



## Salute e sostegno alla famiglia: il ruolo degli enti bilaterali territoriali

**Federico Razetti**

*Il «welfare bilaterale» potrebbe rivelarsi una strada promettente per offrire «welfare in azienda» ai lavoratori impiegati in settori produttivi frammentati, tendenzialmente esclusi dallo sviluppo di welfare occupazionale su base strettamente aziendale. Ma quali sono, oggi, le prestazioni di welfare offerte ai lavoratori iscritti alla bilateralità? Per rispondere a tale quesito, l'articolo propone una mappatura delle misure messe in campo dagli enti bilaterali territoriali attivi*

*nei settori economici dell'edilizia, dell'agricoltura, dell'artigianato, del terziario (commercio e servizi) e del turismo, focalizzandosi su due aree di policy che, per motivi diversi, presentano aspetti problematici nel contesto del welfare state italiano: l'assistenza sanitaria e le misure a sostegno della famiglia. L'analisi delle evidenze empiriche raccolte consente di avanzare alcune riflessioni su limiti e prospettive del welfare bilaterale quale tassello delle dinamiche di riconfigurazione del sistema italiano di protezione sociale.*

RPS

### 1. Introduzione

Nel vasto campo del welfare occupazionale, a fianco dei sempre più numerosi esempi di welfare aziendale, si possono collocare le misure di protezione sociale messe a punto con crescente frequenza da enti e fondi bilaterali. Se il welfare prettamente aziendale tende ancora a concentrarsi in Italia nelle imprese di medio-grandi dimensioni attive nei settori economici tradizionalmente più forti (Istat, 2015a; Ambra, 2016), il «welfare bilaterale» potrebbe rivelarsi una strada promettente per offrire «welfare in azienda» (Pavolini e al., 2013) ai lavoratori impiegati in settori produttivi più frammentati e più deboli. Si tratta di un elemento da non sottovalutare se si considera la forte presenza, nel tessuto produttivo italiano, di imprese con meno di 10 dipendenti (circa il 95%), in cui si concentra più del 47% dell'occupazione privata (Istat, 2015b).

La (ri)affermazione di forme di welfare occupazionale e bilaterale è un fenomeno complesso, la cui comprensione chiama in causa tanto gli studi delle relazioni industriali, sollecitati a interrogarsi sulle variazioni dei rapporti di potere fra le parti sociali e sulla ridefinizione del ruolo



voratori e datori di lavoro. Quando la loro funzione consiste nella raccolta di contributi per un insieme specifico di prestazioni, tali organismi possono configurarsi come «fondi». Tra le prestazioni erogate, sempre più spesso si registrano interventi sociali a tutela dei datori di lavoro e dei dipendenti, a livello sia nazionale sia territoriale.

Si tratta, peraltro, del ricorso a forme di organizzazione collettiva che in Italia hanno una tradizione consolidata nel campo della gestione delle relazioni sindacali e della protezione sociale dei lavoratori, soprattutto nei settori economici che, oltre a essere basati su una contrattazione decentrata, risultano caratterizzati da frammentazione produttiva e discontinuità del lavoro, e quindi privi di condizioni strutturali – quali concentrazione del lavoro, della produzione e della rappresentanza – rivelatesi essenziali per lo sviluppo degli ammortizzatori sociali nell'industria.

Nel corso degli ultimi decenni, il fenomeno della bilateralità si è espanso lungo *due direttrici* (Bellardi e De Santis, 2011). Da un lato, la bilateralità si è diffusa dall'edilizia a molti altri *settori* produttivi, tradizionalmente sprovvisti di istituzioni bilaterali: ormai quasi tutti i settori prevedono qualche istituto bilaterale – soprattutto fondi di previdenza complementare e di assistenza sanitaria integrativa, di livello nazionale. Dall'altro, la bilateralità ha allargato la gamma delle *materie* oggetto di intervento: un allargamento che è il risultato della contrattazione fra le parti, ma anche, in misura crescente, di interventi legislativi che hanno riconosciuto o attribuito agli istituti della bilateralità l'esercizio di una serie importante di funzioni<sup>1</sup>.

