



La bilateralità nel tempo a garanzia dell'artigianato

Materiali di studio dai Convegni di
Cagliari e Trieste – giugno/settembre 2018

**a cura di
Piera Loi, Roberta Nunin**



EUT

Indice

PRESIDENTI EBIART E EBAS	
Premessa	7
PIERA LOI, ROBERTA NUNIN	
Introduzione	11
ROBERTA NUNIN	
EBIART: vent'anni di storia, guardando al futuro	17
PIERA LOI	
L'esperienza della bilateralità in Sardegna. Il caso EBAS come modello di welfare secondario	47
MARCO LAI	
La bilateralità nel settore artigiano: note a margine dell'esperienza di EBIART (Ente bilaterale artigiano Friuli Venezia Giulia) e di EBAS (Ente bilaterale artigiano Sardegna)	67
MASSIMO CORRIAS	
Brevi spunti di riflessione sul sistema della bilateralità nell'artigianato tra dati acquisiti e nuovi scenari	77
PAOLO PASCUCCI	
Definizione, ruolo e funzioni dei "genuini" organismi paritetici in materia di salute e sicurezza sul lavoro	85
LUCA NOGLER	
La rappresentanza collettiva degli artigiani e le manovre romane sulla rappresentanza datoriale: avviso ai naviganti	99
<i>Gli autori e le autrici</i>	111
<i>Immagini dai Convegni di Cagliari e Trieste – giugno/settembre 2018</i>	113
	5

Brevi spunti di riflessione sul sistema della bilateralità nell'artigianato tra dati acquisiti e nuovi scenari

MASSIMO CORRIAS

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Bilateralità, welfare secondario e contrattazione collettiva – 3. Bilateralità e sicurezza sul lavoro.

1. INTRODUZIONE

È noto che il nostro sistema di relazioni industriali è nato e si è sviluppato secondo una logica prettamente conflittuale. Le prime forme di rappresentanza sindacale in azienda, in particolare quelle nelle imprese metalmeccaniche, avevano una forte caratterizzazione politica che ne ha condizionato l'azione e, soprattutto, ha poi influenzato le modalità con le quali si è evoluto l'intero assetto delle relazioni industriali in Italia.

La bilateralità è espressione di un modello di relazioni industriali che si muove in una direzione opposta e questo rappresenta di per sé un fattore positivo che, soprattutto in certi settori, può avere ricadute di notevole rilievo.

Conferma di quanto appena detto emerge dai contributi di Piera Loi e Roberta Nunin che, attraverso una circostanziata ricognizione dell'attività dell'Ebiart e dell'Ebas, ci dimostrano come il fenomeno della bilateralità possa portare a significativi risultati in diversi campi d'azione.

Tra questi, vi è certamente il welfare secondario anche se, come si dirà meglio nel proseguo, proprio con riferimento a tale settore la bilateralità sarà probabilmente chiamata a rivedere le proprie modalità di azione. Mi riferisco alla creazione del Fondo di Solidarietà Bilaterale Alternativo dell'Artigianato FSBA, che comporta che l'attività degli enti bilaterali locali dovrà svolgersi in modo differente nel futuro.

Sia ben chiaro, fermo restando il quadro normativo di riferimento, le esigenze di un'azione forte rimangono tutte.

Pur non essendovi una nozione legislativa di welfare secondario o contrattuale, si può dire che con tale espressione si indicano solitamente l'insieme delle misure, di natura economica o in forma di servizi, erogate da soggetti diversi dallo stato ad integrazione delle prestazioni socio-assistenziali pubbliche¹.

Questa nuova forma di welfare è pienamente compatibile con il nostro sistema costituzionale che, attraverso una rilettura dell'art. 38 della Costituzione alla luce dei principi di sussidiarietà verticale (art. 117 Cost.) e orizzontale (art. 118, comma 4, Cost.), consente l'intervento di soggetti privati per il raggiungimento degli obiettivi prefissati dalla disposizione costituzionale².

