

# LA BILATERALITÀ FRA RELAZIONI SINDACALI E SUSSIDIARIETÀ ORIZZONTALE PER UN NUOVO WELFARE: UN CONTRIBUTO DI MARCO LAI

PASQUALE ACCONCIA\*

In un articolo sul n.2/2014 della *Rivista degli infortuni sul lavoro e le malattie professionali (Bilateralità e lavoro*, su <http://siti.inail.it/rivistainfortunimalattie-professionali/singolifascicoli/singolifascicoli/2014/som-2-14.html>) MARCO LAI<sup>1</sup> affronta il tema dello sviluppo della bilateralità, anticipando questioni e soluzioni che saranno compiutamente approfondite in un volume di prossima pubblicazione a cura del Centro studi nazionale della CISL.

La bilateralità può essere letta, ricorda Lai nella *Introduzione*<sup>2</sup> del suo ragionamento, da un duplice angolo visuale, quale strumento per le relazioni industriali e come strumento per forme di protezione “integrativa” a completamento del corrispettivo per il lavoro svolto. È una duplice valenza che, si legge nell’*Introduzione* dell’articolo, trova riscontro nella legislazione più recente (la Legge Fornero, ad esempio) e nel “combinarsi” del *Jobs Act* con le proposte di riforma del Terzo Settore per un nuovo welfare partecipativo allargata ai singoli ed ai corpi intermedi<sup>3</sup>.

A fronte di questa ricchezza di spunti legislativi e di realizzazioni sul campo - prosegue l’A. - le valutazioni della dottrina giuridica sono assai differenziate: tra chi intravede pericoli di deriva istituzional-corporativa e chi, viceversa, considera la bilateralità “la nuova frontiera” dell’azione sindacale sul piano dei servizi e

\* Esperto previdenziale - Già Direttore Generale dell’INAIL e Direttore Responsabile della Rivista degli Infortuni e delle Malattie Professionali.

1 Professore di diritto del lavoro presso l’Università di Firenze, MARCO LAI è responsabile nel Centro studi nazionale della CISL dell’Area diritto del lavoro.

2 Nel testo, l’Introduzione è seguita da paragrafi riguardanti: - *La bilateralità tra contrattazione e partecipazione*. - *Bilateralità e mutualità nella crisi del Welfare State*. - *Natura giuridica ed origine degli enti bilaterali: percorso storico-evolutivo* - *La definizione di “enti bilaterali” e gli ambiti di intervento (cenni)*. - *Le questioni aperte*.

3 Cfr. il disegno di legge delega per la riforma del Terzo Settore, dell’impresa sociale e per la disciplina del Servizio civile universale, approvato dal Consiglio dei Ministri del 10 luglio 2014. Tra i principi e criteri direttivi generali da seguire per la riforma del Terzo Settore, quello di “riconoscere e garantire il più ampio esercizio del diritto di associazione e il valore delle formazioni sociali liberamente costituite quale strumento di promozione e di attuazione dei principi di partecipazione, solidarietà, sussidiarietà e pluralismo”.

della cooperazione con le imprese, di particolare efficacia in un mercato del lavoro frantumato e flessibile”<sup>4</sup>.

Lo stesso Lai riconosce, peraltro, come con il passare del tempo la valutazione negativa abbia assunto toni più sfumati - soprattutto rispetto alla componente riguardante il sostegno al welfare - considerati la complessità dello sviluppo economico e sociale dei Paesi industrializzati e la difficoltà di soddisfare bisogni della popolazione, dei lavoratori, con gli strumenti del sistema di sicurezza sociale, visto quale garante di equità e di salvaguardia del bene comune e del benessere individuale.

Pur sfumata nei toni, la posizione è rimasta vincente, peraltro, frutto dell’idea di uno Stato obbligato a intervenire per tutte le situazioni di bisogno della collettività e, prima ancora, dei lavoratori intesi come categoria via via ampliata lungo una traiettoria di sviluppo ritenuto inarrestabile con, sullo sfondo, l’obiettivo di un compiuto sistema di sicurezza sociale<sup>5</sup>.