Per effetto della progressiva stratificazione determinata dalla contrattazione nazionale e territoriale, si è nel tempo generato un vero e proprio «sistema bilaterale», un complesso insieme di organizzazioni che popolano la galassia della bilateralità e di relazioni che intercorrono fra di esse. All'interno di un medesimo settore gli organismi bilaterali possono infatti articolarsi su più livelli territoriali (nazionale, regionale, provinciale), dando vita a diverse forme di *governance*. Inoltre, sempre all'interno dello stesso settore economico, si può registrare la compre-

<sup>1</sup> L'esempio paradigmatico e più recente è costituito dalle disposizioni contenute nella riforma Fornero del mercato del lavoro, prima, e successivamente nei decreti attuativi del *Jobs Act*: entrambi i provvedimenti hanno esportato il modello dei «fondi bilaterali di solidarietà», nati nel comparto artigiano, a tutte quelle aree dell'impiego privato che risultavano ancora prive di ammortizzatori sociali in caso di sospensione dell'attività lavorativa.



forma di organismi di livello regionale, cui segue la costituzione dell'Ente nazionale (1995), cui aderiscono, oltre ai sindacati confederali, Confartigianato, Cna, Casartigiani, Clai. Il forte radicamento della bilateralità artigiana a livello regionale è confermato dal fatto che, almeno fino alle novità introdotte dalla Riforma Fornero e dal *Jobs Act* in materia di sostegno al reddito<sup>2</sup>, l'ente nazionale ha finito per fungere essenzialmente da cassa finanziaria degli enti regionali. Considerata l'esclusione delle imprese artigiane dalla Cassa Integrazione, i primi interventi mutualistici realizzati per via bilaterale si sono sostanziati in forme di sostegno al reddito in caso di sospensione dell'attività. Gradualmente, anche il sistema artigiano ha allargato il proprio raggio di azione alla sicurezza sui luoghi di lavoro, alla formazione (Fondartigianato), alla sanità integrativa (prima a livello regionale, poi nazionale con San.Arti.) e alla previdenza complementare (Razetti, 2017b).

Infine, la comparsa di organismi bilaterali nei settori del terziario e del turismo è avvenuta a partire dai primi anni novanta. Anche in questo caso lo sviluppo della bilateralità ha interessato la dimensione territoriale prima di quella nazionale. I sistemi bilaterali del terziario e del turismo risultano particolarmente complessi e articolati, a causa della coesistenza di diversi assi contrattuali (riferibili, per la parte datoriale, a Confcommercio, Confesercenti, Confindustria, sigle della cooperazione), strutturati, a propria volta, su tre diversi livelli territoriali (nazionale, regionale e provinciale). Nel terziario (distribuzione e servizi), per il Ccnl firmato dalle sigle dei sindacati confederali e Confcommercio esiste a livello nazionale dal 1995 l'Ente bilaterale nazionale del settore terziario, che si articola in una rete capillare di enti provinciali. A questi sono stati attribuiti, sin dalle origini, compiti prevalentemente in materia di formazione e qualificazione professionale, flessibilità dei contratti, compiti via via potenziati nei rinnovi contrattuali nazionali, e diversificatisi anche in funzione delle disposizioni previste dalla contrattazione provinciale. A caratterizzare gli sviluppi più recenti della bilateralità in questo settore sono le previsioni in materia di welfare, a livello sia nazionale sia territoriale: molti accordi provinciali hanno infatti previsto l'intervento degli enti bilaterali per assicurare varie forme di sostegno al reddito dei lavoratori (Leonardi, 2014). Per il Ccnl del terziario firmato dalle stesse parti sindacali ma con Confesercenti, l'organismo nazionale è invece l'Ente bilaterale per il terziario, che si organizza nei territori prevalentemente su base regionale. Per il turismo,

<sup>2</sup> Cfr. nota 1.



ficato degli Enti bilaterali», promosso da Italia Lavoro<sup>4</sup>, registrava l'esistenza di 994 organismi bilaterali, di cui 436 enti bilaterali in senso stretto: di questi ultimi, 27 operavano su scala nazionale, mentre i restanti 409 su base territoriale (regionale o provinciale)<sup>5</sup>.