2. BILATERALITÀ, WELFARE SECONDARIO E CONTRATTAZIONE COLLETTIVA

Uno dei principali strumenti di attuazione del welfare secondario è la contrattazione collettiva.

Per quanto concerne il settore dell'Artigianato, si deve porre in rilievo il ruolo significativo che ha rivestito e riveste la contrattazione territoriale. Infatti, trattandosi di un settore in larga prevalenza caratterizzato dalla presenza di piccole imprese, la contrattazione aziendale non è in grado di operare efficacemente come in quelle di grandi dimensioni.

Tale circostanza ha consentito al sistema della bilateralità di assumere un ruolo di primo piano non solo nella diffusione delle iniziative di welfare secondario ma, soprattutto, nella individuazione di piani welfare sempre più

¹ Sul punto, W. Chiaromonte, M.L. Vallauri, *Trasformazioni dello Stato sociale ed ascesa del welfare aziendale. L'esperienza italiana*, in W. Chiaromonte, M.L. Vallauri (a cura di), *Modelli ed esperienze di welfare aziendale*, Torino, 2018, pp. 27 ss.

² Vedi A. Tursi, *Il "welfare aziendale": profili istituzionali*, in *Riv. delle politiche sociali*, 3, 2012, pp. 215 ss.

individualizzati e, quindi, capaci di soddisfare i bisogni dei lavoratori, magari attraverso proposte strutturate in modo non rigido che consentano ai lavoratori-destinatari di scegliere i beni o i servizi più adatti a soddisfare le loro esigenze.

Naturalmente, l'origine contrattuale (collettiva) delle prestazioni di welfare comporta che le stesse assumano, come ogni altra voce della retribuzione, il carattere della obbligatorietà

Occorre, però, fare i conti con le nuove sfide. Ad esempio, nel campo delle forme di integrazione al reddito in caso di sospensione e di perdita del lavoro, si è verificato un cambio di impostazione con la ri-centralizzazione conseguente alla già richiamata creazione del Fondo di Solidarietà Bilaterale Alternativo dell'Artigianato (FSBA) istituito in base all'art. 3, comma 14, della l. 92/2012, e dell'art. 27, comma 1 del d. lgs. 148 del 2015, e agli accordi interconfederali del 2012 e del 2013.

Non c'è dubbio che questa circostanza potrà attenuare la centralità della bilateralità territoriale e regionale che in precedenza aveva trovato nel settore degli interventi di sostegno al reddito un terreno d'elezione.

Ma nonostante ciò credo che si possano individuare delle differenti modalità di azione con le quali la bilateralità regionale e locale possa svolgere una funzione ancora di primo piano, magari valorizzando la sua caratteristica peculiare ossia il profilo partecipativo e collaborativo tra le parti sociali.

Per rimanere in tema di contrattazione decentrata, penso in particolare agli accordi di prossimità ex art. 8 l. n. 148 del 2011 che sin dalla loro introduzione nel nostro ordinamento sono stati considerati prevalentemente in modo negativo perché visti principalmente come occasioni di deroga alle tutele minime legali ma che potrebbero diventare efficaci strumenti di azione per i settori nei quali non si può prescindere dal ricorso alla contrattazione territoriale. Si potrebbe ipotizzare un ruolo degli enti bilaterali per predisporre le piattaforme negoziali su determinate materie.

Ad esempio, nell'ordinamento tedesco il welfare secondario ha tra i suoi principali strumenti di attuazione gli accordi di codeterminazione³. Si tratta di quelle situazioni in cui il consiglio d'azienda⁴ è chiamato a condividere

³ Sugli accordi di codeterminazione, M. Borzaga, *Sviluppo del welfare aziendale, relazioni industriali, cooperative e partecipazione dei lavoratori: qualche considerazione sul caso tedesco*, in *Modelli ed esperienze di welfare aziendale*, a cura di W. Chiaromonte e M.L. Vallauri, cit., pp. 55 ss.

