

## CAPITOLO 3. BILATERALITÀ E WELFARE CONTRATTUALE: QUALE RUOLO PER I TERRITORI?

DI FEDERICO RAZETTI

### 1. INTRODUZIONE

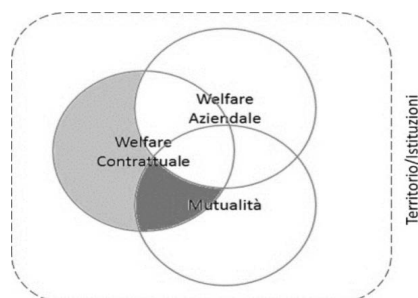
Uscendo da una specie di cono d'ombra che ha contribuito a farne a lungo un tema conosciuto solo da pochi addetti ai lavori, la bilateralità ha cominciato negli ultimi anni ad acquisire maggiore centralità e visibilità nel dibattito pubblico e delle relazioni industriali italiano. In particolare, è cresciuta l'attenzione (anche accademica) verso il ruolo che i diversi strumenti della bilateralità possono giocare nella costruzione di forme di welfare integrativo. Da questo punto di vista, le esperienze bilaterali possono essere interpretate come un interessante campo di intersezione – sia dal punto di vista concettuale sia da quello empirico – fra diverse aree oggetto privilegiato di analisi nella prospettiva del secondo welfare. Limitandoci a considerare quelle esplicitamente prese in esame in questo *Rapporto*, da un lato le esperienze bilaterali possono essere collocate nel più vasto campo del cosiddetto «welfare contrattuale» o «occupazionale». Un campo che, come si è già visto nel Capitolo 2, ricomprende anche una parte delle variegata esperienze di welfare aziendale (non quelle unilaterali). Dall'altro, il welfare bilaterale condivide numerosi tratti delle forme di mutualismo illustrate più avanti in questo *Rapporto* (Capitolo 4).

La vicinanza del welfare bilaterale tanto a quello aziendale quanto a quello mutualistico si fa ancora maggiore quando la bilateralità (la mezzaluna scura nella figura 1) si declina su scala locale, secondo alcuni vero elemento qualificante del fenomeno oggetto di questo Capitolo (per esempio Giovani 2011). È proprio lo stretto legame con il territorio di riferimento – sia di molte esperienze aziendali sia del mutualismo storico – che rende la bilateralità una componente promettente nella costruzione di un secondo welfare che, oltre a mobilitare attori e risorse non pubblici, sappia valorizzarne l'ancoramento nel contesto locale (Maino e Ferrera 2013): adattando l'offerta di welfare alle esigenze specifiche di quel territorio, sperimentando servizi e strumenti innovativi, creando reti con altri attori per costruire un'offerta integrata di politiche sociali. Una prospettiva tanto più interessante in quei settori produttivi che, caratterizzati da alta frammentazione e ridotte dimensioni di impresa, costituiscono sicuramente terreno poco fertile per lo sviluppo del welfare su base aziendale<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Come ricorda Lai, «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» (2006). Si vedano anche le riflessioni relative al legame fra dimensioni di impresa e la diffusione del welfare aziendale proposte in questo *Rapporto* (Capitolo 2).

Figura 1. Territorio come campo di interazione fra bilateralità e altre sfere di secondo welfare



D'altro canto, proprio per il suo legame con il territorio, oltreché per la sua natura settoriale, la bilateralità – in modo simile a quanto osservato per il welfare aziendale – potrebbe contribuire a esacerbare le distorsioni già esistenti nel sistema italiano di protezione sociale (Agostini e Ascoli 2014).

Il Capitolo, dopo aver delineato i tratti salienti della bilateralità in Italia (§2), ne ricostruisce, anche alla luce del quadro normativo, lo sviluppo storico e le maggiori aree di intervento, focalizzando l'attenzione sui principali settori produttivi in cui le istituzioni bilaterali sono organizzate anche su scala locale: l'edilizia, l'agricoltura, l'artigianato, il terziario, il turismo e i servizi (§3). Al fine di valutare il fenomeno più da vicino, nel §4 si prende in esame il ruolo effettivamente giocato dagli organismi bilaterali territoriali presenti nelle otto regioni del Nord (dove si concentra circa la metà di tali enti) in due campi delle politiche sociali: gli interventi a favore della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro e le prestazioni di assistenza sanitaria. I dati raccolti su oltre 200 strutture bilaterali di livello territoriale, attive a livello regionale e provinciale, permettono di ricostruire una mappa aggiornata dell'offerta di prestazioni. L'analisi di questi dati consente così una prima valutazione della diffusione del fenomeno, del tipo di rischi protetti (vecchi o nuovi), del grado di innovazione delle prestazioni erogate a favore dei lavoratori (in termini di strumenti adottati) così come del livello di omogeneità territoriale e settoriale. Nell'ultima parte del Capitolo (§5) vengono infine illustrati alcuni casi di fondi integrativi bilaterali sviluppatisi su base regionale, a ulteriore integrazione o sostituzione di quelli nazionali, nei campi dell'assistenza sanitaria integrativa e della previdenza complementare. Nelle osservazioni conclusive si mettono in luce tanto le potenzialità quanto le debolezze che le diverse esperienze illustrate nel corso del Capitolo consentono di identificare.

## 2. BILATERALITÀ: CHE COSA SIGNIFICA?

Quando ci si accosta al tema oggetto di questo Capitolo, è facile imbattersi in una serie di termini dai contorni spesso poco chiari e proprio per questo usati in maniera

intercambiabile: «bilateralità», «organismi», «enti» e «fondi» bilaterali, «sistema bilaterale». La letteratura sviluppata negli ultimi anni (es. Italia Lavoro 2014, Leonardi 2014, Leonardi e Arlotti 2012, Bellardi e Desantis 2011, Isfol 2009, Lai 2006) offre alcuni elementi utili per fare chiarezza su questo punto.

Il termine dall'accezione più ampia è sicuramente *bilateralità*. In italiano *bilateralità*, come riporta il dizionario Treccani, indica la condizione di ciò che è bilaterale, che, a propria volta, si riferisce a «ciò che coinvolge due parti». Nel campo delle relazioni industriali, le due parti sono quelle sociali: datoriale e sindacale. Possono dunque essere definiti bilaterali diverse prassi e strumenti con cui le parti sociali regolano i loro rapporti, attraverso un assetto ispirato ai principi di partecipazione e sussidiarietà (Isfol 2009; Giovani 2011). Più in particolare, come messo in luce da alcuni osservatori (Leonardi e Arlotti 2012, Bavaro 2011, Lai 2006), per «bilateralità» in Italia si allude principalmente, se non esclusivamente, alla *composizione e gestione paritetica* delle strutture che la incarnano.

Quando tali organizzazioni acquisiscono natura giuridica si può propriamente parlare di *organismi bilaterali*. Generalmente, la forma giuridica – che è ciò che distingue questi organismi da altre istituzioni a composizione paritetica (come gli osservatori sull'andamento occupazionale o le commissioni sulle pari opportunità) – è quella dell'associazione non riconosciuta (così come disciplinata dal Codice Civile). Gli organismi bilaterali originano dalla libera contrattazione fra le parti sociali e, come accennato, sono composti e gestiti pariteticamente dai rappresentanti delle parti che stipulano i contratti che li istituiscono. La principale finalità perseguita da tali organismi consiste nell'erogazione alle parti aderenti di servizi e prestazioni, definiti in sede contrattuale (ma talvolta anche dalla legge) e finanziati grazie ai contributi versati – in genere in misura diversa – da lavoratori e datori di lavoro (Bellardi e Desantis 2011, 7). Espressione affine e ricorrente è *ente bilaterale*, termine che può essere inteso come sinonimo di *organismo bilaterale* (es. Isfol 2009, Lai 2006) oppure come espressione che identifica un sottogruppo di organismi bilaterali. In questa seconda accezione, gli enti bilaterali sarebbero quegli organismi paritetici rispondenti alle caratteristiche identificate nel d.lgs. 276 del 2003 (attuativo della Legge 30/2004, cosiddetta Legge Biagi), in base al quale gli enti bilaterali sono «organismi costituiti su iniziativa di una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative, quale sede privilegiata per la regolazione del Mercato del Lavoro» (art. 2, c. 1, lett. h). Il tratto comune di questi soggetti istituzionali (organismi e enti) è il fatto di essere tutti preposti allo svolgimento «di una attività diretta a soddisfare interessi esplicitamente condivisi, pur essendo costituiti da soggetti controparti nel sistema delle relazioni industriali e che mantengono la loro autonomia al di fuori dei vincoli assunti con la loro istituzione» (Lai 2006).

Gli organismi bilaterali possono poi assumere la fisionomia di *fondi bilaterali*, quando la loro funzione principale consiste nella raccolta di contributi destinati al finanziamento di un insieme specifico di prestazioni (per esempio, un fondo sanitario integrativo), oppure configurarsi come organizzazioni che, tra le diverse funzioni che svolgono

(come quella di osservatori di settore o di promozione di buone pratiche), gestiscono anche fondi di tipo bilaterale. La gestione di questi fondi può essere realizzata direttamente dall'organismo bilaterale (come avviene, per esempio, nella maggior parte delle Casse Edili) oppure essere affidata a un soggetto esterno, quali gruppi assicurativi (che in Italia gestiscono i principali fondi bilaterali nazionali) e, non senza significative differenze, Società di Mutuo Soccorso (cfr: §5.1 + collegamento con Capitolo 4).

Infine, per *sistema bilaterale* o *della bilateralità* si intende generalmente fare riferimento all'insieme di relazioni che intercorrono fra i diversi organismi bilaterali. Ciò può valere all'interno di un medesimo settore contrattuale, dove gli organismi bilaterali possono articolarsi su più livelli territoriali (nazionale, regionale, provinciale), dando vita a diverse forme di *governance*, più o meno sbilanciate verso la dimensione nazionale o locale. Come ricorda Italia Lavoro (2014), il concetto di sistema può essere dilatato, così da identificare le relazioni fra gli organismi bilaterali attivi, sulla stessa scala o su scala diversa, in un determinato settore economico, all'interno del quale possono convivere diversi contratti con altrettanti sistemi di bilateralità. Nel settore del terziario (distribuzione e servizi), per esempio, convivono due sistemi bilaterali, originati dalla contrattazione fra le maggiori organizzazioni sindacali (Cgil, Cisl, Uil), da un lato, e le due maggiori organizzazioni datoriali (Confcommercio e Confesercenti), dall'altro; ciascuno dei due sistemi si articola poi su più livelli territoriali. Al contrario, il sistema bilaterale artigiano si caratterizza per una forte compattezza, determinata dal fatto che i diversi contratti del comparto sono tutti riconducibili alle medesime parti.

### 3. BILATERALITÀ E OFFERTA DI WELFARE: FRA CORNICE NAZIONALE E DIMENSIONE LOCALE

Come anticipato nell'Introduzione, oggetto di questo Capitolo è l'esplorazione del ruolo giocato dalla bilateralità nell'offerta di (secondo) welfare a *livello subnazionale*. Per questa ragione, nelle pagine che seguono l'attenzione sarà concentrata sui settori economici i cui *sistemi bilaterali* presentano un forte radicamento territoriale o, perlomeno, consolidate articolazioni istituzionali su scala locale. In concreto, i settori presi in esame saranno l'edilizia, l'agricoltura, l'artigianato, il terziario (distribuzione e servizi), il turismo e i servizi (cfr. Italia Lavoro 2014, Leonardi 2014, Nogler 2014a, Bellardi e Desantis 2011, Lai 2006)<sup>2</sup>.

Pare ora utile ricostruire le origini e gli sviluppi del fenomeno della bilateralità in questi settori, attraverso un breve *excursus* sulle principali aree di intervento degli organismi territoriali, anche alla luce della cornice bilaterale nazionale e del quadro normativo in cui si inseriscono.

---

<sup>2</sup> La distinzione fra settori segue quella proposta da Italia Lavoro (2014).

Le prime forme organizzate di bilateralità vedono la luce, agli inizi del secolo scorso, proprio a livello locale, soprattutto nei settori diversi dall'industria manifatturiera. Si tratta di settori che, oltre a essere caratterizzati da una contrattazione basata sul livello provinciale, risultano privi di alcune condizioni (concentrazione del lavoro, della produzione e della rappresentanza) rivelatesi essenziali per lo sviluppo degli ammortizzatori sociali nell'industria (primo fra tutti, la Cassa Integrazione Guadagni), dove la bilateralità rimane a lungo un fenomeno circoscritto, limitato perlopiù alla «costituzione di fondi e tavoli tecnici in materia di formazione, apprendistato, salute e sicurezza» (Leonardi 2014, 29; Italia Lavoro 2014, Bavaro 2011).

Il primo settore economico in cui la bilateralità emerge come lo strumento più adatto a strutturare le relazioni industriali e garantire i diritti dei lavoratori è quello delle costruzioni, caratterizzato, come noto, da una fortissima frammentazione produttiva e da un'altrettanto forte mobilità e instabilità occupazionale (Cimaglia e Aurilio 2011). La prima «Cassa Edile» nasce a Milano nel 1919, grazie a un accordo tra il Collegio dei Capimastri e l'Associazione Mutua Miglioramento tra Muratori, Badilanti, Manovali e Garzoni della città, che permette di introdurre lo spirito mutualistico all'interno di un sistema definito per via contrattuale. Dopo l'arresto nel periodo del regime fascista, lo sviluppo su base provinciale delle Casse nel resto del territorio italiano si fa particolarmente intenso nel corso degli anni Cinquanta e Sessanta: «[l]'impronta territoriale, derivante dalla loro nascita "dal basso" e che ha rappresentato uno dei punti di forza del sistema, ancora oggi ne costituisce un elemento caratterizzante» (Cimaglia e Aurilio 2011, 98-99). In questo quadro, la forte connessione fra bilateralità e contrattazione territoriale limita il livello nazionale (la Commissione Nazionale paritetica per le Casse Edili, Cnce) a una mera «funzione di cornice» (Italia Lavoro 2014, 215). Le Casse provinciali garantiscono, prima di tutto, l'erogazione di alcune prestazioni contrattuali come il trattamento economico per ferie, la tredicesima («gratifica natalizia») l'anzianità professionale (Ape) (tutti istituti previsti in modo uniforme dai Ccnl). A queste si sono poi aggiunte nel tempo altre prestazioni, relative all'integrazione salariale in caso di malattia e infortunio e, come avremo modo di approfondire, forme di assistenza sociale e sanitaria: si tratta delle cosiddette prestazioni «extracontrattuali» (ovvero, legate alla contrattazione decentrata), che variano da provincia a provincia, determinando un'offerta (più o meno) rilevante da parte delle Casse<sup>3</sup>.

Presto il modello della Cassa Edile viene adottato, anche se con meno successo, in un altro settore economico caratterizzato da frammentazione produttiva e discontinuità del lavoro, oltretutto da un sistema contrattuale imperniato sul livello territoriale: l'agricoltura. La creazione, nel corso degli anni Cinquanta, di organismi paritetici in alcune province – le cosiddette «Casse *Extra Legem*» (la prima è istituita a Brescia nel

---

<sup>3</sup> Il sistema bilaterale provinciale dell'edilizia comprende, a fianco delle Casse Edili, anche gli Enti Scuola nel campo della formazione professionale e i Comitati Paritetici Territoriali (Cpt) per la sicurezza sui luoghi di lavoro.

1948) – nasceva anche in questo caso dall’esigenza di assicurare a operai e imprenditori l’esistenza di forme articolate e costanti di relazioni collettive. In particolare, le casse agricole erano lo strumento con cui diventava possibile garantire agli operai l’erogazione di misure di sostegno al reddito, principalmente a integrazione dei trattamenti previsti dalla legge in caso di assenza dal lavoro per malattia o infortunio professionale. Il fenomeno, fino alla fine degli anni Ottanta, si è tuttavia caratterizzato per dimensioni ridotte, limitandosi – quando presente – a “forme di piccola mutualità”, anche per via dell’esistenza nel settore dell’indennità di disoccupazione già a partire dagli anni Cinquanta (Cimaglia e Aurilio 2011). Nel corso del tempo, grazie alla forte autonomia determinata dalla contrattazione provinciale, le Casse hanno tuttavia acquisito maggiore importanza, cominciando a diversificare il ventaglio di prestazioni offerte agli operai, attraverso l’inclusione di erogazioni come indennità di maternità e borse di studio per i figli degli operai. A esse, tra gli anni Ottanta e Novanta, si sono poi affiancate diverse istituzioni bilaterali nazionali, dal fondo sanitario integrativo a quello per la formazione, fino alla costituzione – solo nel 2010 – dell’Ente Bilaterale Agricolo Nazionale (Eban), chiamato, tra l’altro, a esercitare funzioni di coordinamento e omogeneizzazione strutturale e funzionale delle Casse, impegnate, in base ai vari contratti provinciali, in campi molto diversi<sup>4</sup>.

