Centro e, con maggiori difficoltà, nell'Italia meridionale).

Ebiart, dopo la crisi del periodo 2006/2016, affilia oggi circa il 92% delle imprese artigiane operanti nel Friuli Venezia Giulia, collocando la regione al terzo posto a livello nazionale dopo Veneto e Provincia autonoma di Trento.

Merita peraltro evidenziare che già prima della nascita di Ebiart erano operanti più Fondi, tra cui il *Fondo Relazioni Sindacali*, avente la finalità di sostenere l'istituzione dei rappresentanti sindacali di bacino, riconosciuti dalla contrattazione collettiva del settore artigiano; a significare la scelta fin dalle origini, convinta e condivisa, verso un modello di relazioni sindacali di tipo partecipativo.

Ebas, dal suo canto, secondo stime recenti, rappresenta circa il 47% delle imprese del settore, dato che pone la Sardegna ai primi posti tra le regioni del Centro-Sud per numero di adesioni, anche se ancora lontana dalle percentuali assai elevate delle regioni del Nord Italia.

Si tratta dunque di realtà significative ed in crescita.

L'area di principale intervento nei due casi regionali è quella del sostegno al reddito, stante anche gli effetti della crisi economica che fino ad epoca recente ha colpito lavoratori ed imprese del nostro Paese. Circa i 2/3 delle prestazioni erogate da Ebas nel 2017 sono riferibili ad ammortizzatori sociali; anche in Friuli Venezia Giulia le prestazioni di protezione del reddito sono nettamente predominanti (fino ad un ammontare complessivo di quasi 226.000 Euro nel 2017).

Di interesse è peraltro la valutazione della crisi in un'ottica di genere: se la componente femminile tra le imprenditrici artigiane si è mostrata pressoché costante, operando le donne in settori del terziario dove l'impatto della crisi è stato minore, situazione opposta si è registrata sul versante delle lavoratrici, dove la flessione dell'occupazione conseguente alla crisi ha interessato maggiormente le donne.

La materia del sostegno al reddito ha d'altro lato risentito delle profonde riforme operate negli ultimi anni sul piano legislativo e contrattuale che, in attuazione dell'art. 3, comma 4, della legge n. 92/2012 (cd. legge Fornero) e poi dell'art. 27, del d.lgs. n. 148/2015 (di attuazione del Jobs Act), hanno visto la costituzione a livello nazionale del *Fondo di Solidarietà Bilaterale dell'Artigianato* (FSBA), nel segno di una svolta *neo-centralista*, di raccolta dei contributi e di erogazione delle prestazioni. La scelta centralista non dovrebbe d'altro lato portare al superamento dell'approccio *sartoriale*, tipico della bilateralità artigiana, con soluzioni "su misura", modulato sui bisogni effettivi del territorio.

La realizzazione di un efficace sistema di *welfare integrato*, articolato su due livelli, nazionale e regionale, è al momento una scommessa aperta.

Rispetto al nuovo Fondo gli enti bilaterali regionali sono peraltro chiamati a svolgere un fondamentale ruolo di informazione rispetto alle opportunità esistenti nonché di carattere preliminare ed ispettivo, dovendo, tra l'altro, verificare la regolarità della documentazione presentata dalle imprese (in tal senso è la convenzione sottoscritta il 22 giugno 2017 tra FSBA ed Ebiart per la liquidazione delle prestazioni).

Di rilievo anche la scelta qualificante di erogare le prestazioni attraverso l'impresa e non direttamente al lavoratore, al fine di mantenere comunque una relazione tra impresa ed ente bilaterale territoriale.

Altro aspetto significativo riguarda il rapporto con le istituzioni territoriali, operando gli enti bilaterali in esame nell'ambito di regioni a statuto speciale.

