

Working paper

LUCA MICHELE CIGNA

WELFARE BILATERALE E TERRITORI:

VERSO UNA TASSONOMIA DELLE PRESTAZIONI

GRUPPO DI LAVORO PERCORSI DI SECONDO WELFARE

SUPERVISIONE: **FRANCA MAINO** E **FEDERICO RAZETTI**

WORKING PAPER MEFOP N. **45/2020**



LUCA MICHELE CIGNA

Welfare bilaterale e territori: verso una tassonomia delle prestazioni

WORKING PAPER MEFOP N. 45/2020

Welfare bilaterale e territori: verso una tassonomia delle prestazioni

di

Luca Michele Cigna*

Abstract

Finalità del working paper: analizzare le precedenti iniziative di classificazione delle prestazioni erogate dagli Enti Bilaterali Territoriali (Ebt); individuare punti di forza e criticità nei diversi approcci; sviluppare una nuova sistematizzazione delle prestazioni, seguendo un criterio basato sulle macro-aree di welfare e sulla tipologia dei benefit, servizi e interventi.

* *Ricercatore presso Laboratorio «Percorsi di secondo welfare» e Research Fellow presso l'Osservatorio sul Futuro del Lavoro (JSP) della Fondazione Giangiacomo Feltrinelli.*

Indice

Prefazione	1
1. Introduzione	3
2. Opportunità e rischi del welfare bilaterale decentrato	5
3. La differenziazione organizzativa e funzionale degli enti bilaterali territoriali	6
4. I tentativi di mappatura di enti e prestazioni	9
5. Le prestazioni offerte dagli Ebt: verso una schematizzazione	11
6. Considerazioni conclusive	15
Bibliografia	15

Prefazione - La sfida comune di Mefop e Percorsi di secondo welfare: una tassonomia della bilateralità basata sul fabbisogno di lavoratori e cittadini

Franca Maino e Damiana Mastantuono

Mefop e Percorsi di secondo welfare collaborano da tempo sui temi del welfare privato e hanno stretto una collaborazione particolare sulla bilateralità, tema che entrambi gli enti studiano e approfondiscono con metodologie e sensibilità sinergiche.

Percorsi di secondo welfare è un laboratorio di ricerca realizzato in partnership con l'Università degli Studi di Milano e il Corriere della Sera. L'obiettivo del progetto è ampliare e diffondere il dibattito sui cambiamenti in atto nel welfare italiano studiando, approfondendo e raccontando dinamiche ed esperienze capaci di coniugare il ridimensionamento della spesa pubblica con la tutela dei nuovi rischi sociali, con un particolare interesse, tra gli altri, per enti bilaterali e bilateralità. Il Laboratorio coniuga le attività di ricerca con un'ampia attività di informazione e disseminazione veicolata attraverso il portale del Laboratorio – www.secondowelfare.it – diventato un punto di riferimento per tutti coloro che in Italia si occupano di politiche sociali.

Mefop SpA (società per lo sviluppo del Mercato dei Fondi Pensione) è stata fondata nel 1999 dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, che ne detiene la maggioranza assoluta delle azioni. Nata per accompagnare lo sviluppo del sistema della previdenza complementare, ha nel tempo ampliato il suo raggio di azione, occupandosi di welfare integrativo in senso ampio e contando tra i suoi soci azionisti e non azionisti non solo i fondi pensione ma anche casse di previdenza e altri enti bilaterali, *in primis* fondi sanitari. In questo contesto, Mefop ha avviato, anche in collaborazione con altre Istituzioni, un progetto di ricerca e formazione che riguarda il ruolo della bilateralità nel sistema di welfare integrato.

Il sistema della bilateralità sta crescendo velocemente, sia alla luce di una politica legislativa che tende a delegare o comunque promuovere funzioni sociali agli enti bilaterali, sia alla luce degli emergenti bisogni di welfare integrativo dei lavoratori e dei cittadini. L'evoluzione che il sistema di welfare di secondo livello ha avuto in questi anni ci fa riflettere da diverse prospettive. Compito di chi studia la materia è affrontare priori-

tariamente due tematiche: quella della definizione del perimetro della bilateralità da una parte e quella della tassonomia delle prestazioni e dei servizi erogati, dall'altra. Il sistema della bilateralità, infatti, seppur spesso «richiamato» dal nostro legislatore e finanziato regolarmente da tutti i lavoratori dipendenti, è ancora poco conosciuto sia dalle Istituzioni che dagli stessi iscritti/beneficiari.

Così pure merita attenzione il tema dei trattamenti erogati in ogni settore dai diversi enti bilaterali. La crescita consistente e continuativa degli enti e degli interventi di bilateralità rischia, infatti, di creare inefficienza e potenziale dispersione delle risorse private messe in campo. Il rischio è quello di un mancato coordinamento e/o della sovrapposizione e duplicazione degli interventi. Un passo fondamentale da questo punto di vista è rappresentato appunto dallo studio e dalla classificazione delle prestazioni erogate dagli enti bilaterali.

Mefop (in collaborazione con Cnel) e Percorsi di secondo welfare, in modo autonomo ma anche in collaborazione il primo, hanno come obiettivo di lungo periodo quello di contribuire alla mappatura del sistema italiano della bilateralità. A questo scopo hanno deciso di intraprendere uno studio preliminare relativo alle prestazioni/aree di intervento del sistema bilaterale, nella consapevolezza che proprio questa prospettiva potrà dare risposte importanti sia ai lavoratori che alle istituzioni, che saranno chiamate tempo per tempo a intervenire con scelte di tipo «regolativo» o anche solo strategico. In quest'ultimo senso il riferimento principale è alle parti sociali a cui spetta il delicato ruolo di coordinamento delle tutele fornite dai diversi enti bilaterali.