In tale quadro dagli inizi dello scorso secolo si è partiti con il riconoscere funzione sociale a strumenti assicurativi privati, opportunamente ricollocati in area pubblica<sup>6</sup>, a fronte dei bisogni “classici” (quelli dell’art. 38 della Costituzione) di categorie professionali. Senza soluzione di continuità questi meccanismi:

- sono stati estesi a soggetti accomunati ai primi per analoga situazione di bisogno;
- hanno perso connotati privatistici nel riferimento, soprattutto, alla partecipazione diretta degli interessati al relativo finanziamento in misura congrua.

Questo percorso di crescita ininterrotta ha trovato, come si è detto, il suo culmine nel sistema pensionistico, con rilievo assorbente dell’Assicurazione generale obbligatoria, e in quello sanitario con il SSN strumento di tutela universale per destinatari e per oggetto: sullo sfondo, la garanzia di tutte le cure necessarie e utili a tutta la popolazione con livelli di effettività della tutela che facevano il paio - sull’altro versante - con l’introduzione della pensione sociale, della pen-

4 Ricorda LAI nell’articolo come “Il sistema della bilateralità nasce in settori ad elevata frantumazione produttiva e mobilità di addetti, dove è più conveniente per lavoratori ed imprese affidare ad un soggetto terzo l’erogazione, a scadenze predeterminate, di specifiche prestazioni (l’indicazione può essere di interesse in prospettiva per l’area del cosiddetto *lavoro non standard*, finora scarsamente tutelata). Le Casse edili, che si affermano definitivamente negli anni 50/60, sorgono infatti come strumento per favorire alcune prestazioni contrattuali, quali il trattamento economico per ferie, gratifica natalizia (cosiddetta 13\*), anzianità (ora A.P.E.), altrimenti difficilmente usufruibili in tale settore. A queste si sono poi aggiunte altre prestazioni quali l’integrazione del trattamento economico per malattia ed infortunio e l’assistenza sanitaria integrativa.”

5 All’italiana, come è stato definito con ironia, nel senso che si è partiti da un nucleo centrale (la previdenza per categorie) aggiungendo per addizioni successive nuove categorie di lavoratori e di bisognosi; diversamente, quindi, dai meccanismi dei veri e propri sistemi di welfare costruiti a partire da tutele generali di base.

6 Senza per questo perdere, almeno inizialmente, caratteristiche originarie, come del resto ancor oggi accade nelle ipotesi in cui il legislatore ritiene conveniente tutelare interessi dei singoli obbligando altri soggetti a contrarre assicurazioni obbligatorie per i danni che i primi possano subire. Così per i volontari, così di recente per la responsabilità professionale.

sione di anzianità, del sistema di calcolo “retributivo”. Tendenzialmente, quindi, si realizzava il progressivo trasferimento delle tutele per situazioni di bisogno dalla sfera (degli inizi '800) della beneficenza privata e della carità a quella della beneficenza e assistenza pubblica con un “definitivo” approdo, poi, nel mondo della previdenza pubblica con i suoi diritti e obbligazioni.

Con l'aggravarsi della crisi finanziaria del Paese e prima ancora del sistema di sicurezza sociale a partire da questo approdo negli ultimi decenni l'impianto è progressivamente degradato cominciando a implodere specie in campo sanitario nei fatti soprattutto, con progressiva riduzione dei livelli sostanziali di tutela che ha fatto il paio, in parallelo, con l'attenuarsi dell'antagonismo delle relazioni industriali che ha favorito, così, la condivisione di comuni obiettivi da parte di lavoratori e datori di lavoro<sup>7</sup>.