Pur essendo un’area storicamente caratterizzata da condizioni strutturali simili a quelle dell’agricoltura e dell’edilizia, l’artigianato – comparto intersettoriale, trasversale a numerose aree produttive<sup>5</sup> – ha sviluppato forme organizzate di bilateralità più tardi, anche per via dell’articolazione del comparto su diversi contratti. Le prime casse mutue di malattia vengono istituite, su scala provinciale, negli anni Settanta in Veneto, Emilia Romagna, Toscana e Marche, per l’erogazione delle prestazioni previste dai contratti (Italia Lavoro 2014, 219). È tuttavia nel corso del decennio successivo che la bilateralità artigiana, grazie a una serie di accordi interconfederali nazionali, assume la forma di organismi giuridici paritetici di livello regionale<sup>6</sup>, fino alla creazione – nel 1995 – dell’Eban (cui aderiscono Confartigianato, Cna, Casartigiani, Clai, Cgil, Cisl e Uil). Il forte radicamento della bilateralità artigiana a livello regionale, dove si contano oggi 21 enti, è confermato dal fatto che l’ente nazionale ha finito per fungere essenzialmente da cassa finanziaria della

---

<sup>4</sup> Italia Lavoro cita fra le prestazioni mutualistiche interventi molto diversificati, «dal pagamento dei giorni di carenza in caso di malattia, all’erogazione di indennità integrative di maternità, al sostegno all’apprendimento di lingue straniere, agli aiuti alle famiglie con figli disabili, agli assegni scolastici, al premio di natalità, a sussidi di vario genere» (2014, 257). Si veda anche l’elenco di prestazioni proposto, sempre a titolo illustrativo, da Cimaglia e Aurilio (2011, 162).

<sup>5</sup> Meccanica, tessile-moda, chimica-ceramica, agroalimentare, legno-lapidei, comunicazione, servizi e autotrasporto.

<sup>6</sup> Così come stabilito nell’Accordo Interconfederale del 1987, in controtendenza con quanto deciso nel precedente accordo del dicembre 1983, in cui si optava per la dimensione provinciale (Cimaglia e Aurilio 2011).

bilateralità regionale: «è come se la soluzione istituzionale (ente bilaterale) subisse un effetto di annebbiamento o sfuocamento man mano che si allontana dalla realtà produttiva che dovrebbe servire» (Nogler 2014a, 19). Considerata l'esclusione delle imprese artigiane dall'istituto della Cassa Integrazione, non stupisce che i primi interventi mutualistici messi in campo dalla bilateralità artigiana, già attraverso le casse mutue degli anni Settanta, si siano sostanziati in forme di sostegno al reddito in caso di sospensione dell'attività (Giovani 2011, Lai 2006), che hanno poi assunto la forma di «Fondi intercategoriale regionali», destinati alla salvaguardia del «patrimonio di professionalità del lavoro dipendente e imprenditoriale delle imprese artigiane», in caso di crisi con sospensione dell'attività produttiva<sup>7</sup>. Gradualmente, anche il sistema bilaterale artigiano ha allargato il proprio raggio di intervento, in particolare nei campi della formazione e della sicurezza sui luoghi di lavoro (accordi del 1996), ma anche della sanità integrativa (prima a livello regionale, poi a livello nazionale) e della previdenza complementare: come vedremo più avanti (cfr. §5.1), l'artigianato è uno dei settori che ha dimostrato, negli ultimi anni, maggiore vivacità nel campo del welfare bilaterale territoriale.

La comparsa di organismi bilaterali nei settori del terziario (distribuzione e servizi) e del turismo è avvenuta in tempi molto più recenti che nei settori appena considerati: avviata nei primi anni Novanta, la costituzione di tali organismi risulta ancora in corso per alcuni comparti. Come osservato per i casi precedenti, lo sviluppo della bilateralità ha interessato prima la dimensione territoriale (dove si registrano alcuni isolati esperimenti, in Lazio negli anni Settanta e, nelle regioni del Nord, nei primissimi anni Novanta), poi quella nazionale, con la creazione di enti a livello centrale e l'estensione del modello territoriale in tutto il paese. Benché di più recente costituzione, i sistemi bilaterali del terziario e del turismo si presentano tuttavia particolarmente complessi e articolati, principalmente a causa della coesistenza di diversi assi contrattuali (riferibili a Confcommercio, Confesercenti, Confindustria, sigle della cooperazione), che si strutturano, a loro volta, su tre diversi livelli territoriali (nazionale, regionale e provinciale).

In particolare, nel settore terziario (distribuzione e servizi), per il Ccnl firmato da Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl, Uilucis-Uil e Confcommercio<sup>8</sup> esiste a livello nazionale dal 1995 l'Ebinter (Ente Bilaterale Nazionale per il Terziario) che si articola, su scala provinciale, in una rete capillare di Enti Bilaterali (se ne contano 89)<sup>9</sup>. Sin dalle origini, agli enti bilaterali territoriali – per cui il Ccnl del 1994 disegnava uno statuto

---

<sup>7</sup> Così come previsto dall'Accordo Interconfederale del 21 luglio del 1988. L'intervento dei Fondi regionali era originariamente concepito solo in caso di crisi causate da eventi di forza maggiore, «indipendenti dalla volontà dell'imprenditore»; successivamente, il campo d'azione è stato esteso ai casi di crisi aziendali e congiunturali (accordi interconfederali del 1993).

<sup>8</sup> Che è l'asse contrattuale più rilevante non solo per il numero di addetti, ma anche perché regola il sistema bilaterale più esteso (Cimaglia e Aurilio 2011, 175).

<sup>9</sup> In base a quanto riportato nel sito [www.ebinter.it](http://www.ebinter.it) (ultimo accesso: 27 settembre 2015).

tipo – sono stati attribuiti compiti prevalentemente in materia di formazione e qualificazione professionale, flessibilità dei contratti, compiti via via potenziati nei vari rinnovi contrattuali nazionali, e diversificatisi anche in funzione delle disposizioni previste dalla contrattazione di livello provinciale. A caratterizzare gli sviluppi più recenti della bilateralità in questo settore sono le previsioni in materia di welfare, sia a livello nazionale sia a livello territoriale. In moltissimi territori, gli accordi più recenti hanno inoltre previsto l'intervento degli enti bilaterali per assicurare varie forme di «sostegno al reddito» dei lavoratori (Cimaglia 2014a; 2014 b). Per il Ccnl del terziario firmato dalle stesse parti sindacali ma con Confesercenti, l'organismo bilaterale nazionale è invece l'Ebnter (Ente Bilaterale Nazionale per il Terziario), il quale si articola a propria volta a livello territoriale, ma prevalentemente su base regionale (si contano in tutto 22 enti)<sup>10</sup>. Presenta strutture regionali anche l'Ebipan, l'ente bilaterale nazionale della panificazione e attività affini (con enti costituiti in Lombardia e Veneto).

Per il turismo, si registra una situazione simile a quella appena descritta. Dopo alcuni esperimenti avviati già negli anni Settanta, oggi gli organismi bilaterali territoriali legati all'asse contrattuale Federalberghi-Confcommercio (che su scala nazionale esprime dal 1991 l'Ente Bilaterale Nazionale del Turismo – Ebnt) possono essere presenti sia a livello provinciale sia a livello regionale. Per l'asse Assoturismo-Confesercenti (che a livello nazionale si articola nell'Ente Bilaterale Nazionale Unitario del Settore Turismo – Ebn) e per l'asse Confindustria (Ente Bilaterale Industria Turistica – Ebit a livello nazionale) le articolazioni territoriali sono prevalentemente di rango regionale (rispettivamente 22 e 9). A differenza di quanto avviene per gli enti territoriali del terziario e del turismo afferenti a Confcommercio, quella espressione del contratto Confesercenti tendono a essere unitari per i due settori.

Bisogna infine ricordare che, nel campo delle imprese di servizi (imprese di pulizia, istituti di vigilanza e portierato), presentano alcune articolazioni a livello locale (Milano, Torino, Lazio) l'Onbsi (Organismo Nazionale Bilaterale Servizi Integrati), l'ente bilaterale di riferimento per i Ccnl firmati dalle sigle della cooperazione e dell'industria, impegnato in particolare sul fronte della sicurezza sui luoghi di lavoro e sul controllo della regolarità dei contratti pubblici<sup>11</sup>, e l'Ebinvip, l'ente nazionale per il settore della vigilanza privata (presente o in fase di attivazione in 7 Regioni)<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> In base a quanto riportato nel sito [www.ebnter.it](http://www.ebnter.it) (ultimo accesso: 27 settembre 2015).

<sup>11</sup> A questo si aggiunge Ebinas (multiservizi \ Ccnl Confcommercio), che però non opera a livello territoriale.

<sup>12</sup> Agli enti citati – quelli che si articolano anche su scala territoriale – devono aggiungersi tutti quelli operanti solo su scala nazionale: Ebincoop (distribuzione cooperativa); Ebincolf (colf e badanti); Ebipro (studi professionali); Ebinfas (farmacie \ Ccnl Assofarma); Ebinprof (portieri e proprietari di fabbricati); Ebiterme (terme). Cfr. tabella 1.



Le informazioni raccolte nella tabella 1 consentono di cogliere in modo sintetico, per ciascuno dei settori considerati, la complessità delle principali forme assunte dalla bilateralità, sia a livello nazionale sia a livello territoriale.

Nel complesso, come messo in luce da Ciarini e Famiglietti (2011, 247), se si guarda allo sviluppo della bilateralità in Italia, si osserva l'espansione del fenomeno lungo due direttrici. Da un lato, la diffusione della bilateralità dall'edilizia a molti altri settori produttivi, tradizionalmente sprovvisti di istituzioni bilaterali: anche se qui non considerati perché non ancorati alla dimensione locale, come conseguenza dei rinnovi contrattuali realizzati negli ultimi anni, ormai quasi tutti i settori prevedono qualche istituto bilaterale (in particolare, fondi di previdenza complementare e fondi di assistenza sanitaria integrativa). Dall'altro, l'allargamento delle materie oggetto di intervento degli enti bilaterali. In altre parole, un allargamento settoriale e funzionale della bilateralità.

Un allargamento che è il risultato della contrattazione fra le parti, ma anche, in misura crescente negli ultimi anni, di interventi di tipo legislativo che hanno esplicitamente riconosciuto o attribuito agli istituti della bilateralità l'esercizio di una serie importante di funzioni, determinando, secondo alcuni osservatori, una forte discontinuità rispetto alla natura e al ruolo tradizionalmente giocato dagli organismi bilaterali (es. Leonardi 2014) e mettendo comunque in dubbio la natura giuridica esclusivamente privatistica di tali istituti<sup>13</sup>. L'esempio paradigmatico e più recente di questo processo è costituito dalle disposizioni contenute, prima, nella Legge 92 del 2012 (cosiddetta «riforma Fornero» del mercato del lavoro), poi nei decreti attuativi dell'ultimo intervento legislativo in materia («Jobs Act»: Legge 183 del 10 dicembre 2014 e d.lgs. 148/2015). Questi provvedimenti hanno infatti esportato il modello dei «fondi bilaterali di solidarietà», sviluppatosi, come visto, in particolare nel comparto artigiano, a tutte quelle aree dell'impiego privato che risultavano ancora prive di «ammortizzatori sociali» in caso di sospensione dell'attività lavorativa e in cui la protezione sociale avveniva essenzialmente attraverso lo strumento (discrezionale) della Cassa Integrazione in Deroga (cfr. Box 1).

---

<sup>13</sup> È in base ad attribuzioni legislative che gli istituti della bilateralità svolgono funzioni nei campi della sicurezza sul lavoro (con organismi paritetici), della formazione professionale e della previdenza (con fondi bilaterali), del contrasto al lavoro irregolare (Bavaro 2011). Il d.lgs. 276/2003, prima richiamato, ha ampliato ulteriormente gli ambiti di intervento degli strumenti della bilateralità, dall'intermediazione fra domanda e offerta di lavoro ai fondi per l'integrazione del reddito.

Tabella 1. I sistemi bilaterali attivi nei settori dell'edilizia, agricoltura, artigianato, terziario, turismo e servizi

	CCNL	FONDI NAZIONALI			ENTI BILATERALI NAZIONALI	ENTI BILATERALI TERRITORIALI
		Previdenza complementare	Assistenza Sanitaria Integrativa	Formazione		
EDILIZIA	Industria	PREVEDI	Edilcard		CNCE	118 Casse Edili e Edilcasse
	Pmi	FONDAPI		FORMEDIL		
	Artigianato	PREVEDI	Edilcard			
	Cooperazione	COOPERLAVORO				
	Operai agricoli e florovivaisti		FISLAF		EBAN	Casse Extra Legem o Ebat
	Manutenzione del verde					
	Quadri e impiegati	AGRIFONDO	FIA	FORAGRI ENPAIA		
	Dirigenti		FIS			
	Consorzi di bonifica		FIDA			
	Allevatori		FILCOOP Sanitario	FONCOOP e COOPFORM CIMIF		
Cooperative e consorzi agricoli						
Cooperative (forestali e agrari)						
Contolozzisti		ALIFOND				
ARTI.	Tutti i settori, escluso l'autotrasporto	FONTE	SAN.ARTI.	FONDARTIGIANATO	EBNA	Enti Bilaterali Regionali (21)
		FONTE	EST	FORTE	EBINTER	Enti Bilaterali Territoriali (prevalentemente provinciali)
TERZIARIO	Terziario-distribuzione servizi	FONTE	ASTER	QUAS (quadri)	FONTER	Enti Bilaterali Territoriali (prevalentemente regionali)
		PREVICOOPER	COOPERSALUTE COOPERAZIONE Salute (Confcooperative)	FONCOOP e COOPFORM	EBINCOOP	
	Aziende termali	FONTE	CASSA PORTIERI	FONDIMPRESA	EBITERME	
	Dipendenti da proprietari di fabbricati			FORTE EBINAIP	EBINPROF	
	Agenti immobiliari		CASSA COLF		EBINCOLF	
	Lavoro domestico	FONTE	CADIPROF	FONDOPROFESSIONI	EBIPRO	
	Studi professionali	ALIFOND	FONSAP	FONTER	EBIPAN	Enti Bilaterali Regionali (2)
	Sanificazione	FONTE			EBINAFAP	
	Farmacie private	PREVIAMBIENTE	EST			
	Farmacie speciali	FONTEMP			EBITEMP e FORMATEMP	
Somministrazione Lavoro						

	CCNL		FONDI NAZIONALI				ENTI BILATERALI NAZIONALI	ENTI BILATERALI TERRITORIALI
			Previdenza complementare	Assistenza Sanitaria Integrativa	Formazione			
TURISMO	Pubblici esercizi, stabilimenti balneari, alberghi diurni, imprese viaggi e turismo	Confcommercio	EST		FORTE	EBNT	Enti Bilaterali Territoriali (prevalentemente provinciali)	
		Confesercenti	ASTER		FONTER	EBN	Enti Bilaterali Territoriali (prevalentemente regionali)	
	Aziende alberghiere e complessi turistico-ricreativi all'aria aperta	Confcommercio	FAST	QUAS (quadri)	FORTE	EBNT	Enti Bilaterali Territoriali (prevalentemente provinciali)	
		Confesercenti	ASTER		FONTER	EBN	Enti Bilaterali Territoriali (prevalentemente regionali)	
	Industria	Confindustria	FONTUR		FONDIMPRESA	EBIT	Enti Bilaterali Territoriali (prevalentemente regionali)	
		Cooperazione	COOPERLAVORO					
SERVIZI	Vigilanza Privata	Confindustria	FASIV	QUAS (quadri)		EBINVIP	Enti Bilaterali Territoriali Regionali (7)	
		Confcommercio						
		Confesercenti				EBENTER	Enti Bilaterali Territoriali (prevalentemente regionali)	
		Cooperazione	PREVIABIENTE, FONDAPI, COOPERLAVORO	ASIM		ONBSI	3 OBT(2 provinciali, 1 regionale)	
	Confindustria							
	Confcommercio	FORTE				EBINAS		