Quello che pubblichiamo è un contributo scientifico, elaborato da Luca Cigna, che riteniamo possa rappresentare un punto di partenza per incrociare informazioni più ampie sul ruolo e le prospettive della bilateralità. Il *paper* presenta una macro-mappatura del sistema che, per la prima volta, prova a porre l'accento sui bisogni dei lavoratori, mettendo in secondo piano il punto di vista dell'offerta dei singoli enti. L'idea ispiratrice è quella di creare una griglia analitica basata sul «fabbisogno di welfare contrattuale» dei lavoratori e dei cittadini, quale strumento di classificazione ma anche di pianificazione efficiente delle coperture. Un lavoro delicato e ulteriore che ci aspetta sarà quello della identificazione delle singole voci che compongono le aree di intervento. La strada da percorrere è sicuramente complessa ma l'inizio ci sembra solido. Il ringraziamento in

questo caso va sicuramente agli enti che rappresentiamo e che hanno deciso di unire le proprie «forze» in un progetto comune ma anche all'autore del *paper* che ha saputo raccogliere con entusiasmo questa sfida.

1. Introduzione

Gli enti bilaterali territoriali (Ebt) sono organizzazioni paritetiche finalizzate a erogare prestazioni ai lavoratori, rispondendo ai bisogni del territorio e del tessuto produttivo in un'ottica di sussidiarietà. Negli ultimi anni, i limiti strutturali del welfare pubblico, la maggiore domanda di protezione per effetto della crisi e l'incapacità di rispondere all'emergenza di nuovi rischi sociali hanno stimolato lo sviluppo e la differenziazione funzionale di questi soggetti sul territorio (Sandulli *et al.*, 2015).

Rispetto alle politiche sociali comunemente associate al «primo pilastro» del welfare pubblico (Maino e Ferrera, 2013), il welfare erogato attraverso la bilateralità presenta due importanti vantaggi. In primis, la natura paritetica e la *governance* territoriale fanno sì che gli Ebt offrano pacchetti di prestazioni sensibili al contesto socio-economico, ma anche al settore lavorativo e alla realtà imprenditoriale di riferimento. Questa funzione richiama gli obiettivi originari delle organizzazioni e dei fondi bilaterali, che mettono radici nel mutualismo operaio e nascono in settori caratterizzati da una forte intermittenza reddituale e occupazionale (Leonardi e Arlotti, 2012). Al giorno d'oggi si stimano circa 500 Ebt, prova della fitta ramificazione territoriale che contraddistingue la bilateralità nel nostro paese (Italia Lavoro, 2013). In secondo luogo, in un quadro di generale ristrettezza fiscale, la bilateralità «libera» nuove risorse da allocare in prestazioni sociali senza gravare sulle finanze dello stato (Bellardi e De Santis, 2011). Tuttavia, lo sviluppo della bilateralità presenta anche dei rischi. Alcuni osservatori avanzano la preoccupazione che, in mancanza di un adeguato coordinamento in capo alle parti sociali e al legislatore, si configuri un sistema bilaterale frammentato e sbilanciato verso comparti industriali «forti», acuendo i divari già esistenti tra i territori e tra i settori produttivi (Jessoula, 2017; Razetti e Tomatis, 2017).

Se la riflessione intorno agli enti bilaterali sembra relativamente matura sul fronte giuridico e organizzativo, vista la copiosa letteratura accademica sui tipi, le funzioni e le

Tabella 1 - Vantaggi e rischi del welfare bilaterale a livello territoriale

Dimensione	Vantaggi	Rischi
Rapporto tra politiche di primo e secondo pilastro	«Incastri virtuosi» tra welfare pubblico e welfare bilaterale	Mera sostituzione del welfare pubblico
Sostenibilità e divari territoriali	Sostenibilità economica e migliore risposta alle esigenze del territorio	Aggravamento dei divari tra territori e creazione di un sistema «a più velocità»
Solidarietà e contrasto alle disuguaglianze	Supporto ai gruppi più vulnerabili del mercato del lavoro	Ampliamento delle fratture tra gruppi nel mercato del lavoro

Fonte: Elaborazione dell'autore

forme di *governance* degli enti, minore attenzione è stata data alle prestazioni erogate. I pochi tentativi di schedatura delle misure offerte sono stati per la verità piuttosto «tangenziali» rispetto all'oggetto delle singole analisi e spesso limitati a particolari rami delle politiche o dei settori produttivi. La mancanza di fonti scientifiche o reportistica sulle prestazioni offerte dagli Ebt rappresenta un paradosso, trascurando la funzione stessa per cui gli enti vengono costituiti: l'offerta di sussidi, beni e servizi al lavoratore e al nucleo familiare. Tale ritardo è testimoniato dal fatto che non esiste in Italia uno «strumento» utile a monitorare, conoscere e mettere a sistema le prestazioni che gli Ebt offrono ai propri iscritti.

La scarsa attenzione verso le prestazioni è problematica per due motivi principali. In primo luogo, l'assenza di un database o di uno strumento di ricognizione delle prestazioni erogate rappresenta un ostacolo per la ricerca, rendendo impossibile descrivere le modalità in cui la bilateralità «risponde alla domanda sociale che viene dal territorio» (Sandulli *et al.*, 2015). In altre parole, senza uno strumento utile a rilevare e monitorare quanto esiste sul territorio in termini di prestazioni non è possibile identificare i punti di forza e di debolezza del welfare bilaterale, né formulare raccomandazioni su come questo possa essere promosso per colmare le lacune del welfare pubblico. In secondo luogo, la mancanza di una chiave di lettura concordata crea confusione anche tra gli stessi Ebt: non è infatti raro imbattersi in *dépliant* e fogli illustrativi che raggruppano le prestazioni in maniera differente tra loro, generando disordine e incomprensioni tra gli aderenti. Al contrario, un'indagine sulle prestazioni permetterebbe di fare luce sulle potenziali aree di miglioramento del sistema bilaterale, mettendo il legislatore nelle condizioni di promuovere uno sviluppo virtuoso, efficiente ed equilibrato della bilateralità a livello territoriale.