Sia in Friuli Venezia Giulia che in Sardegna, seppur in ambiti diversi, gli enti bilaterali dell'artigianato, oltre a partecipare ai tavoli di concertazione

regionale per l'utilizzo degli ammortizzatori in deroga, strumento decisivo di sostegno alle imprese nel corso della crisi, sono stati coinvolti in interventi di politica attiva del lavoro.

Si pensi alla gestione diretta da parte di Ebiart del "numero verde" regionale dedicato all'apprendistato o agli interventi per la formazione realizzati da Ebas in raccordo con l'Assessorato regionale al lavoro ed alla formazione professionale, alla luce peraltro delle indicazioni e priorità provenienti da *Fondartigianato*, il fondo paritetico interprofessionale istituito a livello nazionale.

La formazione professionale e continua rappresenta un'area ancora da sviluppare in tutte le sue potenzialità.

Comune ad entrambe le esperienze in esame è, più in generale, la prospettiva volta ad affermare, attraverso gli strumenti della bilateralità artigiana, un *welfare secondario* e di *protezione rimediale* contro i rischi sociali, individuando nuove forme di solidarietà a completamento di quanto dovrebbe essere assicurato dalla Stato.

Diversità tra i due sistemi regionali di bilateralità, secondo quanto può desumersi dalle ricerche, emergono in relazione agli aspetti organizzativi degli enti.

Così la struttura di Ebiart si articola in una serie di *bacini* territoriali, in corrispondenza grosso modo delle province, con sedi periferiche presso le associazioni sindacali e datoriali, in modo da consentire agli interessati un rapido accesso alle informazioni ed ai servizi offerti. Di rilievo è anche il ruolo di gestione amministrativa, svolto da parte di Ebiart, nei confronti di Fondi settoriali (legno, metalmeccanica).

Da segnalare infine la strumentazione informatica, il portale internet di Ebiart, strumento di particolare utilità per la promozione delle diverse iniziative sul territorio.

Più in generale, in particolare Ebiart, ha da sempre perseguito una politica di servizio verso tutti i soggetti interessati, a prescindere dall'iscrizione o meno alle associazioni datoriali; da qui anche la positiva dialettica con i consulenti del lavoro ed i professionisti operanti nel territorio, che ha consentito la tenuta delle adesioni anche in periodo di crisi, qualificando l'ente come vera e propria *casa della bilateralità artigiana*.

Comune è anche l'opportuna distinzione tra organi di rappresentanza, con funzioni di indirizzo e controllo, espressione diretta delle parti sociali da cui origina la bilateralità, e organi con compiti di direzione e di gestione tecnico-operativa, di carattere indipendente rispetto ai soci.

La disponibilità di specifiche competenze tecniche in relazione ai diversi ambiti di intervento risulta essere un determinante fattore di successo, al pari del necessario monitoraggio e controllo sui risultati dei servizi di welfare erogati.

4. UNO SGUARDO DI PROSPETTIVA

In merito alle prospettive della bilateralità nel settore artigiano, richiamando le indicazioni contenute nelle ricerche in esame, è da evidenziare come, superata la fase emergenziale degli ultimi anni, centrata prevalentemente sulle prestazioni a protezione del reddito, nuove aree di intervento siano da individuare, tra le altre, nel sostegno a lavoratori ed imprese nella trasformazione digitale ed in nuove prestazioni di welfare secondario per le famiglie, con particolare riguardo al lavoro femminile.

Le innovazioni produttive connesse alla digitalizzazione vengono ad interessare anche le realtà di piccola e media impresa, comportando un massiccio investimento sul versante formativo, in relazione all'aggiornamento delle competenze necessarie. La trasformazione digitale in azienda infatti, oltre ad essere questione di tecnologie, è questione di persone e di implementazione organizzativa. L'evoluzione tecnologica, si pensi ad esempio all'uso delle piattaforme digitali, può aumentare le differenze sia tra i lavoratori che tra le imprese, in base alla loro capacità di rispondere alle sfide del mercato, con conseguente rischio di marginalizzazione.