Ecco, nel quadro di questo generale ripensamento degli stessi principi dello Stato sociale vanno considerate, a nostro avviso, la bilateralità e le sue vicende come modo di gestire dette relazioni con tutte le ricadute sulla gestione dei contratti e sulla ricerca di nuovi strumenti di welfare contrattuale, in special modo sul versante della salute. Una riflessione, insomma, sul ruolo dell'individuo nella costruzione delle proprie tutele, anche mettendo in discussione potenziali porzioni di salario da dedicare a questo scopo.

Si tratta di un processo in divenire sotto la spinta dei crescenti bisogni a fronte di riforme che di fatto finiscono per delimitare il campo dei servizi (sanitari soprattutto), a quelli ritenuti essenziali - ritenuti e riconosciuti tali con lo strumento dei Livelli Essenziali di Assistenza - in un mondo di offerte private di tipo assicurativo che recupera, pur in diversa forma, valori e strumenti della mutualità, dell'assicurazione privata trasfusi nel tempo nel sistema INAM, battistrada del SSN che intendeva, come si è detto, superare l'intero impianto preesistente..

Oggi, quindi, sembra quasi di assistere - per chi ha vissuto gli anni dal dopo guerra - a una pellicola che si riarrotola riproponendo soluzioni del passato con consapevole attenzione a profili di sostenibilità economica da considerare non per realizzare una perdita di servizi selettiva per destinatari ma per una nuova articolazione dei servizi stessi e dei loro responsabili in un quadro complessivamente coerente e sostenibile<sup>8</sup>.

7 Nel ragionamento dell'A. sembra adombrarsi una relazione eziologica fra i due fenomeni nel senso che la crisi del sistema pubblicistico (e la necessità di sfuggire alla rigidità di regole contrattualistiche generali) può aver contribuito allo sviluppo della bilateralità - LAI parla di bilateralismo - quale strumento per superare le criticità connesse con detti fenomeni.

8 Al fondo dell'intero discorso sicuramente si pongono i principi e criteri direttivi contenuti nella delega per la riforma del Terzo Settore, cit. per le prospettive di sostenibilità del modello di welfare italiano, da fondare - si legge nell'articolo - su un sistema a più pilastri (pubblico/privato) e sul principio del c.d. *universalismo selettivo*, valorizzando al contempo la responsabilità degli individui e la capacità dell'attore pubblico di stabilire ordini di priorità nell'impiego di risorse, con conseguenze anche sulle forme di finanziamento così come enunciato in termini generali nel Libro Verde del Ministro Sacconi e nel successivo *Libro bianco sul futuro del modello sociale*.

Il tema forma oggetto di attenzione politica e scientifica: crescente ma non adeguata alla sua rilevanza come sottolinea Marco Lai nell'articolo ove ripropone una lettura della bilateralità che ne valorizza la ricchezza di contributi all'evolversi delle relazioni industriali ma anche (soprattutto dal nostro angolo visuale), la potenzialità di costruttore di innovativi strumenti di servizio con un impatto evolutivo della crisi del welfare pubblico per come costruito nello scorso secolo. Questi alcuni spunti di riflessione a partire dalla *Introduzione* dell'articolo che entra nel vivo: richiamando la duplice anima della bilateralità, nel suo muoversi fra contrattazione e partecipazione; dedicando specifica attenzione al tema dei rapporti fra Bilateralità e Mutualità nella crisi del Welfare State; riprendendo, poi, la lettura generale del fenomeno con il richiamo degli elementi storici essenziali.

A seguire senza soluzione di continuità, l'A. si sofferma sull'attualità della definizione generale di bilateralità, sicuro riferimento per il richiamo degli specifici ambiti di intervento e per identificare i problemi ancora aperti già per l'inquadramento sistematico del tema. È un discorso accennato che resta sospeso, pur nella completezza degli enunciati, per un successivo approfondimento dei temi generali, e delle questioni aperte per ciascuna delle tematiche richiamate con specifica attenzione.