La presente nota si articola come segue. La prima parte ragiona sui possibili incastri tra welfare pubblico e welfare bilaterale. Nella seconda parte vengono presentati alcuni trend sul decentramento operativo degli enti e sulla differenziazione nell'offerta delle prestazioni. La terza descrive i precedenti tentativi di schematizzazione delle prestazioni da parte degli studiosi della bilateralità. La quarta parte traccia un'ipotesi di mappatura delle prestazioni, arrivando alla costruzione di una griglia analitica a più dimensioni per rilevare le prestazioni erogate dagli Ebt. L'ultima parte elabora delle conclusioni, proponendo alcune raccomandazioni per il futuro della ricerca in questo campo.

2. Opportunità e rischi del welfare bilaterale decentrato

Nel corso degli ultimi decenni, il welfare bilaterale ha seguito un processo espansivo, promosso sia dal legislatore che dalle parti sociali, in un'ottica di scambio virtuoso tra legge e contratti collettivi (Sandulli *et al.*, 2015). La scelta di delegare certe funzioni al livello territoriale è coerente con l'obiettivo di massimizzare l'efficacia nell'erogazione di *benefit* e servizi a carattere sociale in un contesto fortemente caratterizzato dalla piccola e media impresa (Lai, 2006). In linea con i propositi di «ricalibratura» dei sistemi di protezione tradizionali (Ferrera, 2019), molti studiosi del settore accolgono positivamente la possibilità di identificare e promuovere nuovi «incastri virtuosi» tra il welfare pubblico e quello contrattuale o bilaterale (Leonardi e Arlotti, 2012; Agostini e Ascoli, 2014; Tartaglione e Bettarini, 2014; Razetti, 2015; Razetti e Tomatis, 2017). Viste le esigenze di contenimento della spesa pubblica, tali iniziative potrebbero rivelarsi adeguate allo sviluppo del welfare in senso decentrato, sensibile al territorio ed economicamente sostenibile, coerentemente con il paradigma dell'innovazione sociale (Mulgan *et al.*, 2007). In secondo luogo, la creazione di reti *multi-stakeholder* potrebbe col tempo portare a una vera e propria *welfare society* (Ranci e Pavolini, 2015), in grado di coordinare enti pubblici, privati e non-profit nell'obiettivo di fornire soluzioni a problemi di interesse generale (Maino e Ferrera, 2013; Tartaglione e Bettarini, 2014).

Se le prospettive indicate sono certamente incoraggianti, sono spesso gli stessi studiosi a evidenziare i rischi del decentramento eccessivo delle funzioni di welfare tramite gli enti bilaterali (si veda la *tabella 1*). Il primo motivo di preoccupazione è che le presta-

zioni erogate dagli enti si rivelino sostitutive del, e non integrative al, welfare di tipo pubblico (Leonardi e Arlotti, 2012; Greco, 2013; Sandulli *et al.*, 2015). Per la realizzazione di una reale sinergia tra i due canali di welfare, servirebbe un «pavimento» di protezione sostanzialmente più solido di quello offerto dal *welfare mix* del nostro paese, che presenta diverse zone d'ombra nelle politiche di contrasto alla povertà, di inclusione socio-lavorativa e di incentivi all'adesione alla previdenza complementare (Jessoula, 2017). In secondo luogo, la traduzione territoriale della bilateralità presenta dei rischi di ordine economico-organizzativo. La forte frammentazione degli enti, le scarse risorse e le divergenze territoriali spesso impediscono che la bilateralità esprima appieno il suo potenziale nella costruzione di un secondo welfare (Razetti, 2015). Come rilevato da Razetti e Tomatis (2017) e Razetti (2015; 2017a), l'irregolarità nel modo in cui la rete bilaterale si sviluppa tra territori e settori produttivi diversi potrebbe addirittura aggravare le fratture tra *insiders* e *outsiders* del mercato del lavoro, generando effetti perversi e penalizzando i settori dove non esistono ancora prassi di bilateralità consolidate.

3. La differenziazione organizzativa e funzionale degli enti bilaterali territoriali

La capacità degli enti bilaterali di rispondere ai bisogni sociali attraverso misure di welfare dipende in larga parte da come l'offerta viene declinata a livello territoriale. Il pacchetto di *benefit* e servizi offerto da ogni organismo è il risultato del peculiare incrocio tra fattori contestuali (tessuto produttivo, caratteristiche socio-economiche del territorio), settoriali (tipo di imprese, dimensioni, numero di lavoratori aderenti) e di relazioni industriali (negoziazione collettiva, bilanciamento nei rapporti tra le parti sociali). La diversità tra gli enti dipende anche dal grado di maturità del sistema bilaterale, riscontrando notevoli differenze nella rete multi-attore, nella possibilità di accedere a tutele pubbliche e nella forza della rappresentanza in un determinato contesto.

