

# INDAGINE SULLA BILATERALITÀ IN LOMBARDIA: UN APPROFONDIMENTO NEL SETTORE ARTIGIANO

a cura di  
Clemente Tartaglione e Umberto Bettarini

Finito di scrivere  
Novembre 2014



## SOMMARIO

PREFAZIONE	pag. 4
<b>PARTE PRIMA: LA BILATERALITÀ IN ITALIA</b>	pag. 7
1. <b>Introduzione</b>	pag. 9
Enti Bilaterali: tra mutamenti sociali e l'esigenza di nuovi strumenti di tutela	
2. <b>Gli enti bilaterali nel mondo del lavoro che cambia</b>	pag. 15
2.1 Enti bilaterali, sistema bilaterale e fondi bilaterali: alcune definizioni operative	
2.2 Cronistoria: tra autonomia negoziale e tentativi di sostegno normativo	
2.3 I principali servizi della bilateralità: ammortizzatori sociali, previdenza, formazione, assistenza sanitaria integrativa	
3. <b>I sistemi bilaterali nei diversi settori produttivi</b>	pag. 29
3.1 Il sistema bilaterale dell'artigianato: i presupposti	
3.2 Principali Enti bilaterali nell'artigianato	
3.3 La bilateralità in edilizia, nel terziario ed in altri settori	
<b>PARTE SECONDA: L'ESPERIENZA DELLA BILATERALITÀ IN LOMBARDIA</b>	pag. 41
4. <b>Bilateralità e territorio: un rapporto indissolubile</b>	pag. 44
4.1 Reti, reciprocità e capitale sociale	
4.2 Il caso della Lombardia	
5. <b>Una panoramica della bilateralità nei diversi settori lombardi</b>	pag. 49
5.1 Agricoltura	
5.2 Edilizia	
5.3 Servizi	
5.4 Terziario e servizi di distribuzione	
5.5 Turismo	
6. <b>Un focus sul sistema bilaterale artigiano della Lombardia</b>	pag. 65
6.1 L'originalità della bilateralità lombarda: decentrare coinvolgendo?	
6.2 Dopo l'accordo sull'universalizzazione: l'allargamento delle prestazioni ELBA	
6.3 Le nuove sfide e i nuovi confini della bilateralità lombarda	
7. <b>Le nuove sfide per il sistema bilaterale artigiano: il punto di vista degli attori</b>	pag. 79
7.1 Bilateralità, relazioni sindacali e rapporto con l'attore pubblico	
7.2 Prestazioni e servizi: nuove sfide in un contesto di progressivo ritiro dello stato	
7.3 Governance di sistema, meccanismi decisionali e rappresentanza inclusiva	
7.4 Sistema bilaterale: un narrazione comune, cinque nuove sfide	
Allegato: <b>PRINCIPALI NUMERI DI ELBA</b>	pag. 94
Bibliografia	pag. 98



## PREFAZIONE

*Questo volume si inserisce nel percorso iniziato con la pubblicazione de “L’Artigianato in Lombardia: lavoratori e imprese nella sfida del cambiamento” ed è frutto di un intenso lavoro della CGIL Lombardia sul tema dell’artigianato e della rappresentanza delle lavoratrici e dei lavoratori delle piccole e piccolissime imprese.*

*Si tratta di tematiche che da molto tempo ci vedono mobilitati in un settore - che in Lombardia vede la presenza di oltre 200 mila imprese (di cui quasi 75 mila con dipendenti) per un totale di 580 mila persone impregnate che rappresenta una parte significativa del sistema produttivo ed economico lombardo, caratterizzandosi per specificità e problematicità proprie.*

*Per questa ragione la ricerca può darci elementi conoscitivi, stimolare riflessioni e offrire quel valore aggiunto necessario per migliorare la nostra azione e la nostra capacità di rappresentanza e di contrattazione nel settore artigiano, per estendere e rafforzare una presenza sindacale in grado di intercettare i bisogni delle lavoratrici e dei lavoratori sul territorio e nei luoghi di lavoro.*