### BOX 1. I FONDI BILATERALI DI SOLIDARIETÀ

*La Legge 92 del 2012 ha previsto (all'art. 3, c. 4) che «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 a livello nazionale stipulano, entro sei mesi 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». L'istituzione di questi fondi, che nei mesi successivi avrebbero dovuto essere costituiti presso l'Inps, era definita obbligatoria «per tutti i settori non coperti dalla normativa in materia di integrazione salariale in relazione alle imprese che occupano mediamente più di quindici dipendenti» (art. 3, c. 10: si parla in questo caso di «Fondi di Solidarietà Bilaterale Obbligatoria»). A tali fondi veniva poi riconosciuta, tra le altre, la possibilità di prevedere anche interventi a tutela del reddito dei lavoratori, in caso di cessazione dal rapporto di lavoro, integrativi dell'Assicurazione Sociale per l'Impiego (Aspi) e di contribuire al finanziamento di programmi formativi. Accanto ai fondi obbligatori, il provvedimento del 2012 delineava un modello di fondo di solidarietà in parte alternativo per tutti quei settori in cui risultassero già operanti «consolidati sistemi di bilateralità», quale quello artigiano, esplicitamente evocato nella legge: in questi casi, era riconosciuta alle organizzazioni sindacali e imprenditoriali la possibilità di adeguare, entro sei mesi dall'entrata in vigore del provvedimento, le fonti istitutive dei rispettivi fondi bilaterali alle finalità perseguite dalla legge (dando così vita ai «Fondi di Solidarietà Bilaterale Alternativi», anche per le aziende con, in media, meno di 15 dipendenti). A differenza di quelli obbligatori, si tratta di fondi bilaterali «puri» poiché non è prevista la loro istituzione presso l'Inps (Liso 2012)<sup>14</sup>. Infine, la legge prevedeva la costituzione, presso l'Istituto di Previdenza, di un «Fondo di Solidarietà Bilaterale Residuale» (riservato alle aziende con più di 15 dipendenti), in caso di inadempienza delle parti sociali nel raggiungimento di un accordo collettivo per la costituzione obbligatoria del fondo. In realtà, solo in pochi casi le scadenze previste dalla «Riforma Fornero» (via via prorogate) sono state effettivamente rispettate, facendo del meccanismo delineato dalla legge 92 un intervento mai entrato pienamente in funzione (Spattini e Tiraboschi 2015)<sup>15</sup>. È in questo quadro che si inserisce il recentissimo d.lgs. 148 del 14 settembre 2015, ultimo tassello del cosiddetto «Jobs Act». Il provvedimento (artt. 26-40), confermando l'impianto definito dalla Legge Fornero, ne allarga il campo di applicazione, disponendo l'obbligatorietà, da gennaio 2016, dell'istituzione di fondi bilaterali di solidarietà per tutte le imprese attive in settori non coperti dalla Cassa Integrazione e che in media occupano più di cinque dipendenti (non più quindici). Anche in questo caso, la mancata osservanza dell'obbligo dovrebbe comportare l'adesione al fondo definito «residuale» dalla legge del 2012, ora ribattezzato «Fondo di Integrazione Salariale» (Fis) ed esteso alle imprese che impiegano più di cinque dipendenti.*

<sup>14</sup> Liso definisce invece «spurio» il modello di fondo bilaterale che «prevede un ruolo delle parti sociali essenzialmente limitato al concepimento del fondo e alla definizione delle regole (peraltro nella cornice di svariati paletti posti dal legislatore); il parto del fondo e delle regole avviene poi solo attraverso un decreto del Ministro del lavoro. Egli fa nascere il fondo come una gestione dell'Inps e ne affida l'amministrazione a un comitato amministratore composto in netta prevalenza da esperti designati dalle parti sociali, ma operante sotto stretto controllo dell'Inps e del Ministero» (2012, 2).

<sup>15</sup> Attualmente i fondi esistenti sono i seguenti. Come fondo obbligatorio istituito presso l'Inps troviamo solo quello relativo al personale delle aziende di trasporto pubblico (decreto ministeriale 9 gennaio 2015, n. 86984). Sono inoltre stati adeguati alla normativa alcuni fondi (imprese assicuratrici, Poste Italiane, Credito Cooperativo, Ferrovie dello Stato), istituiti ai sensi della Legge 662 del 1996. Tra i fondi «alternativi» sia annoverano il Fondo di Solidarietà Bilaterale per l'Artigianato – Fsba (decreto ministeriale 9 gennaio 2015, n. 86986) e quello per i lavoratori in somministrazione (decreto ministeriale 17 aprile 2015, n. 89581). Il Fondo Residuale è stato infine costituito con decreto ministeriale nel mese di febbraio 2014 (n. 79141), pubblicato in Gazzetta Ufficiale solo a giugno 2014: anche in questo caso l'operatività è dubbia, dato che, benché le aziende obbligate abbiano cominciato a versare i propri contributi, il Fondo, a giugno 2015, non aveva ancora iniziato a erogare le prestazioni (Spattini e Tiraboschi 2015).

#### **4. BILATERALITÀ NELLE REGIONI DEL NORD: UNA PRIMA MAPPATURA DELLE PRESTAZIONI NEI CAMPI DELLA CONCILIAZIONE E DELL'ASSISTENZA SANITARIA**

Nonostante la recente crescita di attenzione per gli organismi bilaterali anche come soggetti erogatori di prestazioni sociali, mancano analisi sistematiche degli interventi offerti ai lavoratori, a livello territoriale, attraverso gli strumenti della bilateralità<sup>16</sup>. I contributi esistenti si concentrano soprattutto sulle origini e gli sviluppi degli organismi bilaterali nei vari settori, così come sulle funzioni a essi attribuite dai contratti e dalla legge, più che sugli interventi effettivamente realizzati<sup>17</sup>.

Come emerso dalla ricostruzione fornita nelle pagine precedenti, gli interventi bilaterali nel campo del welfare possono riguardare diverse aree: dalla previdenza complementare alla mutualizzazione di obblighi retributivi derivanti dal contratto di lavoro (come ferie e tredicesima), dalla sicurezza sul lavoro alla formazione professionale, dalla partecipazione alle politiche attive per il lavoro fino al sostegno al reddito in caso di sospensione dell'attività lavorativa e alla gestione di provvidenze nei campi dell'assistenza sociale e sanitaria.

L'analisi proposta nelle pagine seguenti, primo tassello di un'indagine più ampia attualmente in corso, si concentra su due campi specifici delle politiche sociali: gli interventi messi in campo a favore della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro e quelli collegati all'offerta di assistenza sanitaria integrativa.

##### *4.1 Gli organismi mappati*

La vera e propria proliferazione di organismi bilaterali cui si sta assistendo negli ultimi anni rende difficile un censimento preciso degli organismi effettivamente esistenti in Italia, in particolare a livello subnazionale. I dati più recenti disponibili sullo sviluppo di tali istituzioni in Italia sono quelli messi a disposizione da Italia Lavoro (2014) che, nel quadro del Pon «Enti Bilaterali 2012-2014», ha avviato il primo «Censimento nazionale certificato» di questi organismi, al fine di ricostruirne la distribuzione territoriale e settoriale. Nel 2013, il censimento 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>16</sup> Si segnalano comunque alcuni interessanti contributi recenti su questo tema. Ciarini e Familietti (2011) discutono alcuni casi studio relativi all'edilizia, all'agricoltura e al terziario; sul terziario, si vedano anche i casi approfonditi in Cimaglia (2014b); per l'artigianato, Tartaglione e Bettarini (2014) sul caso lombardo; i diversi studi di caso, relativi agli enti bilaterali regionali di Emilia Romagna, Toscana, Lombardia, Piemonte, Marche, Trentino e Friuli Venezia Giulia in Nogler (2014a); Leonardì e Arlotti (2012) sull'ente marchigiano, Nogler (2014b) su quello veneto.

<sup>17</sup> Un tentativo in questo senso è stato compiuto recentemente da Italia Lavoro insieme alle parti sociali che, nel quadro del Pon «Enti Bilaterali 2012-2014», hanno avviato un «monitoraggio online dei servizi e delle prestazioni erogati dagli enti bilaterali, che ricostruisce istituti, prestazioni e servizi erogati dagli enti bilaterali ai target di riferimento»; l'accesso al database risulta tuttavia riservato ai soli utenti abilitati.

In questa sezione si prende in esame il ruolo effettivamente giocato dagli organismi bilaterali territoriali presenti nelle otto regioni del Nord – Valle d’Aosta, Piemonte, Liguria, Lombardia, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto Adige, Emilia Romagna – attivi nei settori o comparti prima illustrati: edilizia, agricoltura, artigianato, terziario, turismo, servizi<sup>18</sup>. Dal campione sono stati esclusi gli organismi che, pur formalmente istituiti, al 15 settembre 2015 non risultavano ancora operativi. Le informazioni sugli organismi paritetici e sulle prestazioni da essi erogate sono state attinte da diverse fonti: la banca dati di Italia Lavoro<sup>19</sup> (integrata e aggiornata), i siti internet – quando esistenti – degli enti bilaterali nazionali e territoriali; contatti telefonici diretti rappresentanti degli organismi, in caso di lacune altrimenti non colmabili. Tale strategia ha permesso di includere nel campione 205 «strutture bilaterali»<sup>20</sup>.

Qualunque analisi della bilateralità a livello subnazionale non può non prendere le mosse dalla combinazione di due dimensioni: quella settoriale e quella territoriale. La tabella 2 riporta la distribuzione degli organismi bilaterali presi in esame lungo queste due dimensioni. Dal punto di vista *territoriale*, è facile osservare come il livello in cui si contano più enti bilaterali è quello provinciale o interprovinciale, mentre quello regionale si rivela centrale, come visto in precedenza, per l’artigianato (le eccezioni sono rappresentate da Trento e Bolzano), e rilevante, anche se in misura minore, per i settori del terziario e del turismo (prevalentemente in conseguenza dell’organizzazione, su questa scala, degli organismi paritetici afferenti agli assi contrattuali riferibili a Confesercenti). Solo in un caso si registra la presenza di un organismo di natura interregionale: si tratta dell’Ente Bilaterale Veneto e Friuli Venezia Giulia (Ebvff), espressione dell’asse contrattuale di Confesercenti, organismo unitario per i settori del terziario e del turismo.

---

<sup>18</sup> Per l’Edilizia, le Casse Edili; per l’agricoltura, le Casse *Extra Legem* o Ebat; per l’artigianato, gli Enti Bilaterali Regionali; per il Terziario e il Turismo, gli Enti Bilaterali Territoriali appartenenti alle reti di Ebinter, Ebnter, Ebipal, Ebnt, Ebn, Ebit; per i Servizi, quelli appartenenti ai sistemi Enbivip Onbsi (cfr. tabella 1).

<sup>19</sup> Consultabile al sito [www.italialavoro.it](http://www.italialavoro.it)

<sup>20</sup> Per «strutture» intendiamo sia organismi bilaterali territoriali sia loro eventuali articolazioni. In particolare, nel caso di enti bilaterali regionali che si articolano a propria volta su base provinciale o interprovinciale (prevedendo prestazioni diverse nei diversi territori), sono state conteggiate tali articolazioni. Per esempio, per l’Enbil - Ente Bilaterale Regionale Lombardo per le aziende del Terziario: Commercio, Turismo e Servizi si sono contate 4 strutture, dato che l’ente, anche se di rango regionale, si articola in 4 sezioni interprovinciali, che erogano prestazioni diverse nei 4 territori di riferimento ([www.enbil.it](http://www.enbil.it))

Tabella 2. Strutture bilaterali incluse nella mappatura: distribuzione territoriale e settoriale

Regione \ Settore		Settore								Totale
		Edi	Agri	Art	Ter	Tur	Ter-Tur	Ser		
Valle d'Aosta	P	0	0	0	0	0	0	0	0	4
	R	1	0	1	1	1	0	0	4	
Piemonte	P	8	5	0	8	8	0	1	30	33
	R	0	0	1	0	2	0	0	3	
Liguria	P	4	0	0	4	6	0	0	14	17
	R	0	1	1	0	0	1	0	3	
Lombardia	P	9	9	0	9	11	6	0	44	48
	R	0	0	1	1	1	0	1	4	
Veneto	P	7	8	0	3	4	4	0	26	33
	R	1	2	1	1	1	0	1	7	
Friuli Venezia Giulia	P	4	3	0	0	0	4	0	11	12
	R	0	0	1	0	0	0	0	1	
Veneto e Friuli Venezia Giulia	P	0	0	0	0	0	0	0	0	1
	R	0	0	0	0	0	1	0	1	
Trentino Alto Adige	P	2	2	2	2	2	2	0	12	12
	R	0	0	0	0	0	0	0	0	
Emilia Romagna	P	17	8	0	12	0	2	0	39	45
	R	0	1	1	0	2	1	1	6	
Totale	P	51	35	2	38	31	18	1	176	205
	R	2	4	7	3	7	3	3	29	
		53	39	9	41	38	21	4		

Fonte: nostra elaborazione. Legenda: P = strutture provinciali o interprovinciali; R = strutture regionali o interregionali (v. nota 20); Edi = edilizia; Agri = agricoltura; Art = artigianato; Ter = terziario; Tur = Turismo; Ter-Tur = Terziario-Turismo (enti bilaterali unitari per il terziario e il turismo); Ser = Servizi.

#### 4.2 Gli interventi a favore della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro

Dei 199 organismi bilaterali territoriali per i quali è stato possibile reperire informazioni, ben 158 (cioè quasi l'80 per cento) risultano aver messo in campo *almeno una prestazione* legata al tema della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro dei lavoratori<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> Cioè almeno una delle prestazioni indicate nel Capitolo 2.

Come illustrato nella tabella 3, la distribuzione dell'offerta appare diversificata a seconda del *territorio* e del *settore* considerato.

Tabella 3. Strutture bilaterali attive nell'offerta di servizi a favore della conciliazione vita-lavoro: distribuzione territoriale e settoriale

Settore Regione		Edi	Agri	Art	Ter	Tur	Ter-Tur	Ser	Totale
Valle d'Aosta	Sì	1	0	0	0	0	0	0	1
	No	0	0	1	1	1	0	0	3
Piemonte	Sì	8	4	1	5	5	0	0	23
	No	0	1	0	2	5	0	0	8
	nd	0	0	0	1	0	0	1	2
Liguria	Sì	4	1	1	0	0	0	0	6
	No	0	0	0	4	6	1	0	11
Lombardia	Sì	9	7	1	9	10	6	0	42
	No	0	1	0	1	1	0	1	4
	nd	0	1	0	0	1	0	0	2
Veneto	Sì	8	8	1	3	3	4	1	28
	No	0	2	0	0	2	0	0	4
	nd	0	0	0	1	0	0	0	1
Friuli Venezia Giulia	Sì	4	1	1	0	0	3	0	9
	No	0	2	0	0	0	1	0	3
Veneto e Friuli Venezia Giulia	Sì	0	0	0	0	0	1	0	1
	No	0	0	0	0	0	0	0	0
Trentino Alto Adige	Sì	2	1	2	2	1	2	0	10
	No	0	0	0	0	1	0	0	1
	nd	0	1	0	0	0	0	0	1
Emilia Romagna	Sì	17	6	1	10	1	3	0	38
	No	0	3	0	2	1	0	1	7
Totale	Sì	53	28	8	29	20	19	1	158
	No	0	9	1	10	17	2	2	41
	nd	0	2	0	2	1	0	1	6

Fonte: nostra elaborazione. Legenda; Edì = edilizia; Agri = agricoltura; Art = artigianato; Ter = terziario; Tur = Turismo; Ter-Tur = Terziario-Turismo (enti bilaterali unitari per il terziario e il turismo); Ser = Servizi. Sì = offerta di *almeno una* prestazione relativa alla conciliazione; No = mancata offerta di prestazioni relative alla conciliazione; nd = non disponibile.

Considerando i *settori*, l'impegno più omogeneo da parte degli organismi bilaterali su questo fronte si registra nel campo delle costruzioni: tutte le Casse Edili considerate, infatti, offrono almeno una prestazione di conciliazione in tutte le province



considerate (100 per cento). Le prestazioni più comuni sono quelle più tradizionali, ovvero gli interventi classificabili come «contributi economici a sostegno della famiglia», che si sostanziano, nella stragrande maggioranza dei casi, in forme varie di sostegno allo studio per i figli dei lavoratori iscritti alla Cassa: borse di studio, rimborso delle spese sostenute per l'acquisto dei libri, del materiale scolastico, delle tasse universitarie; molto diffuse appaiono anche le iniziative di «supporto agli oneri di cura dei minori», in particolare attraverso la messa a disposizione delle «colonie» per i periodi di interruzione dell'attività scolastica, mentre ancora poco frequenti appaiono le forme di aiuto all'iscrizione dei figli all'asilo nido o alla scuola materna.