Molti studi hanno investigato il processo evolutivo degli enti e la conversione di pratiche nazionali a livello territoriale. Secondo quanto dettagliato dal rapporto di Italia Lavoro (2013), lo sviluppo degli enti bilaterali segue un duplice percorso di «sistematizzazione organizzativa» e di «specializzazione funzionale». Se da un lato «organismi tra loro scollegati, lentamente, e salvaguardando l'autonomia, tendono a connettersi e armoniz-

Tabella 2 - Esempi di classificazione rinvenuti nella letteratura

Autore/i	Anno	Fonte	Aree di <i>policy</i> individuate	Settore considerato
Italia Lavoro	2013	<i>Gli enti bilaterali in Italia: primo rapporto nazionale</i>	- Politiche attive del lavoro - Mutuo soccorso	Tutti i settori
Fondazione Brodolini	2015	<i>Indagine sulla Bilateralità in Italia e in Francia, Germania, Spagna, Svezia</i>	- Mutualizzazione obblighi contrattuali - Formazione - Servizi sociali supplementari - Gestione mutualistica welfare integrativo	Tutti i settori
Ebitemp	2017	<i>La bilateralità in Italia come percorso di modernizzazione delle relazioni industriali</i>	- Indennità e trasferimenti monetari - Mutualità e assicurazioni - Sostegno al potere di acquisto	Lavoro temporaneo
F. Razetti	2017	<i>Welfare bilaterale e secondo welfare: prime considerazioni a partire dalle esperienze regionali nel comparto artigiano</i>	- Beni in natura - Sanità - Famiglia e conciliazione	Artigianato
F. Razetti e F. Tomatis	2017	<i>Bilateralità, settori e territori: diversi modelli di solidarietà a confronto</i>	- Sanità - Famiglia e conciliazione	- Edilizia - Agricoltura - Artigianato - Terziario

Fonte: Elaborazione dell'autore

zarsi», si assiste in maniera contestuale alla progressiva specializzazione degli enti per funzioni e aree di *policy*. Questo processo sarebbe contraddistinto da un principio di «caos», vista la sovrapposizione di diritti e normative diverse, e un principio di «logos», offerto dall'impostazione tracciata dalla contrattazione collettiva nazionale (Sandulli *et al.*, 2015). Di conseguenza, l'erogazione di prestazioni da parte dell'ente bilaterale si muove nella tensione tra le prerogative territoriali da un lato, e la vocazione «universalistica» o uniformante del livello nazionale dall'altro (Lai, 2006). La differenziazione degli enti segue un processo che è al tempo stesso istituzionale, funzionale e multi-livello, adattando funzioni e modalità organizzative al territorio senza uscire dai «binari» costituiti dai contratti nazionali (Leonardi e Arlotti, 2012).

In molti casi, la forte differenziazione tra i pacchetti di prestazioni offerte ricalca le divergenze esistenti tra settori occupazionali. Nel comparto artigiano, composto da piccole imprese con ruoli spesso differenti, le confederazioni e le organizzazioni sindacali hanno conferito alla bilateralità una «funzione preminente» (Leonardi e Arlotti, 2012). Vista la forte precarietà reddituale e lavorativa nel settore, le parti sociali hanno promosso strumenti efficaci di sostegno al reddito, corrispondendo così «alle esigenze diversificate e che non trovano soddisfazione in una disciplina nazionale» (Bellardi e De

Santis, 2011). La scelta di decentramento su base regionale ha garantito la giusta attenzione al territorio in un'ottica di sussidiarietà, senza perdere i vantaggi derivanti dalla possibilità di accumulare maggiori risorse e di dare vita a economie di scala (Leonardi e Arlotti, 2012). Se la bilateralità artigiana rappresenta un modello peculiare per la sua estensione ed efficacia, altri comparti hanno perseguito obiettivi simili con formule adeguate al contesto e al tessuto produttivo.

Il settore edile, che si sviluppa principalmente attraverso «casse» e «scuole» a livello provinciale, ha storicamente dato grande importanza alle politiche attive del lavoro, alla formazione e alla qualificazione professionale (Bellardi e De Santis, 2011). La bilateralità nel settore edile ha rivelato una certa capacità nel sopperire alle mancanze del pubblico, garantendo i propri servizi anche in periodi di crisi. Negli anni della recessione, il sistema delle scuole edili ha coinvolto più di 385.000 persone (il 30% dei lavoratori del settore) e impartito più di 33.000 corsi (Sandulli *et al.*, 2015). Diverso è il caso del terziario, il cui sistema bilaterale sembra essersi consolidato solo in tempi recenti. Pur raggiungendo quasi tutte le provincie del paese (Leonardi, 2013), la bilateralità del terziario non si sviluppa omogeneamente sul territorio, offrendo *benefit* molto diversi a seconda della giurisdizione (Pace *et al.*, 2017).

Un esempio illuminante è fornito da Razetti (2015): «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».

Oltre alla dimensione inter-settoriale, sostanziali differenze esistono tra regioni e aree geografiche. Le criticità che caratterizzano i diversi tessuti produttivi tendono a riflettersi sul funzionamento della rete bilaterale. Lo studio di Razetti e Tomatis (2017) rileva una forte differenziazione regionale: dall'analisi risulta che gli Ebt sono sovra-rappresentati nel Nord del paese (47% del totale), mentre meno di un terzo è localizzato nelle aree meridionali. Persino in un sistema consolidato come quello artigiano, i tassi di adesione si fermano al 10-20% nel Sud, contro il 60-70% nel Centro-Nord (Leonardi e Arlotti, 2012).