⁴ Organo che ha la funzione di rappresentare tutti i lavoratori di una determinata azienda.

delle scelte con il datore di lavoro. Tra queste vi possono essere le cosiddette "questioni sociali" (oltre che le questioni economiche e personali) nelle quali rientrano le politiche di welfare posto che la legge prevede espressamente la possibilità di accordi di codeterminazione in materia di orario di lavoro e retribuzione (ad es. struttura della retribuzione aziendale, introduzione di nuovi metodi retributivi e retribuzione incentivante) che, in certi casi, possono operare anche in deroga alla legge.

Il punto debole del sistema tedesco è che gli accordi di codeterminazione sono principalmente utilizzate nelle imprese di grandi dimensioni nelle quali è costituito il consiglio di azienda. In quelle minori le prestazioni di welfare sono affidate ad eventuali iniziative unilaterali del datore di lavoro con le relative conseguenze in ordine alla natura delle prestazioni medesime.

Nel nostro sistema, i contratti decentrati territoriali possono costituire un importante veicolo anche attraverso il supporto della bilateralità che potrebbe consentire di recuperare quell'aspetto collaborativo che nel sistema tedesco è rappresentato dalla codeterminazione. È stato giustamente osservato, infatti, che la trattazione di queste tematiche in sede sindacale sarebbe certamente idonea a promuovere un assetto di relazioni industriali di stampo meno conflittuale e più partecipativo⁵.

3. BILATERALITÀ E SICUREZZA SUL LAVORO

Un settore che nel quale la bilateralità potrà trovare certamente significative possibilità di sviluppo è quello della salute e sicurezza sul lavoro.

In primo luogo, in quanto si tratta di una tematica nella quale l'aspetto collaborativo tra le parti sociali non può che essere prevalente rispetto a quello conflittuale. Il complessivo assetto legislativo, così come disegnato dal d. lgs. n. 81 del 2008, porta in questa direzione.

Mi riferisco, in particolare, al superamento del cosiddetto sistema di prevenzione esclusivamente oggettivo, basato cioè sulla predisposizione e sull'aggiornamento continuo delle misure tecnicamente idonee a tutelare l'incolumità dei lavoratori e sull'obbligo del datore di osservare tali misure; il legislatore,

⁵ Sul punto, T. Treu, *Welfare e benefits: esperienze aziendali e territoriali*, in T. Treu (a cura di), *Welfare aziendale. Migliorare la produttività e il benessere dei dipendenti*, Milano, 2013, p. 18.

infatti, se, da un lato, ha confermato l'(insostituibile) prevenzione oggettiva⁶, ha voluto creare un sistema fondato sulla partecipazione di tutti i soggetti coinvolti nell'attività lavorativa.

In particolare, la scelta effettuata dal legislatore si rivolge ad una partecipazione fondata su due livelli: quello sindacale o collettivo e quello individuale.

In relazione a quest'ultimo, viene in rilievo l'obbligo di sicurezza che l'art. 20 del d. lgs. 81/2008 pone a carico dei lavoratori e che deve essere rispettato anche nei confronti del datore di lavoro. Nel settore dell'artigianato che, come noto, è caratterizzato in larga maggioranza dalla presenza di piccole e piccolissime imprese⁷ nelle quali i datori di lavoro lavorano fianco a fianco con i lavoratori, l'obbligo in questione assume anche una dimensione materiale facilmente percepibile. È del tutto evidente che in tale contesto l'approccio collaborativo costituisce l'unica via per raggiungere l'obiettivo di un ambiente di lavoro sicuro

Vi è poi l'aspetto collettivo che comprende diversi istituti quali, in particolare, le rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza e gli organismi paritetici.

Non è possibile in questa sede soffermarsi su tutte le questioni sottese alle tematiche in esame. Ritengo però che uno dei punti di maggiore interesse sia costituito dalla problematica relativa ai sistemi di gestione della sicurezza e ai modelli di organizzazione della sicurezza ex art. 30 del d. lgs. n. 81 del 2008.