Ciò potrebbe del resto favorire un ricambio generazionale nonché l'inserimento di giovani con adeguata preparazione in un settore, quale quello artigiano, che registra un progressivo invecchiamento della forza lavoro.

Altro terreno di prospettiva è quello del welfare secondario, stante tra l'altro l'utilizzo degli sgravi fiscali previsti dalle più recenti leggi di stabilità, ai quali sono da aggiungere gli incentivi su base territoriale.

Si tratta di un sistema di benefici non monetari, da collegare eventualmente ad indicatori di qualità della produzione, che oltre a consolidare quanto già sperimentato sul versante dell'assistenza sanitaria integrativa con *San. Arti* (il Fondo di assistenza sanitaria integrativa per l'artigianato), potrebbe orientarsi ancor più a valorizzare prestazioni di welfare familiare (ad es. interventi per l'istruzione scolastica, borse di studio; assistenza sociale di sostegno per famiglie con portatori di handicap, tossicodipendenze, anziani da assistere), con particolare attenzione alla dimensione di genere, mediante specifiche prestazioni a supporto delle esigenze di imprenditrici e lavoratrici artigiane.

Una bilateralità così rinnovata verrebbe a rappresentare uno strumento essenziale per lo sviluppo di sistemi di welfare territoriale. Bilateralità come frutto della convergenza di interessi tra imprese e lavoratori, di scelte condivise e di sinergia nella loro realizzazione.

Persona, competenze, innovazione, welfare sono le parole chiave per consolidare il sistema della bilateralità nel settore artigiano e portare a compimento, in termini di maggiore efficienza e qualità, gli sforzi compiuti in questi anni.

Riferimenti bibliografici

- BELLARDI L., DE SANTIS L. (a cura di) (2011), *La bilateralità tra tradizione e rinnovamento*, Milano, Franco Angeli.
- CHIAROMONTE W., VALLAURI M. L. (a cura di) (2018), *Modelli ed esperienze di welfare aziendale*, Torino, Giappichelli.
- LAI M., TROVÒ A. (a cura di) (2015), *Bilateralità e lavoro*, Roma, Edizioni Lavoro.
- LEONARDI S. (2005), *Bilateralità e servizi. Quale ruolo per il sindacato ?*, Roma, Ediesse.
- NAPOLI M. (2003), *Gli enti bilaterali nella prospettiva di riforma del mercato del lavoro*, in: *Jus*, pp. 237 ss.
- NOGLER L. (a cura di) (2014), *Gli enti bilaterali dell'artigianato tra neocentralismo ed esigenze di sviluppo*, Milano, Franco Angeli.
- NUNIN R. (2014), *EBIART-1998*, in: Nogler L. (a cura di), *Gli enti bilaterali dell'artigianato tra neocentralismo ed esigenze di sviluppo*, Milano, Franco Angeli, pp. 203 ss.
- PASCUCCI P., ANGELINI L., LAZZARI C. (2014), *Il d. lgs n. 81/2008: sfide ed opportunità per le parti sociali*, in: Nogler L. (a cura di), *Gli enti bilaterali dell'artigianato tra neocentralismo ed esigenze di sviluppo*, Milano, Franco Angeli, pp. 221 ss.
- SANDULLI P., FAIOLI M., BOZZAO P., BIANCHI M. T., CROCE G. (a cura di) (2015), *Indagine sulla bilateralità in Italia e in Francia, Germania, Spagna, Svezia*, Quaderni Fondazione G. Brodolini, Roma, 2015
- TIRABOSCHI M., *Bilateralismo ed enti bilaterali: la nuova frontiera delle relazioni industriali in Italia*, in Caragnano R., Massagli M. (a cura di) (2013), *Regole, conflitto, partecipazione. Letture di diritto delle relazioni industriali*, Milano, Giuffrè, pp. 645 ss.
- TREU T. (a cura di) (2013), *Welfare aziendale. Migliorare la produttività e il benessere dei dipendenti*, Milano, Wolters Kluwer.