Per proporzione di organismi impegnati nel campo della conciliazione, segue l'artigianato, dove 8 dei 9 enti bilaterali inclusi nella mappatura offrono almeno una prestazione volta a favorire la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro. Mentre l'ente della Valle d'Aosta sembra inattivo in questo campo, l'Ebav – Ente Bilaterale Artigianato Veneto – appare all'opposto offrire il ventaglio più ampio di prestazioni: da contributi per maternità, affidamento o adozione, a borse di studio per i figli dei dipendenti, dal contributo per l'iscrizione dei figli all'asilo nido, scuola materna, primaria e media secondaria di primo grado, al contributo ai lavoratori che hanno sottoscritto un finanziamento per l'acquisto, la costruzione o la ristrutturazione della prima casa, fino a generici «sussidi assistenziali per figli a carico» (per nuclei sotto un certo reddito familiare). Gli altri enti sono impegnati su vari fronti: dall'erogazione di sussidi per l'iscrizione dei figli all'asilo nido (come in Piemonte, Lombardia, Emilia Romagna) a varie forme di contributi economici per la scolarità (Lombardia, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia), da forme di sostegno per l'assistenza domiciliare dei genitori (Lombardia) ai «bonus bebè» (Liguria) sino a contributi per l'iscrizione dei figli ad attività sportive e culturali (come corsi di lingua e di musica) o per servizi di assistenza durante il periodo di chiusura delle scuole e degli asili (a Bolzano).

In agricoltura, le casse e gli enti impegnati con interventi a favore della conciliazione sono circa tre quarti: tra le prestazioni più comuni si ritrovano in questo caso diverse forme di integrazione in caso di maternità e (più raramente) di paternità, sotto forma di indennità integrative e di «bonus bebè».

Nei settori del terziario e del turismo si registra, complessivamente, un dato simile: quasi il 70 per cento degli organismi inclusi nella mappatura e per i quali è stato possibile raccogliere informazioni risulta impegnato, in qualche modo, nel campo della conciliazione. È interessante segnalare che qui si registra una larga diffusione di interventi destinati a offrire «supporto agli oneri di cura dei minori», in particolare attraverso lo strumento della messa a disposizione di contributi economici (di importo variabile a seconda del territorio) a sostegno delle spese sostenute per l'iscrizione dei figli all'asilo nido e/o alla scuola materna; talvolta, viene offerta una copertura economica per i giorni di permesso non retribuito per il periodo di «inserimento» dei bambini nelle strutture scolastiche.

In questo quadro un caso che merita senz'altro di essere citato come buona pratica di secondo welfare nel campo della conciliazione, e dei servizi per la cura

dei minori in particolare, è quello di Lodi, dove gli Enti Bilaterali del Terziario e del Turismo sono tra i soggetti coinvolti nell'innovativo progetto «Al servizio del tempo delle famiglie», promosso dal Comune in partenariato con numerosi attori del territorio: il Consorzio per la Formazione Professionale e per l'Educazione Permanente, l'Azienda Speciale Consortile del Lodigiano per i Servizi alla Persona, la Fondazione Santa Chiara, Sol.i Coop. Solidarietà e Integrazione e l'Associazione di promozione sociale Ge.Co. - Genitori Consapevoli. L'iniziativa rientra nel Piano di Azione Territoriale «Conciliazione Famiglia Lavoro 2014-2015», nel quadro del programma regionale di conciliazione famiglia-lavoro, attuato da Regione Lombardia (cfr. il Capitolo 6). I servizi di conciliazione messi a disposizione dei lavoratori del Comune di Lodi e dei lavoratori iscritti ai due Enti bilaterali sono diversi. Innanzitutto, il progetto ha permesso l'organizzazione di attività per i minori, in particolare nei periodi di chiusura di asili nido e istituti scolastici: sono stati così attivati due centri ricreativi (per bimbi fra 18 mesi e i 4 anni, e fra 5 e gli 11 anni) e un laboratorio creativo (per i ragazzi fra gli 11 e i 14 anni), aperti nelle vacanze di Natale e Pasqua, e, quello per i più piccoli, tutti i sabato mattina. È stato poi realizzato un albo comunale di *baby-sitter* che, a partire dal mese di gennaio 2015, hanno ricevuto un corso gratuito di formazione; da aprile, chi ha bisogno può attingere dall'albo, usufruendo di tariffe agevolate. Consultando l'elenco, è possibile individuare e contattare direttamente la persona più adatta alle proprie esigenze per caratteristiche (età del minore da accudire) e disponibilità oraria e settimanale<sup>22</sup>.

Si tratta dunque di un intervento ben più articolato del semplice rimborso delle spese sostenute per *baby-sitter*, pure previsto da alcuni organismi (come l'Ente Bilaterale del Terziario e del Turismo del Veneto e Friuli Venezia Giulia o l'Ente Bilaterale Artigianato di Bolzano); più simile all'iniziativa di Lodi il caso dell'Ente Bilaterale del Terziario e del Turismo di Bolzano, che eroga ai dipendenti un rimborso del 50 per cento delle spese sostenute per l'assistenza ai bambini, ma solo in una delle oltre 20 strutture convenzionate con l'Ente Bilaterale: tra queste, numerose *Tagesmütter*, microstrutture per la prima infanzia, che godono del finanziamento dell'Azienda Servizi Sociali di Bolzano e rispondono a una serie di requisiti legislativi provinciali riguardanti l'ampiezza degli spazi, la formazione del personale, il rapporto numerico tra personale e bambini e il coordinamento pedagogico. L'Ente Bilaterale Mantovano del Terziario e del Turismo ha scelto invece la strada del convenzionamento con una serie di asili nido del territorio, che offrono tariffe agevolate ai lavoratori iscritti ai due enti; da settembre 2015 ha inoltre avviato la sperimentazione del cosiddetto «ticket scuola», un buono spesa pari a 200 euro (in forma di buoni da 10 euro l'uno), a favore dei figli dei lavoratori dipendenti e dei datori di lavoro dei settori commercio e turismo che si iscrivono,

---

<sup>22</sup> Nel progetto di Lodi si aggiunge infine una campagna informativa dedicata a chi deve occuparsi di familiari anziani, che illustra e chiarisce le opportunità esistenti in termini di agevolazioni economiche e servizi utili.

per il 2015-2016, al primo anno di scuola media inferiore, superiore o al primo anno di università. Tra le iniziative messe in campo dagli enti territoriali si può infine ricordare il progetto realizzato congiuntamente dagli enti bilaterali del commercio e del turismo della provincia di Cuneo a partire dal 2013 (cfr. Sala 2014). Grazie a un accordo provinciale sottoscritto dalle parti nel dicembre del 2012, gli enti hanno costituito un Fondo di Sostegno, successivamente rinnovato di anno in anno (nel 2015 conterà su una dotazione di 100.000 euro), con l'obiettivo di sostenere imprese e lavoratori attraverso l'erogazione di contributi economici in caso di congedo parentale, per il pagamento delle mense scolastiche (scuole dell'infanzia e primarie) e di visite mediche ed esami diagnostici per figli tra 0 e 6 anni.

Infine, nel settore dei servizi solo uno dei quattro enti inclusi nel campione ha messo in campo una forma di sostegno alla conciliazione: si tratta anche in questo caso di un ente veneto, ovvero quello regionale del settore vigilanza privata (E.BI.VE.V), che interviene con un contributo economico a favore dei figli dei lavoratori iscritti alle scuole secondarie di secondo grado.

In base ai dati raccolti, è inoltre interessante notare una forte variazione settoriale nell'offerta di forme di «supporto per la cura di familiari non autosufficienti», che vengono offerte, nel complesso, da una struttura su cinque, ma risultano particolarmente diffuse, di nuovo, nei settori del terziario e del turismo. Il dato più basso si registra in questo caso nell'agricoltura, dove solo il 5 per cento delle Casse e Enti inclusi nell'analisi eroga una prestazione di questo genere. Nel settore delle costruzioni, un terzo delle Casse Edili interviene nel sostegno ai lavoratori che si prendano cura di un familiare a carico non autosufficiente. Nell'artigianato, quattro dei nove enti considerati intervengono in questo campo. La percentuale di enti attivi su questo fronte sale significativamente nei settori del terziario e del turismo, dove, nell'insieme, più della metà degli enti censiti (52 per cento) prevede una qualche forma di sostegno ai lavoratori che accudiscano un familiare non autosufficiente. In tutti i settori la forma più comune di prestazione consiste nell'erogazione di un sussidio monetario. Si può però rilevare che in qualche caso l'erogazione, anche se di tipo monetario, assume la forma di un contributo vincolato all'instaurazione di un regolare contratto di lavoro con un assistente domiciliare: è quanto previsto, per esempio, dagli Enti Bilaterali del Terziario e del Turismo di Como o dall'Ente Bilaterale del Terziario di Bologna (in questi tre casi il contratto può riguardare l'assistenza di familiari non autosufficienti o genitori ultraottantenni); l'ente del Terziario di Ravenna prevede non solo un contributo per l'instaurazione di questo tipo di contratto, ma anche il rimborso delle spese sanitarie sostenute per la cura di un figlio disabile.

La spiegazione più plausibile della diffusione di tale offerta in particolare nei settori del terziario e del turismo è da ricercarsi nell'alta incidenza di forza lavoro femminile impiegata. Come noto, e come già ricordato nel Capitolo 2 (§2.1), è proprio sulle donne che ricade, nella maggior parte dei casi, l'onere di cura verso i familiari non autosufficienti.

### 4.3 L'assistenza sanitaria

Diverse ricerche empiriche convergono nel segnalare alcune linee di tendenza problematiche del sistema sanitario italiano: a) inadeguatezza, nell'opinione pubblica, dei servizi offerti dal Servizio sanitario nazionale (in termini di accesso più che di qualità); b) ricorso alla spesa sanitaria privata, in massima parte *out of pocket*<sup>23</sup>; c) contestuale affermazione del fenomeno della rinuncia alla cura da parte di fasce non marginali della popolazione, che non possono sostenere i costi di accesso al Ssn (*ticket*) né, tantomeno, alla sanità privata (cfr. Istat 2014; Camera dei Deputati 2014; Cislighi e Sferrazza 2013). A ciò si aggiungono le note dinamiche demografiche che caratterizzano da tempo il nostro paese (dove l'indice di vecchiaia è cresciuto, solo negli ultimi dieci anni, dal 137,8 al 154,1 per cento).

Guardando alla bilateralità, una parziale risposta a tali difficoltà (sulle quali cfr. anche il Capitolo 4) è offerta a livello nazionale dalle iniziative messe in campo dai numerosi enti esistenti, generalmente grazie alla creazione di un fondo bilaterale dedicato, che provvede, su richiesta dell'interessato, all'erogazione (attraverso strutture convenzionate) o al rimborso parziale di una serie di prestazioni sanitarie e socio-sanitarie. Considerando brevemente i settori oggetto dell'analisi è possibile identificare diversi strumenti bilaterali negoziali di assistenza sanitaria (cfr. anche tabella 1).

Il settore edile che, come visto, ha dato origine a un sistema di bilateralità fortemente ancorato alla dimensione locale, è di fatto caratterizzato dall'assenza di un fondo sanitario integrativo nazionale. Nel 2002 è stata istituita dell'organismo bilaterale nazionale (la Cnce) la cosiddetta «Edilcard», che prevede, tra l'altro, un rimborso per le spese sanitarie dovute a infortunio professionale o extraprofessionale o malattia professionale, un'indennità forfettaria per ricovero ospedaliero e per grave invalidità a seguito di infortunio professionale, una copertura delle spese per la riabilitazione neuromotoria o per le spese odontoiatriche a seguito di infortunio professionale. Le prestazioni sanitarie più rilevanti rimangono tuttavia quelle «extracontrattuali», definite dai singoli contratti provinciali ed erogate dalle Casse.

Nel settore agricolo, sin dal Ccnl del 1987 diverse forme di assistenza sanitaria sono assicurate agli operai del settore agricolo-florovivaistico dal Fondo contrattuale nazionale Fislaf (Fondo Integrativo Sanitario Lavoratori Agricoli e Florovivaistici)<sup>24</sup>. L'ultimo Ccnl per gli operai del settore agricolo e florovivaistico (2010, art. 8) ha tuttavia gettato le basi per la trasformazione delle Casse in veri e propri Enti Bilaterali, destinati a inglobare

---

<sup>23</sup> La spesa *out of pocket* rappresenta nel nostro paese l'82 per cento della spesa sanitaria privata, un dato elevato se confrontato con quello registrato negli altri paesi europei: in media, il 61,2 per cento, il 59,2 per cento nell'area Euro (Who 2015).

<sup>24</sup> Fislaf copre anche i dipendenti delle imprese di manutenzione, sistemazione e creazione del verde; il Fondo sanitario contrattuale di riferimento per quadri e impiegati agricoli è invece il Fia Sanitario; il Fondo Filcoop Sanitario copre i dipendenti di cooperative e consorzi agricoli così come gli addetti ai lavori di sistemazione forestale e agraria; il Fondo Fis assicura invece prestazioni sanitarie integrative ai dipendenti dei consorzi di bonifica e di miglioramento fondiario, mentre Fida è il fondo contrattuale di riferimento per i dipendenti dalle organizzazioni di allevatori, consorzi ed enti zootecnici.

tra le proprie funzioni non solo quelle legate all'integrazione malattie e infortuni, ma anche alla formazione e all'organizzazione e gestione di «attività e\o servizi bilaterali in tema di welfare e di integrazione al reddito individuati dai contratti provinciali di lavoro o da appositi accordi stipulati dalle [...] parti».

Il settore artigiano è stato a lungo scoperto da forme di assistenza sanitaria integrativa di livello nazionale. La situazione è tuttavia mutata nel 2012, quando le parti sociali, sulla base di un accordo raggiunto nel 2010, hanno dato vita al Fondo di assistenza sanitaria integrativa per i lavoratori dell'Artigianato - San.Arti (Maino e Razetti 2015). Anche in conseguenza della recente costituzione di tale fondo, al quale l'adesione da parte di imprese e lavoratori risulta ancora in corso, gli Enti Bilaterali regionali, precedentemente attivi su questo fronte, hanno generalmente preferito convogliare le risorse a propria disposizione verso aree non coperte dalla cornice nazionale. Ciò non toglie che proprio nel settore artigiano si stia assistendo a un fermento particolare nella costruzione di forme bilaterali di welfare sanitario integrativo, particolarmente attraverso la costituzione di fondi territoriali (cfr. §5.1.).

Nei settori del terziario e del turismo esistono, sin dai primi anni 2000, diversi fondi contrattuali nazionali di assistenza sanitaria integrativa, che assicurano un ampio ventaglio di prestazioni ai lavoratori dipendenti del settore<sup>25</sup>. Ciò, come illustrato nel dettaglio nel prossimo paragrafo, contribuisce largamente a spiegare uno sviluppo relativamente limitato delle esperienze di assistenza sanitaria integrativa da parte degli enti bilaterali regionali e provinciali di questi settori, che tendono a concentrare le limitate risorse a disposizione in aree diverse da quella sanitaria. Quando previste, le erogazioni sanitarie da parte degli enti territoriali si collocano generalmente nelle aree lasciate scoperte dai rispettivi fondi nazionali di riferimento.

Alle prestazioni assicurate dai fondi nazionali possono sommarsi quelle disegnate su base locale dagli enti territoriali regionali e provinciali, oggetto dell'analisi proposta nel prossimo paragrafo.

#### *4.4 Un primo bilancio: un "doppio incastro" a macchia di leopardo e con poca innovazione*

Qual è, dunque, oggi il contributo offerto nel campo dell'assistenza sanitaria integrativa dagli organismi bilaterali territoriali? Quali sono i settori della tutela della salute in cui intervengono? Per catturare il ruolo giocato da queste strutture nella costruzione di forme di assistenza sanitaria, la tabella 4 riporta, come primo elemento di analisi, il numero di enti che erogano, in favore dei propri lavoratori, *almeno una prestazione (sotto forma di servizio, sussidio o rimborso) di natura sanitaria*. I dati disponibili, relativi a 204 organismi, consentono di concludere che poco più della metà di essi (quasi il 51 per cento) sono attivi, almeno in misura minima, nel campo dell'assistenza sanitaria.

---

<sup>25</sup> I lavoratori con qualifica di quadro godono invece delle prestazioni del Fondo sanitario, Cassa Assistenza Sanitaria Quadri - Quas (previsto già dal Ccn del 1990). Quas vale anche per i dirigenti del turismo (Confcommercio, Confesercenti e Confindustria). Sul Fondo Cooperazione Salute si veda più avanti il §5.1 e il Capitolo 4.

A livello *territoriale*, la previsione di erogazioni di tipo sanitario appare relativamente più diffusa fra gli organismi di Veneto, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna e Trentino Alto Adige, molto meno in Liguria e Valle d'Aosta.