L'articolo anticipa il successivo approfondimento, anticipandone spunti e enunciato delle questioni aperte: dopo una riflessione introduttiva generale entra nel vivo, così, richiamando la duplice anima della bilateralità, nel suo muoversi fra contrattazione e partecipazione, per dedicare una specifica attenzione al tema dei rapporti fra Bilateralità e Mutualità nella crisi del Welfare State e riprendere poi la lettura generale del fenomeno con il richiamo degli elementi storici essenziali. A seguire senza soluzione di continuità, propone una riflessione sull'attualità della definizione generale di bilateralità, posta a base per il successivo richiamo degli specifici ambiti di intervento e per identificare i problemi ancora aperti già per l'inquadramento sistematico del tema.

Il discorso sui problemi aperti è appena accennato dall'A. che, pure, ne richiama i termini essenziali, anticipando prime indicazione su profili specifici per quanto riguarda, fra l'altro, il tema della obbligatorietà del versamento del contributo all'ente da parte dei datori di lavoro. È una questione controversa rispetto alla quale l'orientamento prevalente è per la non obbligatorietà, ritenendosi che il versamento debba riferirsi alla parte obbligatoria e non a quella normativa del contratto collettivo. La soluzione non convince l'A. che sottolinea come il datore di lavoro sia comunque obbligato nei confronti dei singoli per le provvidenze di welfare negoziale: tramite i fondi o altra, equivalente via<sup>9</sup>. Altra tematica di rilievo richiamata degli enti bilaterali legittimati allo svolgimento delle funzioni previste dal legislatore e, di conseguenza, della rappresentatività delle associazioni.

9 Il punto riecheggia, a ben guardare, la scelta della Corte costituzionale circa la legittimità dell'esclusione dalla tutela assicurativa per gli infortuni sul lavoro di alcune categorie di lavoratori nel presupposto che il legislatore abbia previsto diversi strumenti di tutela per livelli comunque corrispondenti.

Questi alcuni punti “caldi” interagenti con problematiche più generali di sistema, che, colti per spunti della trattazione, riguardano i profili specifici della riforma del welfare e formeranno oggetto della preannunciata monografia sul tema. Fra l’altro: “gli organismi paritetici in materia di salute e sicurezza sul lavoro, così, i Fondi e gli Enti di assistenza sanitaria integrativa, i Fondi di previdenza complementare.” M. LAI, insomma, ci propone un impegno ricostruttivo a tutto campo da completare con una prossima monografia, con riferimento ai temi già trattati nello specifico e a quelli, determinanti appunto per il nuovo welfare, che si intravedono nell’articolo stesso. Ci sembra, soprattutto, che si intraveda un denominatore comune costituito dal contributo che proprio lo sviluppo della bilateralità, nella duplice proiezione richiamata all’inizio, può fornire alla flexisecurity in una lettura sistematica e costruttiva del fluire del “diritto vivente” che, subisce continue accelerazioni verso un nuovo Welfare. È, a nostro avviso, un fiume che, in modo solo apparentemente disordinato, recupera mille affluenti a velocità crescente per traghettare lo Stato sociale di fine millennio scorso con risposte modulari e sostenibili ai bisogni della gente nei vari campi a cominciare da quello sanitario. Scorre fra incertezze e contraddizioni ma con un traguardo finale nel quale sicuramente giocheranno un ruolo essenziale i valori della bilateralità e della sussidiarietà orizzontale che della prima è contraltare convincente e significativo. Solo così, riteniamo seguendo il ragionamento dell’A., il nuovo Welfare sarà nel complesso ricco di prospettive e tutele per tutti i suoi protagonisti realizzando con la sommatoria dei loro apporti - e con centralità del ruolo della bilateralità - una adeguata garanzia di tutele per i lavoratori, per i cittadini.