Una prima e fondamentale problematica concerne la promozione dell'adozione di modelli organizzativi da parte delle imprese. Qui è necessaria una attività di impulso e sostegno alle imprese ad opera degli Organismi paritetici regionali artigiani ai quali gli enti bilaterali solitamente forniscono un grande supporto operativo. Ecco, gli enti bilaterali regionali dovranno certamente incrementare notevolmente la loro azione in questo settore fornendo ai datori di lavoro proposte concrete di adozione di sistemi di gestione della sicurezza specifici per il settore artigiano e, in particolare, per le imprese di piccole dimensioni.

Altra tematica di grande interesse e, soprattutto, portatrice di notevoli ricadute pratiche è quella della asseverazione dei sistemi di gestione della sicurezza ai sensi dell'art. 51, comma 3-ter, d. lgs. n. 81/2008⁸.

⁶ Cfr. l'art. 28, comma 2, lett. b) e l'art. 15 lett. z) del d. lgs. n. 81 del 2008. La prima disposizione impone al datore di adottare tutte le misure necessarie ai fini della sicurezza tenuto conto del grado di evoluzione della tecnica e di provvedere costantemente al loro aggiornamento mentre la seconda afferma il principio secondo il quale le macchine e gli ambienti devono possedere tutti i requisiti e i dispositivi oggettivi di igiene e sicurezza.

⁷ La dimensione media è di circa 2,8 unità.

⁸ Sull'asseverazione, si veda P. Pascucci, *L'asseverazione dei modelli di organizzazione e*

In primo luogo, vi è da approfondire la questione del corretto valore da attribuire alla asseverazione da parte dell'ente paritetico.

Certamente il legislatore mira ad incoraggiare i datori di lavoro a predisporre tutte le misure necessarie ad assicurare la sicurezza nel luogo di lavoro, introducendo un meccanismo diretto a premiare coloro che mostrino un atteggiamento collaborativo sottoponendo la propria struttura organizzativa al giudizio di un soggetto terzo dotato di specifiche competenze in materia (quali le commissioni paritetiche di cui all'art. 51, comma 3-ter) che possa verificare l'idoneità dei modelli organizzativi adottati.

Il punto è capire se l'asseverazione possa avere una efficacia esimente in presenza di un evento lesivo verificatosi nonostante l'adozione di tutte le misure previste dal modello di gestione della sicurezza asseverato.

Vi sono due piani sui quali può svilupparsi il discorso.

Il primo è quello relativo all'efficacia nel singolo giudizio di responsabilità. A tale proposito, ritengo che la asseverazione dovrebbe assumere il giusto rilievo sotto il profilo dell'elemento soggettivo di un eventuale reato. Infatti, l'approvazione di un dato modello di organizzazione e gestione della sicurezza da parte di un organo tecnico paritetico non può risolversi in un mero passaggio burocratico e non assumere alcun ruolo nella dinamica della responsabilità.

Occorre precisare che la colpa, nella materia in esame, rileva essenzialmente come "specificata", ossia come violazione di un vastissimo numero di prescrizioni finalizzate alla prevenzione di eventi lesivi (essa, dunque, non può ritenersi sussistente in presenza di eventi lesivi differenti da quelli che la norma mira a prevenire poiché in tale caso difetterebbe il nesso di causalità richiesto per la configurabilità di un reato di evento). È altresì vero che possono comunque sussistere profili di colpa generica integrata dalla violazione di norme non scritte, ma pur sempre doverose, soprattutto con riguardo alle situazioni di lavoro pericolose; ciò in quanto non sempre è possibile regolamentare con specifiche disposizioni le molteplici situazioni da cui possono scaturire i pericoli per la salute e sicurezza dei lavoratori.