Tabella 4. Strutture bilaterali attive nell'offerta di prestazioni di assistenza sanitaria: distribuzione territoriale e settoriale

Regione \ Settore		Settore							
		Edi	Agri	Art	Ter	Tur	Ter-Tur	Ser	Totale
Valle d'Aosta	Sì	1	0	0	0	0	0	0	1
	No	0	0	1	1	1	0	0	3
Piemonte	Sì	8	1	0	3	3	0	0	15
	No	0	4	1	5	7	0	1	16
Liguria	Sì	4	1	0	0	0	0	0	5
	No	0	0	1	4	6	1	0	12
Lombardia	Sì	9	4	0	2	3	2	1	21
	No	0	5	1	8	9	4	0	27
Veneto	Sì	8	3	1	3	2	4	1	22
	No	0	7	0	0	3	0	0	10
	nd	0	0	0	1	0	0	0	1
Friuli-Venezia Giulia	Sì	4	0	0	0	0	3	0	7
	No	0	3	1	0	0	1	0	5
Veneto e Friuli-Venezia Giulia	Sì	0	0	0	0	0	1	0	1
	No	0	0	0	0	0	0	0	0
Trentino-Alto Adige	Sì	2	1	1	1	1	1	0	7
	No	0	0	1	1	1	1	0	4
	nd	0	1	0	0	0	0	0	1
Emilia-Romagna	Sì	17	1	0	4	0	2	0	24
	No	0	8	1	8	2	1	1	21
Totale	Sì	53	11	2	13	9	13	2	103
	No	0	27	7	27	29	8	2	100
	nd	0	1	0	1	0	0	0	2

Fonte: nostra elaborazione. Legenda; Edì = edilizia; Agri = agricoltura; Art = artigianato; Ter = terziario; Tur = Turismo; Ter-Tur = Terziario-Turismo (enti bilaterali unitari per il terziario e il turismo); Ser = Servizi. Sì = offerta di *almeno una* prestazione sanitaria; No = mancata offerta di prestazioni sanitarie; nd = non disponibile.

Come nel campo degli interventi a favore della conciliazione, anche in questo caso sono presenti significative variazioni *settoriali*, che di nuovo vedono le Casse Edili in prima posizione per proporzione di enti che erogano almeno una presta-

zione di questo tipo (100 per cento). Un dato che non sorprende se si considera la radicata tradizione nel campo del welfare sanitario delle Casse Edili e l'assenza di un fondo integrativo settoriale nazionale. La percentuale scende intorno al 36 per cento negli enti del terziario e del turismo, complessivamente considerati. In questo caso appare, tuttavia, interessante guardare più nel dettaglio ai diversi settori: si osserva infatti che mentre gli enti legati, singolarmente, ai settori del terziario e del turismo – cioè quelli per lo più derivanti dall'asse contrattuale di Confcommercio – presentano dati più bassi (rispettivamente il 33 e il 34 per cento), gli enti unitari di terziario e turismo – nella maggioranza dei casi, afferenti all'asse di Confesercenti – sono caratterizzati da un'offerta molto più diffusa di prestazioni sanitarie (più del 60 per cento di questi enti risulta attivo su questo fronte). Il dato sul numero di enti impegnati nel welfare sanitario scende invece intorno al 30 per cento se si considerano le Casse *Extra Legem* agricole, dove il fenomeno appare ancora limitato anche se, come emerso da diverse interviste, in rapida crescita<sup>26</sup>. Dei 9 enti regionali dell'artigianato censiti, solo due – quello veneto e quello trentino – risultano ancora impegnati nell'offerta di prestazioni sanitarie, mentre dei 4 enti bilaterali di servizi, 2 prevedono una forma di assistenza nel campo della tutela della salute.

Venendo al *tipo di prestazioni sanitarie* coperte, le più diffuse nel settore edile – che è anche quello in cui si registra il ventaglio più ampio di interventi – consistono nel rimborso delle spese sostenute dai lavoratori (e talvolta dai loro familiari) per l'acquisto di diversi tipi di protesi (dentarie, oculistiche, ortopediche e acustiche) e per interventi legati alle cure odontoiatriche (tutte prestazioni erogate da più di otto Casse su dieci), oltre che per cure termali (in sei casi su dieci) e pagamento di *ticket* (in un terzo dei casi). Anche in agricoltura, quando previste, le prestazioni offerte con maggiore frequenza sono contributi per le spese sostenute dagli operai per l'acquisto di protesi (in particolare, dentarie e oculistiche). Tra gli enti del terziario, del turismo e quelli unitari (terziario-turismo) attivi nel campo dell'assistenza sanitaria, le prestazioni sanitarie più comuni sono, di nuovo, i rimborsi per l'acquisto di occhiali, apparecchi acustici e protesi ortopediche. Contributi per protesi dentarie sono previsti solo dagli enti unitari del terziario e turismo (in un caso su cinque). Come detto, nel settore artigiano solo due degli enti considerati prevedono prestazioni di tipo sanitario: si tratta, di nuovo, dell'Ebav, l'ente regionale veneto, che, oltre al rimborso dei diversi tipi di protesi, prevede anche un contributo per «spese sanitarie gravi e/o urgenti non previste dal Ssn riguardanti il lavoratore, il suo coniuge o i figli minori a suo carico», e dell'Ente Bilaterale Artigianato Trentino, che offre un generico contributo («partecipazione alle spese sanitarie») pari al 10 per cento

---

<sup>26</sup> L'ampliamento delle prestazioni offerte al campo sanitario rientra nel processo di trasformazione delle Casse *Extra Legem* in Enti Bilaterali Agricoli Territoriali, prima richiamato.

delle spese medico-sanitarie detraibili presentate dal lavoratore nella dichiarazione dei redditi<sup>27</sup>.

Se si considerano infine gli *strumenti* utilizzati dagli organismi bilaterali per fornire le prestazioni appena considerate, nella stragrande maggioranza dei casi si tratta di erogazioni monetarie (un rimborso, parziale e con massimali altamente variabili). Solo pochi enti hanno sperimentato strumenti alternativi. È il caso, per esempio, degli Enti Bilaterali del Terziario e del Turismo di Lodi, che per l'acquisto degli occhiali hanno previsto l'emissione di un «buono acquisto», spendibile presso un circuito di negozi convenzionati su tutto il territorio della provincia, mentre per le cure dentarie vige una convenzione con una catena di cliniche odontoiatriche; è inoltre attiva una convenzione con un centro medico polispecialistico, che dà diritto ai lavoratori iscritti agli Enti Bilaterali a uno sconto del 15 per cento su tutte le prestazioni. Anche la Cassa Edile di Savona, per assicurare ai propri iscritti tariffe vantaggiose per i trattamenti dentari, ha scelto la strada del convenzionamento con le strutture provinciali di una rete nazionale cooperativa di strutture odontoiatriche. A Torino, da giugno 2015, la Cassa Edile non provvede più al rimborso diretto delle spese sostenute dagli operai per i diversi tipi di protesi, ma si affida a un grande gruppo assicurativo nazionale come UniSalute.

I dati passati brevemente in rassegna in questa sezione permettono di sviluppare alcune considerazioni più generali su due dimensioni centrali quando si guarda alla bilateralità da una prospettiva di secondo welfare: da un alto, il grado di *nesting* (o di «incastrato virtuoso») che si sta effettivamente realizzando fra le iniziative poste in essere dai diversi organismi bilaterali territoriali, le rispettive cornici nazionali (i fondi) e il Servizio sanitario nazionale; dall'altro, il livello di innovazione riscontrabile in queste iniziative.

In relazione al primo punto, partendo dal settore edile, in assenza di un fondo nazionale di categoria, il tema è essenzialmente quello dell'incastrato rispetto al SSN. Le prestazioni più comuni possono senza dubbio essere qualificate come integrative di quanto offerto dal Servizio sanitario: come noto, le cure e le protesi odontoiatriche, così come le protesi oculistiche e acustiche, non rientrano fra le prestazioni garantite dal sistema sanitario pubblico. I contributi per protesi ortopediche, cure

---

<sup>27</sup> È interessante notare che fino a pochi anni fa (prima della costituzione del fondo nazionale San.Arti.) diversi fra gli enti regionali dell'artigianato qui presi in esame risultavano attivamente impegnati nel campo dell'assistenza sanitaria. L'Ente Bilaterale Artigianato del Friuli Venezia Giulia (Ebiart) ha gestito fino al 2012 un Piano di Assistenza Mutualistica «che prevedeva dei contributi per l'assistenza sanitaria variamente articolati, per esempio per visite mediche specialistiche, per la diagnostica, per prestazioni odontoiatriche, oculistiche, ecc. [...] in circa 7/8 anni di operatività del Fondo di assistenza sanitaria l'Ebiart aveva a tale titolo liquidato circa dieci milioni di euro, a lavoratori artigiani, titolari e soci di imprese artigiane, e loro familiari» (Nunin 2014, 214). Il fondo friulano si è estinto con l'entrata a regime di San.Arti, il fondo nazionale di categoria. In Piemonte, invece, fino all'operatività del fondo nazionale, non erano previste prestazioni sanitarie: era infatti sostanzialmente fallito, sul finire degli anni Novanta, il tentativo di fornire a lavoratori e datori di lavoro associati la possibilità di stipulare polizze sanitarie con società assicuratrici in convenzione (Aimo 2014, 131).



termali e eventuali *ticket* a carico del lavoratore si configurano invece come prestazioni complementari. Gli interventi messi in campo più frequentemente dalle Casse agricole – contributi per protesi odontoiatriche e oculistiche – si rivelano integrativi tanto rispetto al fondo nazionale di riferimento (il Fislaf) quanto rispetto al Ssn. Discorso analogo vale per le prestazioni più comuni fra quelle erogate dagli Enti del terziario e del turismo – protesi oculistiche, acustiche e ortopediche – che non sono incluse nel pacchetto dei principali fondi nazionali per i lavoratori afferenti a questi enti. Nel caso dei servizi, solo due enti regionali, entrambi afferenti al settore Vigilanza Privata, erogano welfare sanitario: si tratta dell'ente veneto, che offre ai dipendenti un rimborso per l'acquisto degli occhiali (non coperti né dal Ssn né dal fondo nazionale Fasiv), e dell'ente lombardo, che eroga un contributo di solidarietà ai dipendenti colpiti da patologie gravi.

Nel complesso, l'immagine che emerge è dunque quella di un «doppio incastro»: quando si registra offerta sanitaria da parte degli organismi bilaterali (un fenomeno, come visto, tutt'altro che omogeneo), le risorse sembrano essere effettivamente convogliate dagli enti a copertura di aree lasciate scoperte tanto dal sistema sanitario pubblico quanto dai fondi integrativi nazionali di categoria.

Allo stesso tempo, sulla base dei dati raccolti nelle otto regioni esaminate, alla domanda se le azioni avviate nel campo della tutela della salute vengano realizzate attraverso l'adozione di strumenti nuovi e/o per dare risposta ai «nuovi rischi», non si può non dare una risposta ancora in larga misura problematica. Come visto, lo strumento più diffuso consiste nella semplice erogazione monetaria (di un sussidio o di un rimborso), mentre l'attivazione di collaborazioni con altri attori del territorio per la fornitura di un servizio rimane ancora un'esperienza rara. Inoltre, i bisogni sanitari cui viene offerta una risposta sono quelli che ricadono negli ambiti dell'assistenza poco tutelati dal nostro Ssn, ovvero «vecchi rischi» tradizionalmente poco protetti dal primo welfare.

## 5. I FONDI INTEGRATIVI BILATERALI REGIONALI

Accanto alle iniziative poste in essere dai diversi organismi bilaterali, si deve registrare anche l'avvio, in alcuni territori, di veri e propri fondi integrativi bilaterali su base regionale o provinciale. È un campo in cui gli esempi, che si concentrano in alcuni territori del Nord, sono ancora limitati. Meritano tuttavia di essere considerati con attenzione, per almeno due ragioni. Innanzitutto, in una logica di «federalismo competitivo», è plausibile immaginare che questi primi esperimenti vengano osservati dagli *stakeholder* degli altri territori come altrettanti banchi di prova, cioè come utili esperimenti per testare la concreta fattibilità dei fondi territoriali. In secondo luogo, lo sviluppo di tali strumenti potrebbe segnalare la manifestazione di tendenze centrifughe destinate ad accrescere le distanze, in termini di protezione sociale, già presenti fra i territori.

Una panoramica delle esperienze più significative permette di mettere in evidenza notevoli differenze relative a diversi aspetti: il ruolo giocato dalle istituzioni pubbliche nella promozione e realizzazione di questi fondi; il rapporto con le rispettive cornici nazionali; i criteri di accesso ai fondi (mentre alcuni sono destinati a lavoratori di specifiche categorie economiche, altri sono aperti ai cittadini del territorio di riferimento, senza distinzioni categoriali); infine, le modalità operative, che, come anticipato, rivelano l'esistenza di intrecci con quanto analizzato nel Capitolo 4: la gestione dei fondi può infatti essere affidata a Società di Mutuo Soccorso con particolare radicamento territoriale.

Nelle prossime pagine vengono esplorati in particolare due ambiti di intervento: quello sanitario e quello previdenziale.

### 5.1 I fondi (socio-)sanitari: fra sostituzione e integrazione

Sino a oggi, il settore economico in cui si è assistito al maggiore sviluppo dei fondi di assistenza sanitaria integrativa su base bilaterale e territoriale è quello artigiano. In tre regioni del Nord – Veneto, Trentino Alto Adige e Lombardia – le parti sociali dell'artigianato hanno negli ultimi anni attivato o messo in cantiere la costituzione di fondi sanitari integrativi dedicati ai lavoratori dipendenti dei rispettivi territori. Le modalità di costituzione di questi fondi, il ruolo riconosciuto agli enti pubblici nella loro *governance*, così come il rapporto con la cornice bilaterale nazionale presentano tuttavia significative variazioni.

Considerando in particolare quest'ultimo punto, è possibile distinguere, da un lato, le esperienze del Veneto e del Trentino Alto Adige, e, dall'altro, quella lombarda. Nelle prime due regioni, infatti, i fondi territoriali sono stati concepiti e costituiti come *sostitutivi* di quello nazionale (San.Arti), mentre quello lombardo come *integrativo* (cioè come un'integrazione territoriale dell'integrazione nazionale).

Il fondo veneto – denominato Sanità Integrativa Veneto (Sani.in.Veneto) – è stato istituito dalle articolazioni regionali di Confartigianato Imprese, Cna, Casartigiani, e di Cgil, Cisl e Uil nell'estate del 2013. Le origini affondano nell'accordo interconfederale nazionale del 21 settembre 2010 (poi recepito nei vari rinnovi contrattuali) che prevedeva l'istituzione di un fondo sanitario integrativo nazionale per i dipendenti artigiani, oltre alla possibilità che la contrattazione regionale includesse prestazioni ulteriori e migliorative rispetto a quelle del fondo nazionale. Le parti sociali venete dell'artigianato, che vantano una consolidata tradizione nella pratica della bilateralità, in particolare attraverso l'Ente Bilaterale regionale (Ebav), hanno invece preferito seguire una via tutta regionale alla costituzione del fondo. Come specificato dall'accordo istitutivo del 12 giugno 2013, «il versamento al fondo San.In.Veneto a carico delle imprese assorbe e sostituisce qualsiasi obbligo discendente dagli accordi nazionali e istitutivi di San.Arti». L'accordo ha inoltre disposto l'estinzione delle prestazioni sanitarie erogate da Ebav al fine di evitare

sovrapposizioni fra quanto offerto dalle due forme di bilateralità<sup>28</sup>. Il coordinamento con l'Ente regionale – che viene a configurarsi come il «secondo pilastro» del sistema regionale di welfare integrativo per gli artigiani (Nogler 2014b, 207) – è anche indicato come la strada da seguire, attraverso convenzionamenti, nel processo di costituzione di sportelli territoriali volti a promuovere la conoscenza del fondo e facilitarne l'accesso da parte dei destinatari. Attualmente risultano aperti quasi 180 sportelli, distribuiti nelle 7 province venete e collocati presso le sedi delle parti sociali socie del fondo<sup>29</sup>. Lo statuto di San.In.Veneto, fondo che si rivolge a una platea potenziale di più di 130 000 dipendenti, prevede poi che, attraverso la contrattazione regionale di categoria, possano essere definiti specifici pacchetti di prestazioni, finanziate anche da contributi a carico dei lavoratori. Accanto al caso veneto vanno annoverati anche i fondi istituiti o progettati nelle province autonome di Bolzano e Trento.