4. I tentativi di mappatura di enti e prestazioni

Recenti studi e censimenti hanno provato a definire numero, tipo e funzioni degli enti bilaterali territoriali. In molti casi, i ricercatori si sono scontrati con un «insieme composito e difficilmente classificabile», con «livelli di adesione e copertura difficili da stimare in rapporto al bacino potenziale di destinatari» (Leonardi e Arlotti, 2012). Inoltre, le indagini rilevano degli ostacoli nel condurre le analisi empiriche, ottenendo indicazioni spesso «lacunose e frammentarie, tali da non costituire una base dati sufficiente a ricavare un quadro statistico [...] esauriente» (Croce, 2015).

All'interno di queste ricerche, i tentativi di classificazione delle prestazioni offerte dagli Ebt sono stati limitati e poco efficaci. Sulla base di un censimento di 516 enti territoriali e 29 nazionali, Italia Lavoro (2013) individua sei ambiti di intervento:

- formazione;
- monitoraggio, informazione e osservazione;
- servizi per l'intermediazione, regolazione e garanzia;
- salute e sicurezza sul lavoro;
- sostegno alle politiche del lavoro;
- mutuo soccorso.

Come si evidenzia in *tabella 2*, soltanto le ultime due aree riguardano più direttamente le politiche sociali. L'area «sostegno alle politiche del lavoro» è associata alle misure di sostegno al reddito, gli incentivi per l'occupazione e i contributi per tirocini e stage, mentre la categoria «mutuo soccorso» si riferisce a misure come premi per la scolarità, integrazioni per la previdenza, l'assistenza socio-sanitaria e i sostegni alla persona e alla famiglia. Pur provando a tracciare un primo quadro delle prestazioni esistenti, la sistematizzazione di Italia Lavoro mostra alcuni difetti logici e analitici. In primo luogo, la categoria «mutuo soccorso» appare eccessivamente ampia e poco adatta a distinguere tra le misure di welfare erogate. Inoltre, alcune scelte di classificazione risultano ambigue. Ad esempio, i percorsi di stage e apprendistato sono inclusi tra le politiche attive del lavoro, pur afferendo egualmente all'area della formazione.

L'indagine coordinata dalla Fondazione Brodolini (Sandulli *et al.*, 2015) raccoglie informazioni dettagliate su un campione di 259 enti, con l'esplicito obiettivo di sviluppa-

re una catalogazione onnicomprensiva degli organismi territoriali. Gli autori dedicano un'intera macro-area alle prestazioni, considerando importanti aspetti tra cui il numero di aziende aderenti all'Ebt, il numero di lavoratori iscritti, le risorse dedicate al welfare e «i servizi e le prestazioni a favore del lavoratore». La ricerca mette al centro la mutualità, indicata come scopo essenziale dell'istituzione bilaterale «con funzioni suppletive o integrative della previdenza pubblica nonché di ausilio nel mercato del lavoro» (Faioli, 2015). Dentro questa, si individuano cinque aree di intervento:

- la mutualizzazione di obblighi di emanazione contrattuale (ferie, tredicesime, festività, anzianità professionale);
- le attività di formazione;
- i servizi sociali supplementari (assistenza sanitaria, sostegno alla natalità, contributi per la scolarità);
- la salute e la sicurezza sul lavoro;
- la gestione mutualistica del welfare integrativo (sostegno al reddito, previdenza, accesso al microcredito).

Pur presentando un interessante tentativo di tipizzazione, l'analisi procede con la descrizione delle misure erogate in capo ai singoli settori produttivi, mancando quindi l'obiettivo di classificare le prestazioni per politiche sociali. Anche in questo caso, alcune scelte di classificazione appaiono arbitrarie: le misure per la famiglia e per l'istruzione sono incluse tra i «servizi sociali supplementari»; altre misure, come il sostegno al reddito e la previdenza complementare, sono inserite nella categoria residuale della mutualità.

Tra gli studi più recenti¹, Razetti (2015; 2017a, 2017b, 2017c) e Razetti e Tomatis (2017) restituiscono un'analisi puntuale delle prestazioni offerte dagli Ebt. Sebbene il *focus* si concentri maggiormente su alcuni settori produttivi (in particolare l'artigianato) e specifiche aree di welfare (sanità e politiche per la famiglia), gli autori sono efficaci nel ricostruire la «complessa intelaiatura nella quale la bilateralità si incastona» (Sandulli et

¹ Anche Ebitemp (2017) ha realizzato uno studio sulla bilateralità nel settore temporaneo. Tuttavia, si è deciso di non discutere l'indagine nella presente analisi, dato che il campione selezionato prende come unità di riferimento i rappresentanti delle parti sociali e gli utenti (e non gli Ebt). Tuttavia, l'indagine riporta un'ipotetica classificazione delle prestazioni che merita di essere inclusa nella *tabella 2*.

al., 2015). Partendo da una banca dati originale con informazioni da parte di 426 enti, Razetti e Tomatis (2017) studiano le prestazioni di assistenza sanitaria integrativa e di sostegno alla famiglia nei settori dell'edilizia, agricoltura, terziario, turismo e servizi. Il *focus* sulle prestazioni permette agli autori di mettere in risalto le caratteristiche degli enti in diverse aree del paese. La ricerca rileva un'importante divergenza nella traduzione del welfare bilaterale a livello territoriale: se nel Mezzogiorno le politiche di conciliazione tendono a essere erogate sotto forma di sostegno al reddito, al Nord gli interventi per la famiglia sono generalmente improntati sulla conciliazione vita-lavoro. I risultati, che individuano alcuni punti di contatto tra il welfare pubblico e quello bilaterale, risultano coerenti con quanto rilevato in prima battuta da Razetti (2015), secondo cui l'offerta sanitaria degli Ebt sopprimerebbe alle mancanze del sistema sanitario pubblico e dei fondi nazionali di categoria.