Si è quindi proceduto a una raccolta dati originale, partendo dalla banca dati del censimento di Italia Lavoro, integrata e aggiornata. Nel prosieguo, si analizzerà il ruolo degli organismi bilaterali territoriali delle otto regioni del Nord – Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria, Lombardia, Veneto, Friuli - Venezia Giulia, Trentino Alto Adige, Emilia-Romagna – attivi nei settori economici prima illustrati. Le informazioni su organismi e prestazioni sono state tratte da diverse fonti: la banca dati di Italia Lavoro, i siti internet ufficiali degli enti; i loro regolamenti, la contrattazione di secondo livello, contatti telefonici con i rappresentanti degli organismi. Tale strategia ha permesso di includere nel campione 199 «strutture bilaterali» (sia organismi bilaterali territoriali sia loro eventuali articolazioni territoriali qualora prevedano prestazioni diversificate)<sup>6</sup>.

Si è scelto di restringere l'analisi a due specifici campi di *policy* – l'assistenza sanitaria e le misure a sostegno delle famiglie – che, come noto, presentano profili problematici nell'attuale configurazione del sistema pubblico di protezione sociale.

Interrogarsi sul ruolo della bilateralità nel campo dell'assistenza sanitaria permette, da un lato, di comprendere quale contributo possano offrire gli organismi bilaterali territoriali in uno dei settori consolidati di politica sociale che si è rivelato tra i più sotto pressione negli anni della crisi economica, determinando preoccupanti fenomeni di povertà sanitaria e rinuncia alle cure (Istat, 2014; Censis - Forum Ania Con-

<sup>4</sup> Il censimento è consultabile sulla pagina web dedicata al Pon Enti Bilaterali (2012-2014): <http://bit.ly/2qThdkV>

<sup>5</sup> Gli esiti dell'attività di «Monitoraggio dei servizi e delle prestazioni erogati dagli Enti Bilaterali», promossa sempre da Italia Lavoro, risultano invece inaccessibili. Il monitoraggio è stato testato nel 2013 e nel 2014 con il sistema «pilota» dell'artigianato (sulle prestazioni del 2012 e del 2013). La rilevazione è stata poi estesa al sistema delle Casse edili (per le prestazioni del 2013; Italia Lavoro, 2014).

<sup>6</sup> 52 nel settore edile, 39 in quello agricolo, 36 nel terziario, 37 nel turismo e 21 nel terziario e turismo, 11 nel comparto artigiano, 3 nei servizi. 161 sono di rango provinciale, 27 regionale, 10 interprovinciale, 1 interregionale. Nel campione non sono stati inclusi gli organismi che, pur formalmente istituiti, a fine giugno 2017 non risultavano operativi.





diffusa (più di 6 casi su 10). Il dato sul numero di enti impegnati nel welfare sanitario scende invece intorno a un terzo fra organismi agricoli, dove il fenomeno, benché in crescita, appare ancora limitato. Dei 9 enti regionali dell'artigianato censiti, 2 risultano attualmente impegnati nell'offerta di prestazioni sanitarie<sup>7</sup>.