Il fondo per gli artigiani che opera nella Provincia di Bolzano – Sani-Fonds Bolzano – origina da un documento comune sottoscritto dalle parti sociali il 19 aprile 2012 per l'avvio di un fondo sanitario territoriale. Nell'aprile 2013 era seguito un «Accordo per la costituzione del Fondo Sanitario Integrativo chiuso provinciale in favore dei lavoratori dipendenti dell'artigianato e delle Piccole Medie Imprese della provincia autonoma di Bolzano», che aveva infine portato alla fondazione vera e propria di Sanifonds (maggio 2013), concepito, anche in questo caso, come fondo chiuso *sostitutivo* di quello nazionale (San.Arti). In particolare, il fondo, iscritto all'anagrafe dei fondi sanitari (*ex* D.M. 27 ottobre 2009), è destinato ai lavoratori dipendenti delle aziende artigiane e delle associazioni datoriali e sindacali socie del fondo, ovvero: la Lvh/Apa (Associazione Provinciale dell'Artigianato / *Landesverband der Handwerker*), aderente alla Confartigianato imprese; la Cna / Shv Unione Provinciale degli Artigiani e delle Piccole Imprese aderente alla Confartigianato imprese; Asgb (*Autonome Südtiroler Gewerkschaftsbund* / Unione Sindacati Autonomi Sudtirolesi), SgbCisl, Cgil/Agb, Uil/Sgk. Il fondo è diventato operativo già ad agosto 2013, grazie a versamenti retroattivi, a partire dal febbraio dello stesso anno. In questo caso, la gestione del fondo è stata affidata dalle parti a un grande gruppo assicurativo nazionale (Rbm-Salute). Come il fondo nazionale di riferimento, anche Sani-Fonds Bolzano dà la possibilità di estendere la copertura a coniuge e familiari a carico. A giugno 2014, nel presentare alla stampa un bilancio dei primi dieci mesi di attività del Fondo (che avrebbe superato allora i 10 000 iscritti), l'allora vicepresidente ha sottolineato la stretta collaborazione del Fondo con l'Asl provinciale, in particolare nella definizione del nomenclatore, ovvero della lista di prestazioni incluse nel pacchetto destinato agli artigiani di Bolzano: l'obiettivo dichiarato è infatti quello di

---

<sup>28</sup> In realtà, come visto, l'Ebav risulta ancora attivo nel campo dell'assistenza sanitaria.

<sup>29</sup> Si veda l'elenco degli «Sportelli accreditati» disponibile online sul sito di San.In.Veneto: <http://www.saninveneto.it/sportelli.html> (ultimo accesso: 2 settembre 2015).

concentrare l'attività del fondo in aree effettivamente integrative e non sostitutive di quanto offerto dal Servizio sanitario nazionale attraverso le strutture provinciali<sup>30</sup>.

Nella vicina Provincia Autonoma di Trento la situazione dei fondi sanitari territoriali appare più articolata. Da un lato, sono stati effettivamente costituiti due fondi bilaterali chiusi: uno, anche in questo caso, per i lavoratori dell'artigianato, l'altro destinato a quelli della cooperazione. Dall'altro, si è assistito negli ultimi anni a un lungo dibattito sull'opportunità di dare vita a un fondo territoriale aperto, originariamente concepito per assicurare un'integrazione dell'assistenza sanitaria a quei lavoratori, dipendenti o autonomi, che ne fossero sprovvisti o che ne avessero una legata a un fondo nazionale o aziendale (Maino 2012).

Il fondo trentino per i lavoratori artigiani è denominato Sia3 (Sanità Integrativa Artigianato 3ntino). Si tratta di un piano sanitario gestito dalla locale Società di Mutuo Soccorso degli Artieri di Trento, originariamente fondata nel 1852 e riattivata solo in tempi recenti (2013), in virtù della stretta collaborazione avviata con l'Associazione Artigiani della provincia di Trento, per la quale la Sms gestisce anche S.I.Art.T (Sanità Integrativa Artigianato Trentino), un piano dedicato ai titolari delle imprese artigiane<sup>31</sup>. Sia3, il piano bilaterale per i dipendenti delle imprese artigiane, è stato fondato dall'Associazione Artigiani e Piccole Imprese della Provincia di Trento insieme a Inca Cgil, Inas Cisl e Ital Uil. A beneficiare dei sussidi e dei servizi previsti dal piano sono i lavoratori dipendenti delle imprese artigiane della provincia di Trento (per tutte le tipologie contrattuali a eccezione dei contratti di lavoro a chiamata), così come i lavoratori dipendenti delle associazioni sindacali e datoriali sottoscrittrici dell'accordo e delle loro strutture operative e di servizio. Come per San.ArTi, il contributo associativo annuo è pari ad 125 euro per persona e dà diritto a un ampio ventaglio di prestazioni: il rimborso parziale di *ticket* per visite e diagnostica, il rimborso parziale per visite specialistiche private, un pacchetto di servizi e sussidi in caso di gravidanza, il rimborso per spese legate a ricovero ospedaliero (come trasporto, intervento chirurgico, assistenza infermieristica), rimborso *una tantum* per spese sostenute in conseguenza di invalidità causata da incidente sul lavoro, infine l'erogazione di un vitalizio o di servizi assistenziali in caso di non autosufficienza.

Oltre all'esperienza artigiana, nella provincia di Trento ha avuto origine anche un fondo territoriale dedicato ai lavoratori dipendenti della cooperazione. Si tratta di un caso di

---

<sup>30</sup> «Sanifonds cresce in fretta. In un anno 10 mila iscritti», *GElocal - Alto Adige*, 26 giugno 2014.

<sup>31</sup> S.I.Art.T è un piano promosso dall'Associazione Artigiani e Piccole Imprese della Provincia di Trento, in collaborazione con Inapa (l'Istituto Nazionale di Assistenza e Patronato per l'Artigianato di Confartigianato), per i titolari delle imprese artigiane, i soci di impresa e per collaboratori e familiari. Il radicamento sul territorio è garantito dal fatto che le nove sedi trentine di Inapa funzionano come altrettanti sportelli S.I.Art.T e gestiscono tutte le pratiche per gli iscritti. Stando ai dati riportati sul sito web della Mutua Artieri ([www.mutuartieri.it](http://www.mutuartieri.it)), S.I.Art.T conta oggi circa 13000 iscritti. Il suo piano sanitario copre, in misura diversa, l'area dell'assistenza domiciliare, le visite e gli accertamenti diagnostici privati, il rimborso dei ticket del Ssn, i grandi interventi chirurgici e l'assistenza odontoiatrica.

particolare interesse, che mette in luce tanto il radicamento del fondo nel territorio (anche grazie alla collaborazione avviata con una locale Società di Mutuo Soccorso), quanto la possibilità che esperimenti locali siano presi a esempio per iniziative su scala nazionale. Cooperazione Salute, creato nel maggio 2011, è stato il primo fondo sanitario integrativo territoriale in Italia. A fondarlo sono stati la Federazione Trentina delle Cooperative con Cisl, Cgil e Uil. L'accordo sottoscritto dalle parti istituiva un tavolo permanente di consultazione, dal quale sono poi nati il nuovo ente bilaterale della Cooperazione e il fondo integrativo sanitario territoriale. Nel patto era inoltre compresa la sollecitazione alle coop perché sviluppassero i servizi anche dal lato dell'offerta. Il fondo sanitario è decollato in tempi brevi perché si è innestato sull'esperienza della locale Società di Muto Soccorso «Cooperazione Salute» (cfr. Capitolo 4), nata a Trento nel 1997. Se nel 2012 il fondo aveva raccolto l'adesione di circa 10000 lavoratori della Cooperazione trentina (con una raccolta di contributi intorno ai 2,5 milioni di euro), nel 2013 avevano superato i 12000. La più grande trasformazione è avvenuta l'anno successivo, quando Cooperazione Salute è stata scelta come la mutua di riferimento nazionale per Confcooperative. In conseguenza dell'obbligo previsto dal Ccnl della cooperazione di una copertura sanitaria integrativa per i lavoratori del settore, gli aderenti sono aumentati di oltre 80000 unità: per riuscire a garantire l'accesso alle prestazioni agli iscritti oltre i confini della Provincia di Trento, Cooperazione Salute ha stretto un accordo con Blue Assistance Spa, società che garantisce una rete di strutture sanitarie convenzionate distribuite su tutto il territorio nazionale.

Sia3 e Cooperazione Salute potrebbero, in futuro, confluire nel fondo aperto territoriale della Provincia di Trento (denominato Sanifonds Trentino), che però, al contrario di quelli appena considerati, non è ancora entrato nella fase operativa. La sua gestazione si è infatti rivelata particolarmente complessa. Avviato nel 2009, il processo di istituzione del fondo – caratterizzato dall'alternarsi di lunghe fasi di arresto e improvvise accelerazioni, come ricostruito più in dettaglio nel Box 2 – sembrerebbe essere giunto solo ora alla fase di definizione del nomenclatore. Mentre promotore più convinto dell'iniziativa è stato il governo provinciale, chi ha opposto maggiori resistenze e espresso maggiori perplessità sono stati Confindustria (che ha aderito all'iniziativa solo in un secondo tempo), ma anche le sigle della cooperazione e gli artigiani, chiamati gestire la difficile confluenza dei rispettivi fondi chiusi (Sia3 e Cooperazione Salute) nel nuovo soggetto territoriale: la preesistenza dei fondi territoriali settoriali appena illustrati ha chiaramente rappresentato un freno alla creazione di un fondo aperto. La definizione della *governance* di Sanifonds è stata un ulteriore terreno di scontro che ha visto opposti, da un lato, gli attori pubblici coinvolti nel progetto (la Provincia e la Regione), intenzionati a esercitare un controllo sul fondo attraverso un'articolazione della società regionale che già si occupa di previdenza complementare (PensPlan: cfr. §5.2.), dall'altro, le parti sociali, unite in questo caso nel rivendicare maggiore autonomia dalle istituzioni pubbliche. L'ultimo scontro, in ordine di tempo, si è consumato sulla definizione del nomenclatore, difeso da sindacati e Provincia, ma fortemente contestato dall'assessore regionale.

**Box 2. SANIFONDS IN TRENTINO: UNA GENESI DIFFICILE**

*Le prime iniziative per lanciare un progetto di assistenza sanitaria integrativa su base regionale in Trentino risalgono al Protocollo siglato da Provincia di Trento e parti sociali nel dicembre 2009, cui seguì un nuovo Protocollo di intesa, sottoscritto dalle parti nell'estate del 2012 (Maino 2012). Oltre a prevedere la costituzione di un «Ente sanitario integrativo territoriale», nell'Intesa si sottolineava l'importanza di riconoscere il principio per cui «l'autonoma potestà di definire e gestire le prestazioni previste dai fondi sanitari integrativi e dalle società di mutuo soccorso, pur in un contesto di coordinamento con quanto previsto dal Piano sanitario provinciale, resta in capo ai soggetti contrattuali». In considerazione della complessità della questione, si concordava di nominare un gruppo tecnico per la redazione di un vero e proprio progetto di assistenza sanitaria integrativa territoriale, capace di delineare una governance concordata tra amministrazione pubblica e parti sociali e di assicurare la copertura sanitaria integrativa anche ai «cittadini non lavoratori dipendenti e i pensionati, altrimenti esclusi dalla consolidata tipologia dei fondi di natura contrattuale». Con la deliberazione n. 199 del 12 Ottobre 2012 la Giunta Regionale è successivamente intervenuta sulla questione della governance del fondo, delineando la costituzione di Pensplan Med, inteso come «un fondo sanitario integrativo cosiddetto “di servizio”, livello regionale [...] strutturato per erogare i servizi amministrativi, contabili e liquidativi tipici dei fondi sanitari integrativi contrattuali e/o non contrattuali del Ssn, nella forma giuridica dell'associazione tra soggetti appartenenti o comunque collegati al “Progetto Pensplan” [...] ed i fondi sanitari integrativi contrattuali e/o non contrattuali a livello regionale o provinciale». Nel luglio 2013 è stato infine costituito il Fondo, con la partecipazione della Provincia di Trento e di tutte le più rappresentative parti sociali, ma con le significative eccezioni delle sigle della cooperazione e di Confindustria. La seconda, che pure aveva siglato l'intesa del 2012, aveva giustificato la propria perplessità mettendo in luce l'aumento del costo del lavoro determinato dall'iniziativa. L'adesione degli industriali è stata infine comunicata nel maggio del 2014. La sottoscrizione del fondo da parte delle sigle della Cooperazione (la Federazione Trentina della Cooperazione) è invece arrivata poche settimane dopo la firma delle altre parti sociali: in questo caso le perplessità erano dovute alla preesistenza, in Trentino, di Cooperazione Salute, mutua sanitaria che gestisce il primo fondo sanitario integrativo territoriale, attivo già dal 2011, destinato ai lavoratori di quel settore (v. §5.1. e cfr. Capitolo 4). Oltre all'adesione di Confindustria, l'estate del 2014 è stata caratterizzata da altri importanti sviluppi. È stato infatti raggiunto un accordo quadro per i 41 000 lavoratori della Provincia: in base all'accordo, i dipendenti pubblici sono iscritti d'ufficio a Sanifonds (secondo il meccanismo del silenzio assenso), grazie a un pagamento, da parte della Provincia, di 128 euro l'anno per ogni dipendente. Nonostante questo passo avanti, nello stesso periodo si è registrato un nuovo stallo, determinato, in questo caso, dai contrasti fra le sigle sindacali e il presidente di Sanifonds Trentino, accusato di perseguire gli interessi della propria associazione (quella degli artigiani) e rallentare lo sviluppo del fondo. Maggiore unità fra le parti sociali si è realizzata nei mesi successivi nel contrastare, in nome dell'autonomia, il piano regionale che mirava a fare di PensPlan Med, service regionale per il piano sanitario e la definizione delle prestazioni, un tassello fondamentale nella governance del nuovo Fondo. Uno scontro, quello fra parti sociali e Regione, che si è riprodotto nella primavera del 2015, quando l'assessore alla sanità regionale*

*ha ribadito l'intenzione della Regione di avere voce in capitolo nella definizione del nomenclatore, per garantire che le prestazioni individuate siano effettivamente integrative e non sostitutive da quanto offerto dal Ssn nel territorio di Trento. L'ultima tappa di questo percorso tortuoso è stata infine raggiunta il 31 luglio 2015, quando il Consiglio di Amministrazione di Sanifonds Trentino ha approvato il regolamento e il nomenclatore. Proprio la definizione di quest'ultimo, tuttavia, si è rivelata l'ennesima occasione di conflitto fra i soggetti coinvolti. Nel momento in cui scriviamo, l'assessora regionale alla Sanità ha annunciato l'intenzione della Regione di ritirare il sostegno diretto al progetto, vista la natura sostitutiva o complementare, ma non integrativa di molte delle prestazioni incluse nel nomenclatore approvato dal CdA del Fondo (in particolare, il rimborso dei ticket). Ipotesi pubblicamente smentita, solo poche ore dopo, dal Presidente della Regione. Resta aperta la questione relativa alla possibile confluenza dei fondi artigiani e della cooperazione creati nel territorio provinciale prima di Sanifonds Trentino.*

Anche la genesi di un altro fondo territoriale integrativo sanitario e socio-sanitario destinato al settore artigiano si è rivelata particolarmente lunga: si tratta di Wila, il fondo Welfare Integrativo Lombardo dell'Artigianato. Le principali tappe del percorso genetico sono brevemente ricostruite nel Box 3 (Mallone 2012, 2014). In base alle norme contenute nello Statuto approvato il 30 giugno 2015 dalle parti sociali che hanno dato vita al fondo, Wila, finanziato da un contributo datoriale di 5 euro mensili per dipendente, erogherà ai propri iscritti prestazioni di «sanità integrativa», «di carattere assistenziale» e «di carattere sociale» e, più nello specifico, prestazioni sociali a rilevanza sanitaria, prestazioni sanitarie a rilevanza sociale, prestazioni finalizzate al recupero della salute di persone temporaneamente inabili, cure odontoiatriche, nonché «ogni altro intervento finalizzato a garantire il benessere psicofisico degli iscritti». L'erogazione delle prestazioni – sotto forma di rimborsi, sconti, prestazioni a tariffe agevolate – potrà essere realizzata mediante convenzioni con strutture sanitarie, compagnie assicurative, società di mutuo soccorso, società di servizi e studi medici convenzionati. A oggi, tuttavia, non è ancora stato definito il nomenclatore che, in base agli accordi sottoscritti dalle parti, avrebbe dovuto essere specificato entro il mese di maggio 2015, né è stato individuato il partner privato che assicurerà l'effettiva erogazione dei servizi. Sul piano organizzativo, è da segnalare il rapporto che intercorrerà fra Wila e il fondo nazionale San.Arti. Come anticipato, a differenza di altre esperienze considerate nei paragrafi precedenti, il fondo lombardo non si pone in competizione con San.Arti. Al contrario, fra i due fondi è stata stipulata una convenzione per la gestione, da parte di San.Arti, delle procedure di incasso di 3,5 dei 5 euro versati dagli artigiani lombardi (destinati alla parte strettamente sanitaria di Wila), oltre che dell'archiviazione dei dati relativi agli iscritti. I rimanenti 1,5 euro (che finanzieranno le prestazioni «sociali») saranno invece incassati da Elba, l'ente regionale dell'artigianato, che tornerà così a giocare un ruolo rilevante nel campo dell'assistenza sanitaria e socio-sanitaria. È infine prevista la possibilità che un apposito accordo interconfederale regionale introduca l'adesione volontaria al fondo da parte dei datori di lavoro.