In un tale contesto, se non pare potersi dubitare che la asseverazione rilasciata dai soggetti competenti sia idonea a escludere la forma più grave di colpevolezza, ossia il dolo, ritengo che in sua presenza anche la dimostrazione della colpa del datore di lavoro possa diventare alquanto difficile. Per quanto

di gestione, in "I Working Papers di Olympus", n. 43/2015, nonché i vari interventi contenuti in *Sicurezza del lavoro e certezza del diritto*, in A. Vallebona (a cura di), *Colloqui giuridici sul lavoro*, Supplemento al n. 12/2009 del *Massimario di giurisprudenza del lavoro*.

concerne la colpa specifica, infatti, gli organismi competenti prima di rilasciare l'asseverazione, avranno certamente una particolare cura nel verificare il rispetto di tutte le prescrizioni espressamente previste dalla legge. Ma anche nella vasta e indefinita zona di responsabilità non conseguente alla violazione di norme specifiche, la valutazione della condotta del datore di lavoro non potrà non essere influenzata dalla approvazione del sistema di sicurezza aziendale proveniente, lo si ripete, da un organismo tecnico esterno all'impresa. In altri termini, se in un tale contesto dovesse comunque verificarsi un infortunio, l'asseverazione è attendibile indice della non prevedibilità della situazione di rischio e renderà più difficile, quindi, la configurazione anche della responsabilità datoriale colposa.

Il secondo profilo è costituito dal rapporto tra l'asseverazione e l'attività ispettiva degli organi di vigilanza. L'art. 51, comma 3-*bis*, del d. lgs. n. 81/2008 prevede che l'organo di vigilanza possa tenere conto della asseverazione nella programmazione della propria attività. Da questo punto di vista, ritengo che l'indicazione del Legislatore, peraltro abbastanza timida, contenuta in questa disposizione debba essere ulteriormente sviluppata.

In primo luogo, in quanto il giudizio e la conseguente asseverazione da parte degli organismi paritetici è probabilmente la sede più qualificata per valutare e individuare il modello di gestione della sicurezza idoneo a garantire il più alto livello di sicurezza di una certa impresa che però, contestualmente, sia compatibile con la sua sopravvivenza.

Inoltre, se non si attribuisse alcun valore alla asseverazione dei modelli di organizzazione e gestione della sicurezza si avrebbe l'iniquo risultato di accettare in sede di prevenzione un determinato modello di sicurezza compatibile con la sopravvivenza delle imprese del settore e poi pretendere un livello più elevato in sede successiva di giudizio penale e civile nella responsabilità per infortunio.

Le considerazioni sin qui svolte trovano conforto nei dati relativi all'attività dell'Ebiart e dell'Ebas dai quali emerge che le parti sociali e, in particolare, il sistema della bilateralità possono essere considerate oramai pronte ad assumersi responsabilità tecnicamente qualificate.

Anche perché, con particolare riferimento alla sicurezza sul lavoro, la corretta valorizzazione del ruolo degli enti bilaterali potrà certamente favorire il raggiungimento del fondamentale obiettivo rappresentato dalla "effettività del sistema", fuggendo così il rischio di un mero primato cartaceo tanto inutile quanto dannoso.

Riferimenti bibliografici

- BORZAGA M. (2018), *Sviluppo del welfare aziendale, relazioni industriali, cooperative e partecipazione dei lavoratori: qualche considerazione sul caso tedesco*, in: CHIAROMONTE W., VALLAURI M.L. (a cura di), *Modelli ed esperienze di welfare aziendale*, Torino, Giappichelli.
- 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.
- NOGLER L. (a cura di) (2014), *Gli enti bilaterali dell'artigianato tra neocentralismo ed esigenze di sviluppo*, Milano, Franco Angeli.
- 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.
- PASCUCCI P. (2015), *L'asseverazione dei modelli di organizzazione e di gestione*, in: "I Working Papers di Olympus", n. 43/2015.
- 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.
- TREU T. (2013), *Welfare e benefits: esperienze aziendali e territoriali*, in: TREU T. (a cura di), *Welfare aziendale. Migliorare la produttività e il benessere dei dipendenti*, Milano.
- TURSI A. (2012), *Il "welfare aziendale": profili istituzionali*, in: *Rivista delle politiche sociali*, 3, 2012.
- VALLEBONA A. (a cura di) (2009), *Sicurezza del lavoro e certezza del diritto*, *Colloqui giuridici sul lavoro*, Supplemento al n. 12/2009 del *Massimario di giurisprudenza del lavoro*.