La ricognizione della letteratura ci permette di evidenziare due aspetti principali. *In primis*, la mancanza di un dibattito sulle prestazioni riflette, almeno in parte, l'assenza di un censimento ufficiale degli enti territoriali, di cui ancora oggi non si conosce il numero preciso. Il dato è sorprendente, visto il rinnovato interesse negli Ebt da parte del legislatore nel corso degli ultimi anni (Lucini Paioni, 2015). In secondo luogo, al momento di classificare le prestazioni, i confini tra alcune categorie (politiche attive del lavoro, formazione e mutuo soccorso) possono risultare particolarmente sfumati; in assenza di una definizione analitica stabilita *ex ante* si rischia di fare confusione tra obbiettivi, categorie e prestazioni diverse.

5. Le prestazioni offerte dagli Ebt: verso una schematizzazione

Di seguito si descrive il risultato della schedatura delle prestazioni e dei servizi erogati a livello territoriale. Per arrivare alla costruzione della griglia si è fatto ricorso a un'analisi *desk* di documenti, *dépliant*, testi e regolamenti disponibili su circa 80 siti web di enti territoriali. L'analisi ha preso in considerazione quattro principali settori: artigianato, edilizia, terziario, agricoltura. Essendoci concentrati sulle principali prestazioni erogate dagli enti territoriali, è possibile che alcune iniziative minori siano state escluse dalla classificazione. Con questo elaborato, si prova a rispondere a due criticità riscontrate

Tabella 3 - Tassonomia delle prestazioni erogate dagli Ebt per macro-categorie

Macro-area	Categoria	Prestazioni	Modalità di erogazione			Limiti Isee	Beneficiari	Importi	
			<i>Versamenti e rimborsi</i>	<i>Servizi e voucher</i>	<i>Beni</i>	<i>Congedi</i>	<i>Dipendenti</i>	<i>Familiari</i>	<i>Altro</i>
Previdenza e anzianità	Protesi integrativa	Premio anzianità lavorativa							
		Contributo previdenza integrativa							
	Protesi	Protesi oculistiche							
		Protesi odontoiatriche							
		Protesi acustiche							
		Protesi ortopediche							
	Cure e visite	Cure odontoiatriche							
		Visite specialistiche / diagnostica privata							
		Cure termali							
		Ticket Ssn							
Ssn	Altro	Ricovero Ssn							
		Abbattimento barriere architettoniche							
	Terapie anti-dipendenze								
	terapie per TBC								
	riabilitazione fisioterapia								
	Estensione del periodo di comperto								
	Ricovero extra Ssn								
	Borse di merito scolastico								
	Borse i merito universitario								
	Contributo asilo nido								
Istruzione	Borse e contributi	Contributo scuola dell'infanzia							
		Contributo scuola secondaria I grado							
		Contributo scuola secondaria II grado							
		Contributo università							
		Contributo studio all'estero							
		Libri di testo							
		Materiali didattici							
		Mensa scolastica							

(segue)

Macro-area	Categoria	Prestazioni	Modalità di erogazione			Limiti Isee	Beneficiari	Importi
			Versamenti e rimborsi	Servizi e voucher	Beni	Congedi	Dipendenti Familiari Altro	
Famiglia e conciliazione	Contributi al nucleo familiare	Contributo spese legali						
		Contributo spese funerarie						
		Contributo spese straordinarie						
		Bonus nascita/adozione figli						
		Bonus matrimonio						
		Spese per la casa						
		Sussidio nucleo familiare						
		Sostegno famiglie monoparentali						
		Congedi						
		Integraz. maternità obbligatoria						
		Integraz. maternità facoltativa						
		Integraz. paternità/parentale						
		Permesso malattia bambino						
		Permesso inserimento figli nido						
		Sostegno al reddito	Sussidi e crediti	Prolungamento orario scuola materna				
Assistenza per sospensione scolastica								
Baby sitter								
Collaboratore familiare								
Riabilitazione figli disabili								
Colonie, campi estivi / invernali								
Attività culturali / sportive figli								
Sussidio di disoccupazione								
Integrazione infortuni								
Sospensione / discontinuità produttiva								
Sostegno eventi eccezionali e calamità								
Erogazione microcredito								
Tempo di lavoro								
estensione ferie / congedi per immigrati								
Riduzioni orari di lavoro								
Trasporti	Altro	Vestiaro antinfortunistico						
		recupero punti patente						
		Contributo per patente						
		abbonamento parcheggi						
		Abbonamento mezzi pubblici						
		Mezzi pubblici						
		Trasporto per studenti						

Fonte: Elaborazione dell'autore

nella letteratura. In primo luogo, se i precedenti tentativi di tassonomia adottavano criteri non direttamente ascrivibili agli studi di welfare (ad es. settori produttivi, modalità di erogazione, etc.), una «postura» analitica basata sulle politiche sociali può chiarire le ambiguità osservate, eliminando le sovrapposizioni tra le diverse misure e categorie. Inoltre, una schematizzazione di questo tipo potrebbe servire nella fase di raccolta e catalogazione dei dati per future indagini empiriche. La *tabella 3* presenta alcune variabili di interesse, tra cui le modalità di erogazione, i limiti Isee, i beneficiari e gli importi; elementi utili a ricostruire il complesso panorama del welfare bilaterale territoriale.