### BOX 3. WILA IN LOMBARDIA: FINALMENTE AL TRAGUARDO?

La creazione di una forma di welfare integrativo territoriale è delineata per la prima volta dalle parti sociali (Cgil, Cisl e Uil della Lombardia e Confartigianato, Cna, Casartigiani e Clai) nell'accordo sottoscritto il 15 febbraio 2012, contenente le linee guida per il rinnovo dei contratti regionali dell'artigianato. All'articolo 10 dell'accordo («Welfare integrativo – nuove provvidenze») si affermava che le «parti confermano l'interesse a prevedere forme di provvidenze integrative di carattere sanitario e sociale, a favore dei lavoratori, e, su base volontaria, a favore dei datori di lavoro, da realizzarsi attraverso la contrattazione collettiva regionale. Per la realizzazione delle provvidenze a favore dei lavoratori le imprese verseranno l'importo di 5 euro mensili per dipendente, secondo le modalità che saranno concordate. I Ccrl riceveranno la presente intesa e i versamenti decorreranno contemporaneamente dal 1 gennaio 2013. Si conviene la costituzione di una commissione di lavoro delle Parti Sociali per la definizione della strumentazione funzionale all'applicazione e alla gestione del suddetto welfare integrativo, che dovrà finire i lavori entro il 30 settembre 2012». A dispetto del calendario fissato nell'accordo, il primo contratto regionale lombardo dell'artigianato a recepire le linee guida dell'accordo è stato quello dell'area legno-lapidei, sottoscritto dalle parti il 27 maggio 2013. Il fondo, tuttavia, non è stato costituito, rendendo impossibile l'avvio dei versamenti dei contributi da parte delle imprese. Nel marzo 2015 le parti sottoscrivono prima un Accordo quadro regionale Welfare e Bilateralità, poi un Accordo Interconfederale Regionale in tema di Welfare Integrativo Regionale dell'Artigianato – Wila. Sindacati e imprese ribadiscono così l'impegno assunto nell'accordo del 2012 e specificano la natura e la collocazione del nuovo fondo nel quadro della bilateralità regionale: «il Fondo – si legge nell'accordo quadro - sarà a carattere socio-sanitario e sarà collocato presso Elba [l'ente bilaterale regionale]. Le risorse del fondo non fanno parte del Fondo comune di Elba. [...] Il Fondo sarà amministrato da un Comitato del Fondo, per la cui composizione si rispetteranno gli equilibri, di rappresentanza e/o paritetici, già in essere per gli altri organismi bilaterali. In particolare, la Presidenza sarà costituita da un Presidente indicato dalle Parti sindacali e da un Vicepresidente indicato dalle Parti datoriali. È necessario realizzare una netta separazione tra indirizzo e controllo di competenza delle parti Sociali rispetto all'ordinaria gestione del Fondo. [...] Entro marzo 2015 avrà luogo il recepimento, nei singoli Ccrl di categoria, del versamento per il Fondo Welfare Integrativo Lombardo dell'Artigianato (Wila). Entro maggio 2015 saranno definiti Atto Istitutivo, Statuto, Regolamento e nomenclatore delle prestazioni socio-sanitarie del Welfare Integrativo Lombardo dell'Artigianato. Il versamento delle 5 euro mensili per lavoratore, previsto dalla Contrattazione Collettiva Regionale di lavoro, relativo al Wila, decorrerà con la retribuzione del mese di agosto 2015». Nel successivo accordo quadro si aggiunge che l'Atto Istitutivo sarà sottoposto all'attenzione della Regione Lombardia, in vista di un possibile cofinanziamento regionale. Il fondo varrà per sette contratti lombardi dell'artigianato: area acconciatura-estetica, alimentazione e panificazione, chimica-ceramica, comunicazione, legno-lapidei, meccanica, moda-tessile. In linea con quanto previsto per il fondo nazionale, San. Arti, anche per Wila si specifica che «le prestazioni socio/sanitarie erogate dal Fondo costituiscono un diritto contrattuale. Pertanto, l'impresa che ometta il versamento dei contributi suddetti è responsabile verso i lavoratori non iscritti al fondo della perdita delle relative prestazioni, salvo il risarcimento del maggior danno subito». Il 30 giugno 2015 sono infine stati approvati lo statuto e il regolamento del fondo, associazione non riconosciuta a composizione paritetica con sede presso l'Elba.



## 5.2 I fondi pensione

L'altro campo in cui si registrano interessanti esperienze di fondi bilaterali territoriali è quello della previdenza complementare. A differenza del campo sanitario, i casi che verranno presi in considerazione in questo paragrafo vantano una storia più lunga, anche se la prima previsione normativa risale solo a dieci anni fa<sup>32</sup>. Come quelli sanitari, anche i fondi pensione territoriali sono geograficamente concentrati in alcune regioni del Nord Italia: Valle d'Aosta, Veneto, Trentino Alto Adige<sup>33</sup>. Il loro radicamento nei territori non passa tanto o solo dalla loro capacità di adattarsi alle specifiche esigenze locali, ma soprattutto dalla capacità di divenire – spesso grazie al sostegno ricevuto dalle istituzioni regionali – una possibile leva di sviluppo per l'economia del territorio attraverso mirati piani di investimento nel tessuto produttivo locale: un fenomeno quantitativamente ancora limitato, ma che proprio negli ultimi anni ha mostrato segnali di crescita.

In ordine cronologico, il primo fondo pensione territoriale a vedere la luce in Italia è stato *Solidarietà Veneto*, creato nel lontano 1990 grazie a un accordo fra la *Filca-Cisl* e *Confindustria*<sup>34</sup>. Solo nel 1997 il fondo assume natura bilaterale e, nel 1999, viene ufficialmente riconosciuto come fondo negoziale dalla *Covip* (Commissione di Vigilanza sui Fondi Pensione). In conseguenza di una serie di accordi sottoscritti nel tempo con diverse categorie, il fondo ha acquisito natura intercategoriale. Oggi possono sottoscrivere il fondo i lavoratori dipendenti di tutti i settori dell'industria e dell'artigianato che svolgano la loro attività nel territorio del Veneto (le contribuzioni al fondo sono quelle previste dal *Ccnl* o dall'accordo aziendale di riferimento); i lavoratori interinali (che possono destinare il proprio *Tfr* al fondo, beneficiando così della contribuzione aggiuntiva da parte del datore di lavoro già prevista dal contratto); i lavoratori autonomi: *Solidarietà Veneto* è l'unico fondo aperto che preveda l'iscrizione di imprenditori artigiani, liberi professionisti senza cassa previdenziale, gli associati in partecipazione, i coltivatori diretti e i lavoratori con contratti *co.co.co.* e *co.co.pro.* (in questi casi, entità e tempi della contribuzione sono definiti dagli aderenti); possono inoltre aderire al fondo alcune categorie di forestali e gli operai dipendenti da aziende agricole e florovivaistiche. Dal 2010, agli iscritti è inoltre riconosciuta la facoltà di estendere la copertura del fondo anche ai familiari fiscalmente a carico. Quattro piani – con profili di rischio diversi – sono le opzioni disponibili per gli aderenti.

---

<sup>32</sup> Decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252 (Disciplina delle forme pensionistiche complementari).

<sup>33</sup> Non verranno qui esaminati *Fonligure*, un fondo pensione chiuso lanciato a inizio anni 2000 per gli artigiani della regione Liguria, ma che, non essendo riuscito a raggiungere il numero di adesioni minimo per divenire operativo (contava 1200 iscritti a fine 2001), fu messo in liquidazione nel 2003 (Bolego *et al.* 2014, 323); il fondo territoriale istituito con legge regionale in Friuli Venezia Giulia nel 2012

<sup>34</sup> I dati relativi al fondo in esame sono tratti principalmente dal sito web ufficiale ([www.solidarievneteto.it](http://www.solidarievneteto.it)) e dalla *Relazione Annuale Covip* (2015).

Su un bacino potenziale di 890 000 persone, a fine 2014 il fondo veneto, che amministrava un patrimonio superiore ai 940 milioni di euro, contava poco più di 48 000 iscritti, pari a un tasso di adesione del 5,38 per cento (Covip 2015). Un dato modesto se confrontato con quello degli altri fondi territoriali qui considerati. Va però osservato che dall'anno di fondazione il fondo ha registrato una crescita ininterrotta nel numero di iscritti, che si aggirava, il primo anno, intorno ai 1 500 individui. L'incremento più significativo nel numero di adesioni si è registrato fra il 2006 e il 2007, quando gli aderenti sono più che raddoppiati, passando da circa 18 500 a più di 44 000. Nello stesso periodo, l'aumento è stato ancora più marcato in termini di aziende associate, quasi triplicate (da circa 1 700 nel 2006 a più di 4 800 nel 2007). La crescita è dovuta principalmente all'adesione al progetto di Solidarietà Veneto da parte di sigle prima assenti: la Uil Veneto, che è divenuta parte istitutiva promotrice del fondo nel dicembre 2006; gli artigiani (Confartigianato, Cna, Casartigiani e Federclaa), che si sono uniti al fondo nello stesso periodo; nel 2007 è stata la volta degli autonomi e degli atipici, mentre è nel 2009 che sono state previste le iscrizioni dei familiari a carico. La Cgil rimane, a oggi, la principale organizzazione sindacale al di fuori di Solidarietà Veneto.

L'ultima innovazione importante da segnalare è relativa al 2013, quando, attraverso lo strumento di obbligazioni *corporate* con focus territoriale, circa 30 milioni di euro, pari al 5 per cento del patrimonio amministrato dal fondo, hanno cominciato a giungere al tessuto economico-finanziario regionale.

Come anticipato, le iniziative di previdenza complementare a livello territoriale sono accompagnate da forme di sostegno regolativo e finanziario da parte delle Regioni. In Veneto questo processo si è realizzato con l'approvazione della legge regionale del maggio 2007, attuata con Deliberazione regionale dell'aprile 2008 (v. il Box 4).

#### **Box 4. L'INTERVENTO NORMATIVO DELLE REGIONI A SOSTEGNO DEI FONDI PENSIONE TERRITORIALI**

*La prima Regione a emanare un provvedimento legislativo a sostegno dei fondi pensione complementari territoriali è stata il Trentino Alto Adige, intervenuta, nel 1997 con la L.R. n.3 del 27 febbraio («Interventi di previdenza integrativa a sostegno dei fondi pensione a base territoriale regionale»), in attuazione dell'art. 6 dello Statuto di Autonomia, che recita che «[n]elle materie concernenti la previdenza e le assicurazioni sociali la Regione ha facoltà di emanare norme legislative allo scopo di integrare le disposizioni delle leggi dello Stato, e ha facoltà di costituire appositi istituti autonomi o agevolare la istituzione (...). Nel 2001 si è aggiunto il d.leg. 221 del 12 aprile («Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino Alto Adige [...] in materia di previdenza e di assicurazioni sociali»). La legge del 1997, successivamente modificata, disciplina gli strumenti che la Regione può utilizzare per agevolare, sotto il profilo amministrativo-contabile, il funzionamento dei fondi regionali. Ai sensi della Legge, la Regione può istituire o promuovere i fondi stessi; questi ultimi «possono avvalersi delle strutture ed organismi costituiti dalla Regione per assicurare ai Fondi su base territoriale regionale supporto amministrativo e contabile e promuovere al contempo la collaborazione ed il coordinamento tra tutti i Fondi» (art. 1-bis, c. 2). La Legge*

regionale specifica anche che gli statuti dei fondi devono prevedere la possibilità di adesione di tutti coloro che hanno la residenza nel territorio regionale, nonché di tutti coloro che nel territorio stesso espletano in via preminente la propria attività; è inoltre necessario che le norme statutarie prevedano, negli organi di gestione e di controllo, «il rispetto del principio della partecipazione paritetica dei rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro, in quanto si tratti di Fondi per lavoratori dipendenti, nonché la presenza delle componenti lavorative e professionali in proporzione alle quote di rispettiva partecipazione economica ai Fondi» (art. 2, c. 3). La Legge autorizzava inoltre la Regione a istituire il Pensplan Centrum (v. testo), per garantire la gestione amministrativa dei Fondi, la cura dei rapporti con gli enti affiliati e con i soggetti aderenti e il coordinamento dell'attività dei Fondi stessi (art. 3), e a sostenere gli iscritti attraverso il pagamento delle quote dovute, in caso di situazioni economiche e familiari particolarmente sfavorevoli (art. 6).

Anche la Regione Valle d'Aosta è intervenuta nel campo della previdenza complementare per la prima volta nel 1997, con la Legge n. 22 del 26 giugno («Interventi per promuovere e sostenere i fondi pensione a base territoriale regionale»), al fine di promuovere «la costituzione di uno o più fondi pensione, a base territoriale regionale, per lavoratori dipendenti, lavoratori autonomi e liberi professionisti» (art. 1). Le disposizioni relative agli statuti dei fondi sono pressoché identiche a quelle previste dalla legge del Trentino Alto Adige. Anche in questo caso la Regione è autorizzata costituire una società di servizi e consulenza per la gestione amministrativa-contabile dei fondi, società di cui la Regione è tenuta a detenere, direttamente o tramite società od organismi da essa controllati, la maggioranza delle quote. Sulla materia è intervenuta successivamente la Legge Regionale n. 27 del 4 dicembre 2006 («Interventi della Regione autonoma Valle d'Aosta a sostegno della previdenza complementare e integrativa e di iniziative di natura assistenziale»). La Regione si impegna a rendere «attiva la partecipazione degli organismi associativi e di rappresentanza dei lavoratori e dei datori di lavoro operanti nel territorio regionale» (art. 2). Inoltre, seguendo l'esempio della legge del Trentino Alto Adige, anche quella valdostana getta concretamente le basi per la costituzione di una società – la Servizi Previdenziali Valle d'Aosta Spa – dei cui servizi possono avvalersi i fondi costituiti ai sensi della normativa regionale. Anche in questo caso gli interventi della Regione sono mirati a sostenere gli iscritti in «particolari situazioni di bisogno o difficoltà» (art. 5). A questi provvedimenti sono poi seguite due Deliberazioni della Giunta Regionale (n. 590 del 5 marzo 2008 e n. 3010 del 24 ottobre 2008) per la regolazione dei rapporti fra la Servizi Previdenziali e la Regione e per definire i criteri per garantire agli iscritti la salvaguardia del montante accumulato prima del pensionamento e la certezza dell'erogazione delle prestazioni previdenziali. Infine, il Veneto è intervenuto con la Legge regionale n. 10 del 18 maggio 2007 («Norme per la promozione della previdenza complementare nel Veneto»), attuata con Deliberazione regionale nell'aprile dell'anno successivo. In particolare, la legge individua tre diversi tipi di intervento, volti alla promozione e all'incentivazione delle adesioni a forme di previdenza complementare (artt. 2-4): attività di informazione e formazione, destinate in particolare al personale regionale e agli operatori delle parti sociali maggiormente rappresentative a livello regionale; iniziative a favore delle lavoratrici e dei lavoratori iscritti a un fondo, per assicurare loro la copertura contributiva in casi particolari (soggetti in congedo parentale e lavoratori con contratti di lavoro che prevedono livelli ridotti di contribuzione previdenziale obbligatoria o lavoratori con discontinuità contributiva); provvidenze a sostegno delle piccole e medie imprese, che si siano «particolarmente distinte nel favorire lo sviluppo della cultura della previdenza complementare» (art. 4).