Appare poi interessante considerare il tipo e la gamma di *prestazioni* incluse dagli organismi bilaterali nella copertura garantita ai lavoratori iscritti. In generale, le misure più comuni sono quelle relative al rimborso per le spese sostenute dai lavoratori (e talvolta dai loro familiari) per l'acquisto di vari tipi di protesi: oculistiche (41% degli enti), dentarie (33%), acustiche (30%), ortopediche (28%). Seguono i rimborsi per le cure dentarie (29%) e per quelle termali (17%). Considerando i *settori*, si osserva che i rimborsi per protesi e cure dentarie sono previsti da quasi tutte le Casse edili (che costituiscono i tre quarti degli enti che erogano questi interventi) e che, per ovvie ragioni, tendono a dare un sostegno anche per le spese sostenute dai propri operai anche per gli altri tipi di protesi; 6 Casse su 10 prevedono poi un rimborso per le cure termali (misura concentrata per quasi l'88% proprio nell'edilizia). In agricoltura le prestazioni più frequenti sono contributi per l'acquisto di occhiali (20%) e protesi dentarie (18%). Tra gli enti del terziario, del turismo e quelli unitari (terziario-turismo) le prestazioni sanitarie più comuni sono, di nuovo, i rimborsi per l'acquisto di occhiali (29%), seguiti da quelli per gli apparecchi acustici (18%). Il numero di enti impegnati con contributi per protesi dentarie appare invece molto più basso (intorno al 10%).

### 3.2 Le misure a sostegno delle famiglie e della conciliazione vita-lavoro

Dei 188 organismi bilaterali territoriali per i quali è stato possibile reperire informazioni, ben 153 (oltre l'80%) risultano aver messo in campo *almeno una prestazione* a sostegno della famiglia<sup>8</sup>. Dal punto di vista *territoriale*, è interessante notare una diffusione delle iniziative di questo tipo relativamente maggiore in Emilia-Romagna, Veneto, Lom-

<sup>7</sup> L'ente artigiano veneto e l'ente lombardo della panificazione. Per un approfondimento del caso artigiano, si rinvia a Razetti (2017a, b).

<sup>8</sup> Almeno una fra queste: sostegno economico per l'assistenza a familiari non autosufficienti; facilitazioni per l'iscrizione dei figli ad asili nido e/o scuole dell'infanzia; facilitazioni per l'iscrizione dei figli a colonie e campi estivi; contributi per lo studio dei figli; bonus bebè.



lati. Anche se a macchia di leopardo, laddove presenti, le iniziative bilaterali sembrano generalmente congegnate in modo da evitare sovrapposizioni con quanto offerto dal welfare pubblico o dal welfare bilaterale di livello nazionale.

In particolare, i dati sull'offerta di prestazioni sanitarie permettono di sviluppare alcune considerazioni su una dimensione centrale quando si guarda alla bilateralità quale tassello del welfare occupazionale, ovvero il grado di *nesting* (o di «incastrato virtuoso»; Ferrera, 2005) fra le iniziative degli enti bilaterali territoriali, le rispettive cornici nazionali (i fondi) e il Ssn. Partendo dal settore edile, in assenza di un fondo nazionale di categoria, il tema è essenzialmente quello dell'incastrato rispetto al Servizio sanitario. Le prestazioni più comuni – cure dentarie, vari tipi di protesi, cure termali – possono senza dubbio essere qualificate come integrative di quanto offerto dal pubblico<sup>9</sup>. Gli interventi più ricorrenti in agricoltura – contributi per protesi odontoiatriche e oculistiche – si rivelano integrativi tanto rispetto al fondo contrattuale nazionale (Fia), che copre quelle ortopediche e acustiche, quanto rispetto al Ssn. Discorso analogo vale per le prestazioni più comuni nel terziario e nel turismo – protesi oculistiche e acustiche – che non sono incluse nel pacchetto dei principali fondi nazionali per i lavoratori impiegati in questi settori<sup>10</sup>. Nel complesso, l'immagine che emerge è dunque quella di un «doppio incastrato»: quando gli organismi bilaterali offrono prestazioni sanitarie, convogliano le risorse su aree lasciate scoperte tanto dal sistema sanitario pubblico quanto dai fondi integrativi nazionali di categoria. Allo stesso tempo, alla domanda se le azioni avviate nel campo della tutela della salute vengano realizzate attraverso l'adozione di strumenti nuovi e/o per ovviare ai nuovi rischi, non si può non dare una risposta in larga misura problematica. Lo strumento più diffuso consiste infatti nella semplice *erogazione monetaria* (di un sussidio o di un rimborso, parziale e con massimali altamente variabili), mentre l'attivazione di collaborazioni con altri attori del territorio per la fornitura di un *servizio* – convenzioni con centri medici, partner assicurativi o società di mutuo soccorso – rimane un'esperienza rara. Infine, i bisogni sanitari cui viene offerta una risposta sono quelli che ricadono negli ambiti dell'assistenza tradizionalmente poco