Come si evince dalla *tabella 3* gli organismi territoriali offrono più di 60 tipi di prestazioni, qui classificati in sei macro-categorie:

- la prima area di intervento è quella della previdenza e dell'anzianità, in cui rientrano i contributi per la previdenza integrativa e i premi di anzianità;
- la seconda riguarda il campo sanitario e si espleta in diverse misure: protesi (oculistiche, odontoiatriche, ortopediche), cure e visite, servizi relativi al Servizio Sanitario Nazionale, e altre prestazioni come terapie anti-dipendenze e abbattimento delle barriere architettoniche;
- la terza riguarda il campo dell'istruzione: anche qui gli enti si fanno carico di vari interventi, tra cui le borse di merito e i contributi per l'educazione, l'acquisto di strumenti didattici (come i libri) e l'erogazione di servizi di mensa;
- tra le prestazioni indirizzate alla famiglia e alla conciliazione, si annoverano i contributi per il nucleo familiare (bonus nascite e matrimoni, spese per la casa, etc.), i servizi per la conciliazione vita-lavoro (baby sitter, prolungamento orari scuole materne, colonie e campi estivi, etc.), i congedi e i permessi;
- le misure di sostegno al reddito si dividono in due sotto-categorie: sussidi e crediti, che vengono erogati per motivi come disoccupazione ed eventi eccezionali; e misure relative al tempo di lavoro (estensione ferie, riduzioni di orario);
- la sesta macro-categoria raggruppa gli interventi nell'ambito dei trasporti (recupero punti patente, abbonamenti per parcheggi e mezzi pubblici, trasporti per studenti).

6. Considerazioni conclusive

Questa breve nota si poneva l'obiettivo di presentare lo stato della ricerca sulle prestazioni erogate dagli enti bilaterali, facendo tesoro del lavoro fatto finora per arrivare a una nuova proposta di sistematizzazione. Negli ultimi decenni, il welfare bilaterale ha dato segno di importanti evoluzioni in senso verticale (il progressivo decentramento sui territori) e orizzontale (l'espansione nei diversi settori). Nonostante i rischi presentati in queste pagine, lo sviluppo della bilateralità può partecipare positivamente al processo di rinnovamento del welfare italiano in linea con l'approccio analitico del secondo welfare (Maino e Ferrera, 2013; Maino e Ferrera, 2015; Maino e Ferrera, 2017; Maino e Ferrera, 2019; Razetti e Maino, 2019); in particolare, può contribuire a quella che Ferrera (2019) definisce una ricalibratura di tipo organizzativo, ovvero la riforma delle modalità di distribuzione delle risorse fra i diversi livelli di governo e di erogazione delle prestazioni. La meta-analisi condotta in questa sede ha rilevato una scarsa attenzione al tema dei benefici e dei servizi offerti dagli enti territoriali. Nell'ottica di un pieno espletamento delle potenzialità del welfare bilaterale, il censimento delle prestazioni erogate dagli Ebt sarebbe un primo passo per chiarire i punti di forza e debolezza del sistema, identificare i divari tra settori e territori e realizzare interventi in linea con quanto riscontrato.

Bibliografia

- Adapt (2018). *La contrattazione collettiva in Italia*. V Rapporto Adapt.
- Agostini, C., Ascoli, U. (2014). *Il welfare occupazionale: un'occasione per la ricalibratura del modello italiano?*. Social Policies, n. 2, pp. 263-280.
- Bellardi, L., De Santis, G. (2011). *La bilateralità fra tradizione e rinnovamento*. Milano, FrancoAngeli.
- Burroni, L. (2012). *Contractual welfare and atypical work in the Italian case*. Paper presentato alla Quinta Conferenza annuale ESPAnet Italia 2012.
- Burroni L., Pedaci, M. (2014). *Collective bargaining, atypical employment and welfare provisions: The case of temporary agency work in Italy*. Stato e Mercato n. 2, pp. 169-194.
- Camera del Lavoro Metropolitana di Milano (2013). *La bilateralità possibile*.

- Incontro di approfondimento. Atti dell'iniziativa.
- CNEL (2018). *XX Rapporto Mercato del Lavoro e Contrattazione Collettiva 2017-2018*.
In collaborazione con Inapp e Anpal.
- Croce, G. (2015). *Osservazioni conclusive. Potenzialità e limiti della bilateralità territoriale sulla base delle indicazioni pervenute. Spunti di riflessione per una possibile futura ricerca*, in Sandulli, P., Faioli, M., Bozzao, P., Bianchi, M. T.; Croce, G. (a cura di). *Indagine sulla bilateralità in Italia e in Francia, Germania, Spagna, Svezia*. Quaderni Fondazione G. Brodolini, n. 52, pp. 249-257.
- Faioli, M. (2015). *Istituzioni bilaterali e contrattazione collettiva territoriale*, in Sandulli P., M. Faioli, P. Bozzao, Bianchi, M. T. e Croce, G. (a cura di). *Indagine sulla bilateralità in Italia e in Francia, Germania, Spagna, Svezia*. Quaderni Fondazione G. Brodolini, n. 52.
- Faioli, M. (2018). *Gli Enti bilaterali tra obbligo e libertà nel sistema normativo italiano*. Fondazione Brodolini, Working paper n. 12.
- Ferrera, M. (2019). *La Società del Quinto Stato*. Bari, Laterza.
- Giovani, R. (2011). *Brevi riflessioni sulla bilateralità*. Bollettino Adapt, 9 febbraio 2011.
Link: http://www.bollettinoadapt.it/old/files/document/10780giovani_09_02_11.pdf
(Ultimo accesso: 5 gennaio 2020).
- Greco, R. (2013). *Se la bilateralità tappa i buchi del welfare*. Rassegna.it. Link: <https://www.rassegna.it/articoli/se-la-bilateralita-tappa-i-buchi-del-welfare> (Ultimo accesso: 18 dicembre 2019).
- Italia Lavoro (2013). *Gli Enti Bilaterali in Italia. Rapporto Nazionale 2013*. Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Roma.
- Jessoula, M. (2017). *Welfare occupazionale: le sfide oltre le promesse. Una introduzione*. Rivista delle Politiche Sociali, n. 2, pp. 9-24.
- Johnston A., Kornelakis, A., Rodríguez d'Acri, C. (2011). *Social partners and the welfare state: Recalibration, privatization or collectivization of social risks?*. European Journal of Industrial Relations, vol. 17, n. 4, pp. 349-364.
- Lai, M. (2006). *Appunti sulla bilateralità*. Diritto delle relazioni industriali: rivista della Associazione lavoro e ricerche, vol. 16 (4), pp. 1020-1042.
- Leonardi, S. (2008). *Ammortizzatori sociali ed enti bilaterali: una rassegna di norme e*