Un ruolo molto più attivo nel sostegno e promozione di fondi pensione integrativi con forte radicamento territoriale è stato giocato dalla Regione Trentino Alto Adige/*Südtirol*, che è intervenuta per prima in questo campo con l'adozione della Legge Regionale n. 3 del 27 febbraio 1997. Questo provvedimento ha dato il via al Progetto Pensplan, per mezzo del quale la Regione intende sostenere e incentivare i cittadini nella costruzione di un piano previdenziale complementare. Tale sostegno si realizza attraverso numerosi strumenti. Innanzitutto, la Regione opera, con quelli che vengono definiti «interventi sociali», a sostegno di lavoratori dipendenti e autonomi iscritti a un fondo pensione locale e che, a causa di situazioni particolarmente critiche (come mobilità, cassa integrazione, malattia oltre il periodo indennizzato), rischierebbero di non riuscire a versare i contributi al proprio fondo; in secondo luogo, la Regione offre supporto legale gratuito ai lavoratori in caso di mancati versamenti contributivi da parte del datore di lavoro. L'aspetto probabilmente più interessante e innovativo dell'intervento regionale consiste nella messa a disposizione di servizi amministrativi e contabili essenziali gratuiti per tutti gli aderenti ai fondi locali convenzionati con una struttura di servizi e consulenza – chiamata Pensplan *Centrum* Spa – appositamente creata dalla Regione. Il *Centrum* è chiamato a supportare i fondi nella fase di costituzione e funzionamento, a curare i rapporti con le categorie economiche della regione, a promuovere, anche con misure di *marketing*, la previdenza complementare regionale. Attualmente, risultano convenzionati con il *Centrum* quattro diversi fondi. Laborfonds è un fondo pensione negoziale chiuso per i lavoratori dipendenti in Trentino Alto Adige privati e delle amministrazioni pubbliche locali, costituito nel 1998 dalle parti sociali. Se si guarda al tasso di adesione, questo fondo può senz'altro essere considerato un caso di successo: su un bacino potenziale di 245 000 iscritti, risultano più di 114 000 adesioni (pari al 46,7 per cento del bacino; Covip 2015). Le contribuzioni sono stabilite nei singoli contratti o accordi collettivi di lavoro. Va aggiunto che il lavoratore può richiedere un'anticipazione di quanto accumulato presso Laborfonds nel caso in cui debba sostenere spese legate alla casa o alla salute. A questo si aggiungono tre fondi aperti. Pensplan Plurifonds, Raiffeissen Fondo Pensione Aperto e Pensplan Profi.

Come nel caso veneto, è interessante notare anche per Laborfonds una recente iniziativa volta a collegare maggiormente le attività di investimento del fondo con le prospettive di crescita del contesto locale. La Regione ha infatti avviato nel gennaio di quest'anno un progetto volto a rilanciare l'economia provinciale, denominato Fondo strategico Trentino Alto Adige (Fstaa)<sup>35</sup>, facilitando l'accesso al credito per le piccole e medie imprese della Regione: alla dotazione iniziale del fondo, pari a 214 milioni di euro, Laborfonds ha contribuito con 26,8 milioni.

---

<sup>35</sup> Provincia Autonoma di Trento, Comunicato stampa n. 145 del 23/01/2015 ([http://www.uff-stampa.provincia.tn.it/csw/c\\_stamp\\_a.nsf/#comunicato&id=82f588b93beac8b8c1257dd600375e8b](http://www.uff-stampa.provincia.tn.it/csw/c_stamp_a.nsf/#comunicato&id=82f588b93beac8b8c1257dd600375e8b))

Infine, in ordine di tempo, bisogna considerare Fopadiva (Fondo Pensione Complementare per i Lavoratori Dipendenti della Regione Valle d'Aosta), il fondo territoriale negoziale e intercategoriale per i lavoratori dipendenti della Valle d'Aosta. Il fondo, associazione senza scopo di lucro, è diventato operativo nel febbraio del 2004. La sua nascita è stata il frutto di un accordo, raggiunto già nel novembre 1998, fra le organizzazioni sindacali e le associazioni datoriali locali, con il sostegno della Regione Valle d'Aosta, intervenuta nel 1997 con una prima legge a sostegno dei fondi pensione territoriali. Possono aderire a Fopadiva tutti i lavoratori dipendenti, del settore pubblico o privato, il cui contratto preveda l'accesso alla previdenza complementare e il cui datore di lavoro sia rappresentato dalle parti sottoscrittrici del fondo locale. Secondo i dati più aggiornati, il fondo pensione valdostano raccoglie un totale di 6 850 adesioni su un bacino potenziale di 28 000 iscritti (il tasso di adesione è del 24,5 per cento; Covip 2015).

Come le altre due regioni prese in esame, anche la Valle d'Aosta è intervenuta con provvedimenti legislativi specifici, a sostegno del fondo pensione territoriale, compresa l'istituzione di una società di servizi (cfr. Box 4).

## **7. BILATERALITÀ, TERRITORIO E SECONDO WELFARE: RIFLESSIONI CONCLUSIVE**

Le diverse esperienze passate in rassegna in questo Capitolo restituiscono un'immagine della bilateralità caratterizzata da un forte livello di eterogeneità. Paradossalmente, il dato comune che emerge con maggiore chiarezza è proprio quello della generale dispersione e frammentazione degli interventi messi in campo. Una frammentazione che si rinviene tanto a livello territoriale quanto a livello settoriale: le iniziative bilaterali variano notevolmente sia fra settori economici a parità di territorio, sia fra territori a parità di settore economico. Se anche si concentrasse l'attenzione su una singola regione e su un solo settore economico, non si potrebbe non cogliere questo elemento. A titolo esemplificativo, si considerino gli interventi realizzati dagli enti territoriali del terziario in Lombardia per offrire ai lavoratori un supporto agli oneri di cura dei familiari non autosufficienti: nel 2014, un lavoratore lombardo del terziario con un familiare disabile a carico non avrebbe avuto diritto ad alcun sostegno economico se milanese, avrebbe potuto richiedere un sussidio pari a 400 euro se avesse lavorato nella provincia di Lecco e di 1 500 se invece fosse stato occupato nel bergamasco (Razetti 2015). Esempi simili potrebbero essere replicati per moltissimi altri tipi di prestazioni, in altri territori e altri settori.

Queste considerazioni non significano che la bilateralità, soprattutto quando declinata su scala locale, sia una prospettiva sterile nella costruzione di secondo welfare. Al contrario, l'analisi proposta ha permesso di cogliere che in molti territori organismi e fondi bilaterali risultano effettivamente impegnati nell'offerta di politiche sociali, contribuendo in tal modo a delineare un sistema integrativo multilivello: un dato non scontato, che conferma la potenzialità di questo strumento di welfare

contrattuale nel disegno di forme di secondo welfare, capaci di affiancarsi – con diverse forme di «incastro» – al sistema pubblico di protezione sociale, allargando così la platea dei soggetti tutelati. Un contributo particolarmente prezioso nei settori analizzati in questo Capitolo, in cui si concentrano moltissime di quelle micro, piccole e medie imprese che – come già osservato nel *Primo Rapporto* e ricordato nel Capitolo 2 – sembrano per definizione escluse dagli sviluppi del welfare aziendale. Il caso del settore artigiano è forse quello che illustra meglio questa possibilità: si tratta infatti di un settore caratterizzato, allo stesso tempo, da una bassissima dimensione media di impresa e, come si è visto, da forte vivacità nel campo della bilateralità di territorio (attraverso enti e fondi territoriali).

La coerenza tra le esperienze osservate e il paradigma del secondo welfare si misura, tuttavia, considerando non solo l'effettivo impiego di risorse non pubbliche e l'assunzione di iniziativa da parte di attori sociali radicati nel territorio, ma anche il grado di innovazione degli interventi realizzati. Da questo punto di vista, i dati passati in rassegna in queste pagine invitano, in linea generale, a una valutazione molto prudente. Potenzialmente soggetti promotori di innovazione, grazie al loro radicamento territoriale, gli strumenti della bilateralità non sembrano aver assunto (almeno per ora) un ruolo di primo piano nella costruzione del secondo welfare, nel senso stretto del termine: non hanno cioè ancora colto appieno la possibilità trasformarsi in laboratori per sperimentare e promuovere soluzioni innovative, fungendo così da stimolo rispetto al primo welfare (Maino e Ferrera 2013).

In parte, lo scarso grado di innovazione osservato può essere ricondotto all'alto livello di frammentazione appena ricordato. Non sembra un caso che le iniziative più interessanti considerate nelle pagine precedenti siano caratterizzate dalla forte compattezza del sistema bilaterale in questione (come quello artigiano) e/o dall'utilizzo degli strumenti della bilateralità in una rete locale capace di coinvolgere altri attori del territorio: dalla cooperazione sociale alla mutualità, dalle imprese commerciali alle istituzioni locali. Come alcuni casi dimostrano (si pensi agli esempi degli Enti Bilaterali di Lodi coinvolti da Regione Lombardia nelle Reti di Conciliazione, o al ruolo della Regione Trentino-Alto Adige nella diffusione dei fondi pensione complementari), in prospettiva un ruolo centrale nel ridurre la frammentazione degli interventi e stimolare l'innovazione, valorizzando quanto di meglio già realizzato, potrebbe essere giocato proprio 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*, in grado di mettere a sistema e razionalizzare l'uso delle risorse – finanziarie, ma anche progettuali e organizzative – già presenti nei territori, ma troppo spesso ancora disperse.

**RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI**

Agostini C., Ascoli U. (2014), *Il welfare occupazionale: un'occasione per la ricalibratura del modello italiano?*, «Politiche Sociali», n. 2, pp. 259-275

Aimo M. (2014), Ebap-1993, in L. Nogler (2014, a cura di), *Gli enti bilaterali dell'artigianato tra neo-centralismo ed esigenze di sviluppo*, Milano, Franco Angeli, pp. 113-135

Ascoli U., Mirabile M.L., Pavolini E. (2012), *Dal welfare di cittadinanza al welfare nel lavoro? Contrattazione collettiva e iniziativa d'impresa in Italia*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 3, pp. 53-76

Bavaro V. (2011), *Gli enti bilaterali nella legislazione italiana*, in L. Bellardi, G. De Santis (2011, a cura di), *La bilateralità fra tradizione e rinnovamento*, Milano, Franco Angeli, pp. 33-64

Bellardi L., De Santis G. (2011, a cura di), *La bilateralità fra tradizione e rinnovamento*, Milano, Franco Angeli

Bolego G., Cerea G., Brun S. (2014), *Le sospensioni e il welfare*, in L. Nogler (2014, a cura di), *Gli enti bilaterali dell'artigianato tra neo-centralismo ed esigenze di sviluppo*, Milano, Franco Angeli, pp. 269-344

Camera dei Deputati (2014), *Indagine conoscitiva sulla sfida della tutela della salute tra nuove esigenze del sistema sanitario e obiettivi di finanza pubblica*, Documento conclusivo approvato dalle Commissioni riunite V e XII il 4 giugno 2014, disponibile online: [http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/stenografici/pdf/0512/indag/c0512\\_tutela/2014/06/04/leg.17.stencomm.data20140604.U1.com0512.indag.c0512\\_tutela.0011.pdf](http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/stenografici/pdf/0512/indag/c0512_tutela/2014/06/04/leg.17.stencomm.data20140604.U1.com0512.indag.c0512_tutela.0011.pdf)

Ciarini A., Famiglietti A. (2011), *Gli studi di caso*, in L. Bellardi e G. De Santis (2011, a cura di), *La bilateralità fra tradizione e rinnovamento*, Milano, Franco Angeli, pp. 247-304

Cimaglia M.C. (2014a), *Il sistema della bilateralità nel terziario e nel turismo*, in S. Leonardi (2014, a cura di), *Rapporto sulla bilateralità nel terziario*, Roma, Ediesse, pp. 55-87  
– (2014b), *Governance e sostegno al reddito in alcuni casi territoriali del commercio e del turismo*, in S. Leonardi (2014, a cura di), *Rapporto sulla bilateralità nel terziario*, Roma, Ediesse, pp. 155-180

Cimaglia M.C., Aurilio A. (2011), *I sistemi bilaterali di settore*, in L. Bellardi, G. De Santis (2011, a cura di), *La bilateralità fra tradizione e rinnovamento*, Milano, Franco Angeli, pp. 97-246

Cislaghi, C., Sferrazza, A. (2013), *Gli effetti della crisi economica e del super ticket sull'assistenza specialistica*, in «Monitor», n. 33, pp. 92-103

Covip (2015), *Relazione per l'anno 2014*, disponibile all'indirizzo: [http://www.covip.it/wp-content/files\\_mf/1434012965RelazioneAnnuale2014.pdf](http://www.covip.it/wp-content/files_mf/1434012965RelazioneAnnuale2014.pdf)

Giovani R. (2011), *Brevi riflessioni sulla bilateralità*, «Bollettino Adapt», 9 febbraio, disponibile all'indirizzo: [http://www.bollettinoadapt.it/old/files/document/19353giovani\\_09\\_02\\_11.pdf](http://www.bollettinoadapt.it/old/files/document/19353giovani_09_02_11.pdf)

Isofol (2009, a cura di), *Gli Enti Bilaterali ed il fenomeno della bilateralità*, in Rapporto Isofol 2009, pp. 369-382

Istat – Istituto Nazionale di Statistica (2014), *Condizioni di salute e ricorso ai servizi sanitari*, Roma

Italia Lavoro (2014, a cura di), *Gli Enti Bilaterali in Italia. Rapporto Nazionale 2014*, Roma, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Lai M. (2006), *Appunti sulla bilateralità*, «Diritto delle Relazioni Industriali», n. 4, pp. 1020-1042

Leonardi S. (2014, a cura di), *Rapporto sulla bilateralità nel terziario*, Roma, Ediesse  
Leonardi S., Arlotti M. (2012), *Welfare contrattuale e bilateralismo*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 3, pp. 77-114

Leonardi S., Ciarini A. (2013), *Welfare occupazionale e bilateralismo*, in E. Pavolini, U. Ascoli, M.L. Mirabile (2013, a cura di), *Tempi moderni. Il welfare nelle aziende in Italia*, Bologna, il Mulino, pp. 51-81

Liso F. (2012), *Prime osservazioni su alcuni aspetti dei fondi bilaterali puri*, «Bollettino Adapt», 20 settembre, disponibile all'indirizzo: [http://www.bollettinoadapt.it/old/files/document/18810liso\\_20\\_09\\_12.pdf](http://www.bollettinoadapt.it/old/files/document/18810liso_20_09_12.pdf)

Maino F. (2012), *Trento, firmato il Protocollo d'intesa per l'assistenza sanitaria integrativa*, <http://www.secondowelfare.it/parti-sociali/enti-bilaterali/trento-protocollo-assistenza-sanitaria-integrativa.html>

Maino F., Ferrera M. (2013, a cura di), *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia*, Torino, Centro Luigi Einaudi

Maino F., Razetti F. (2015), *San.Arti, il Fondo di assistenza sanitaria integrativa per i lavoratori dell'artigianato*, <http://www.secondowelfare.it/privati/fondi-integrativi/sanarti-il-fondo-di-assistenza-sanitaria-integrativa-per-i-lavoratori-dellartigianato.html>

Mallone G. (2012), *Dalla contrattazione regionale un fondo di welfare integrativo per gli artigiani*, <http://www.secondowelfare.it/parti-sociali/sindacati/dalla-contrattazione-un-fondo-di-welfare-integrativo-per-gli-artigiani.html>

Mallone G. (2014), *Artigiani lombardi: dalle linee guida al primo contratto collettivo regionale*, <http://www.secondowelfare.it/welfare-contrattuale/artigiani-lombardi-c-crl.html>

Nogler L. (2014, a cura di), *Gli enti bilaterali dell'artigianato tra neo-centralismo ed esigenze di sviluppo*, Milano, Franco Angeli

Nunin R. (2014), *Ebiart-1998*, in L. Nogler (2014, a cura di), *Gli enti bilaterali dell'artigianato tra neo-centralismo ed esigenze di sviluppo*, Milano, Franco Angeli, pp. 203-218

Razetti F. (2015), *Organismi bilaterali territoriali e secondo welfare socio-sanitario: le esperienze di Piemonte e Lombardia*, «Quaderni di Economia Sociale», n. 1, pp. 17-24

Sala I. (2014), *A Cuneo un fondo provinciale a sostegno della genitorialità*, <http://www.secondowelfare.it/welfare-contrattuale/un-fondo-di-sostegno-nella-provincia-di-cuneo.html>



Spattini S., Tiraboschi M. (2015), *Fondi di solidarietà: ancora molte incertezze*, «Bollettino Adapt», 20 aprile, disponibile all'indirizzo: [http://www.bollettinoadapt.it/wp-content/uploads/2015/04/2015\\_15\\_spattini\\_tiraboschi.pdf](http://www.bollettinoadapt.it/wp-content/uploads/2015/04/2015_15_spattini_tiraboschi.pdf)

Tartaglione C., Bettarini U. (2014, a cura di), *Indagine sulla bilateralità in Lombardia: un approfondimento nel settore artigiano*, Milano, Cgil Lombardia

Who - World Health Organization (2015), *Global Health Expenditure Database – Health Expenditure Indicators*, disponibile all'indirizzo <http://apps.who.int/nha/database>