<sup>9</sup> Benché, con l'eccezione delle cure odontoiatriche, non rientrino nella soglia delle risorse vincolate previste dal d.m. 27 ottobre 2009.

<sup>10</sup> Contributi per lenti e occhiali sono stati introdotti dal Fondo Est a gennaio 2017.



ritardo. Appare plausibile immaginare che simili considerazioni valgano *a fortiori* anche per quei settori (come l'agricoltura, il commercio, i servizi e il turismo) in cui la bilateralità territoriale è un fenomeno relativamente meno consolidato.

In prospettiva, un ruolo centrale nel ridurre la frammentazione degli interventi e stimolarne l'innovazione, valorizzando quanto di meglio già realizzato, potrebbe essere giocato, insieme alle parti sociali, dalle istituzioni locali (Comuni e Regioni), chiamate a esercitare nei confronti della bilateralità non tanto un ruolo diretto di regolazione, quanto una vera e propria azione di *governance*, così da mettere a sistema e razionalizzare l'uso delle risorse – finanziarie, ma anche progettuali e organizzative – già presenti nei territori, ma ancora troppo spesso disperse e poco conosciute.

### Riferimenti bibliografici

- Agostini C. e Ascoli U., 2014, *Il welfare occupazionale: un'occasione per la ricalibratura del modello italiano?* «Politiche Sociali», n. 2, pp. 259-275.
- Ambra M.C., 2016, *Come rendere più inclusivo il welfare contrattuale e aziendale*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 1, pp. 197-211.
- Bellardi L. e De Santis G. (a cura di), 2011, *La bilateralità fra tradizione e rinnovamento*, Franco Angeli, Milano.
- Burroni L. e Pedaci M., 2014, *Collective bargaining, atypical employment and welfare provisions: The case of temporary agency work in Italy*, «Stato e Mercato», n. 2, pp. 169-194.
- Censis - Forum Ania Consumatori, 2015, *Bilancio di sostenibilità del welfare italiano*.
- Censis - Rbm Salute, 2016, *Dalla fotografia dell'evoluzione della sanità italiana alle soluzioni in campo. Sintesi dei principali risultati*.
- Ferrera M., 2005, *The Boundaries of Welfare. European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*, Oxford University Press, Oxford.
- Ferrera M. (a cura di), 2012, *Le politiche sociali*, il Mulino, Bologna.
- Greve B., 2007, *Occupational Welfare. Winners and Losers*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Istat, 2014, *Condizioni di salute e ricorso ai servizi sanitari*, Roma.
- Istat, 2015a, *Rapporto annuale 2015. La situazione del paese*, Roma.
- Istat, 2015b, *Struttura e competitività del sistema delle imprese industriali e dei servizi. Anno 2013*, disponibile all'indirizzo internet: [www.istat.it/it/archivio/175950](http://www.istat.it/it/archivio/175950)
- Italia Lavoro (a cura di), 2014, *Gli Enti Bilaterali in Italia. Rapporto Nazionale 2014*, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Roma.
- Johnston A., Kornelakis A. e Rodriguez d'Acri C., 2011, *Social partners and the welfare state: Recalibration, privatization or collectivization of social risks?*, «European Journal of Industrial Relations», vol. 17, n. 4, pp. 349-364.