Come tutto questo possa essere realizzato con un intreccio governato di strumenti legislativi, iniziative negoziali, valorizzazione della responsabilità dei singoli è la risposta che riforme in atto e in divenire potranno fornire valorizzando l’apporto della bilateralità (o bilateralismo come Lai preferisce) quale cerniera fra l’iniziativa dei singoli e le scelte dello Stato sociale.

Solo così potrà fugarsi la preoccupazione che la *Legge Bronzea sui salari*<sup>10</sup>, confutata già un secolo fa possa tornare di attualità per le tutele sociali grazie alla suggestiva ciclicità del loro arricchimento continuo seguito per un certo periodo da un ripiegarsi su se stesse. Proprio il favore del bilateralismo, infatti, può rassicurare sul fatto che non di ripiegamento si tratta, nel caso nostro, ma di una evoluzione degli strumenti utilizzati e degli attori protagonisti.

<sup>10</sup> Enunciata a metà dell’ottocento da autori secondo i quali i salari non avrebbero potuto salire oltre il livello minimo necessario per mantenere i lavoratori (salario di sussistenza). Essi sarebbero stati riportati a tale livello, in caso di crescita, dall’aumento dell’offerta di forza lavoro, provocato da tre meccanismi: l’afflusso di manodopera dalle campagne, l’incremento della popolazione totale, il progresso tecnico tendente al risparmio di forza lavoro nell’industria. Alla luce della esperienza storica di crescita dei salari e del tenore di vita nei paesi industriali (con una popolazione in crescita lenta o nulla) fu poi abbandonata.

## RIASSUNTO

La bilateralità è strumento chiave per coniugare, fra l'altro, il riequilibrio fra sostenibilità del Welfare State e garanzia di adeguati livelli di tutela della salute dei lavoratori per le patologie che, di là dall'infortunistica lavorativa, ne impegnano attenzione, tempo e denaro. Per questo l'A. prende spunto dall'articolo di MARCO LAI pubblicato nel numero 2/2004 della Rivista per riflettere sulla centralità, appunto, delle nuove aperture delle relazioni industriali, che concorrono a realizzare la flexisecurity che costituisce una prospettiva centrale del nuovo mondo del lavoro. Per questo è importante un'analisi che, proprio a testimoniare interesse e attualità del tema, anticipa una monografia del Centro Studi della CISL, frutto della collaborazione di studiosi del Centro fra cui lo stesso Lai, dedicata al tema nelle sue varie sfaccettature. Nel richiamare queste anticipazioni, l'A. nota come già esse rappresentino con puntualità l'evoluzione del tema sul versante della sicurezza sociale dove al venir meno della garanzia totalizzante dello Stato corrisponde lo sviluppo dal mondo del lavoro di efficaci strumenti di tutela della salute. Solo così, fra l'altro, si fuga con un'ampliata nozione di salario il rischio che riviva, sotto altre vesti, la "legge bronzea del salario" da un secolo rimossa dal panorama del lavoro e dei suoi meccanismi gestionali.

## SUMMARY

Bilateralism is a key tool to combine, among other things, the balance between the sustainability of the Welfare state and the guarantee of adequate levels of protection of workers' health from diseases, apart from work related accidents, by devoting attention, time and money. For this, A. builds upon article by MARCO LAI, published in Journal No. 2/2004 to reflect on the centrality of the new openings of industrial relations, that help implement flexi security which is a central perspective of the new world of employment. For this, an analysis is important, simply to testify interest and relevance of the subject, that anticipates a monograph of the CISL Research Centre, a collaboration of scholars of the Centre including Lai himself, dedicated to the various facets of the topic. In recalling these advances, it is already known to represent a timely evolution of the social security theme where the absence of total state guarantee corresponds to development of effective health protection. Only in this way, among other things, will an expanded notion of wage risk, that was revived, be able to escape, under the garb of "iron law of wages" for a century removed from the scene of the work and its management mechanisms.