- accordi collettivi*. La Rivista delle Politiche Sociali, n. 4, pp. 269-292.
- Leonardi, S., Arlotti, M. (2012). *Welfare contrattuale e bilateralismo*. La Rivista delle Politiche Sociali, n. 3, pp. 77-114.
- Leonardi, S. (2013). *Bilateralità: uno strumento da razionalizzare*. Rassegna.it. Link: <https://www.rassegna.it/articoli/bilateralita-uno-strumento-da-razionalizzare> (Ultimo accesso: 18 dicembre 2019).
- Lucini Paioni, D. (2015). *Jobs Act: quale ruolo per la bilateralità?* Adapt.it. Link: <http://www.bollettinoadapt.it/jobs-act-quale-ruolo-per-la-bilateralita/> (Ultimo accesso: 18 dicembre 2019).
- Maino, F., Ferrera, M. (a cura di) (2013). *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia*. Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, Torino.
- Maino, F., Ferrera, M. (a cura di) (2015). *Secondo Rapporto sul secondo welfare in Italia*. Centro di ricerca e documentazione Luigi Einaudi, Torino.
- Maino, F., Ferrera, M. (a cura di) (2017). *Terzo Rapporto sul secondo welfare in Italia*. Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, Torino.
- Maino, F., & Ferrera, M. (a cura di) (2019). *Nuove alleanze per un welfare che cambia. Quarto Rapporto sul secondo welfare in Italia*. Torino, Giappichelli.
- Mulgan, G., Tucker, S., Ali, R., Sanders, B. (2007), *Social innovation: what it is, why it matters and how it can be accelerated*. Skoll Centre for Social Entrepreneurship.
- Pace, F., Pesenti, L., Rinolfi, V., Scippa, E. (a cura di) (2017). *La bilateralità in Italia come percorso di modernizzazione delle relazioni industriali. L'esperienza di Ebitemp*. Ebitemp, Roma.
- Raineri, P., Tiraboschi, M. (2017). *L'evoluzione della bilateralità nel terziario globale*. Ricerche Ebinter.
- Raitano, M., Faioli, M. (2015). *I fondi bilaterali di solidarietà nel Jobs Act. Problemi giuridici e analisi economica*. Fondazione G. Brodolini, working paper n. 9.
- Ranci, C., Pavolini, E. (2015). *Le politiche di welfare*. Bologna, Il Mulino.
- Razetti, F. (2015). *Bilateralità e welfare contrattuale: quale ruolo per i territori?*, in Maino, F., Ferrera, M. (a cura di). *Secondo rapporto sul secondo welfare in Italia*. Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, pp. 69-109.
- Razetti, F. (2017a). *Welfare bilaterale e secondo welfare: prime considerazioni a partire*

- dalle esperienze regionali nel comparto artigiano. *Politiche Sociali/Social Policies*, n. 1, pp. 137-164.
- Razetti, F. (2017b), *Il welfare nelle aziende artigiane: il ruolo della bilateralità*. Quaderni di ricerca sull'artigianato, n. 1, pp. 25-52.
- Razetti, F. (2017c), *Salute e sostegno alla famiglia: il ruolo degli enti bilaterali territoriali*. *La Rivista delle Politiche Sociali*, n. 2, pp. 109-122.
- Razetti F, Maino F. (2019). *Attori e risorse, tra primo e secondo welfare*, in Maino, F. e Ferrera, M. (a cura di). *Nuove Alleanze per un welfare che cambia*. Quarto Rapporto sul secondo welfare in Italia. Torino, Giappichelli, pp. 49-88.
- Razetti, F., Tomatis, F. (2017). *Bilateralità, settori e territori: diversi modelli di solidarietà a confronto*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di). *Terzo Rapporto sul secondo welfare in Italia*. Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, pp. 119-145.
- Sandulli, P., Faioli, M., Bozzao, P., Bianchi, M. T., Croce, G. (a cura di) (2015), *Indagine sulla bilateralità in Italia e in Francia, Germania, Spagna, Svezia*. Quaderni Fondazione G. Brodolini, n. 52.
- Tartaglione, C., Bettarini, U. (2014). *Indagine sulla bilateralità in Lombardia: un approfondimento nel settore artigiano*. Cgil Lombardia, Milano.
- Trampusch C. (2007). *Industrial Relations as a Source of Solidarity in Times of Welfare State Retrenchment*. *Journal of Social Policy*, vol. 36 (2), pp. 197–215.
- Treu T. (a cura di) (2016). *Welfare aziendale 2.0. Nuovo welfare, vantaggi contributivi e fiscali*. Milano, Ipsoa.
- Zilio Grandi, G. (2018). *Gli enti bilaterali e la bilateralità molti anni dopo: quale ruolo tra le politiche passive?*. Università «Ca' Foscari» di Venezia, in Carinci, F. (a cura di). *Jobs Act: un primo bilancio*. Adapt University Press.