*Nello specifico, con questa ricerca si è voluto ricostruire lo sviluppo della bilateralità all’interno di un ragionamento più generale che riguarda le profonde trasformazioni del mercato del lavoro, dei sistemi di welfare e dei modelli di relazioni sindacali.*

*Si tratta di elementi che hanno investito con forza tutte le economie occidentali e che oggi ci pongono nuove e importanti sfide. Attraverso queste trasformazioni, infatti, il lavoro ha assunto un carattere sempre più frammentario, discontinuo, mobile e individualizzato. Inoltre, esso è diventato meno visibile perché si disperde in luoghi di lavoro spesso di piccola e piccolissima dimensione, si frantuma in una pluralità di modelli organizzativi e di regimi di orario che lo collocano ai margini dell’impresa, tra il lavoro dipendente e quello autonomo.*

*All’interno di questo quadro, la bilateralità artigiana, nata con l’Accordo Interconfederale del 1988, ha rappresentato un’intuizione felice e adeguata per affrontare le particolarità di questo settore e dare voce a quelle lavoratrici e a quei lavoratori dispersi sul territorio che difficilmente avrebbero trovato altri canali collettivi e di natura sindacale per rivendicare i propri diritti.*

*Gli enti bilaterali, perciò, sono uno strumento importante delle parti sociali che, grazie a un loro costante processo di rinnovamento e adeguamento, hanno garantito nel tempo significativi momenti di incontro e di elaborazione di proposte condivise e di reciproca convenienza, in risposta ai diversi problemi e alle esigenze delle imprese e delle lavoratrici e dei lavoratori del comparto artigiano.*

*Inoltre, attraverso la bilateralità artigiana di emanazione contrattuale, si è sviluppato un sistema di rappresentanza ampio e condiviso di tutte quelle imprese di piccole e piccolissime dimensioni che altrimenti sarebbero rimaste sole nell’affrontare una pesante crisi, nell’affrontare le impegnative sfide della competizione globale e dell’innovazione.*

*La bilateralità, infatti, con le sue risorse erogate attraverso le provvidenze, ha saputo fornire un ombrello per imprese e lavoratori duramente colpiti da questi anni di crisi e ha garantito l’estensione e l’integrazione di forme di sostegno al reddito di chi restava escluso oppure non era coperto adeguatamente dalla legislazione sugli ammortizzatori sociali, garantendo così in molte realtà il mantenimento dei livelli occupazionali e di importanti professionalità.*

*Quella della bilateralità rappresenta la scelta di un percorso di sviluppo delle relazioni in cui i sindacati e le organizzazioni datoriali si sono posti l’obiettivo di ricercare e di sperimentare insieme soluzioni innovative per indicare e garantire prestazioni di welfare integrativo, interventi a carattere formativo e forme di sostegno al reddito a una pluralità sempre più ampia di imprese e di lavoratori.*

*Si tratta di un percorso in continua evoluzione, iniziato già alla fine degli anni Ottanta, che oggi, in virtù di un nuovo quadro legislativo che interviene riducendo le risorse a disposizione della bilateralità, si vede caricato di nuove prerogative alle quali le parti sociali dovranno dare adeguata risposta.*

*Questa ricerca, perciò, rappresenta un lavoro importante che da un lato ci permette di riflettere sull’esperienza degli enti bilaterali fin qui realizzata, e dall’altro si presenta come uno strumento da mettere a disposizione delle nostre strutture e delle nostre categorie, per dare una nuova progettualità e un nuovo impulso al percorso di sviluppo innovativo della bilateralità che sia all’altezza delle sfide che abbiamo di fronte.*

**Giacinto Botti**

Responsabile Settore Artigianato

CGIL Lombardia

**Franco Fedele**

Coordinatore Dipartimento Artigianato

CGIL Lombardia



PARTE PRIMA

# LA BILATERALITÀ IN ITALIA

## 1. INTRODUZIONE

### Enti bilaterali: tra mutamenti sociali e l'esigenza di nuovi strumenti di tutela

Gli enti bilaterali stanno progressivamente assumendo rilevanza all'interno del sistema di relazioni industriali italiane. Si tratta di organismi che traggono origine già negli anni 30 con l'esperienza mutualistica delle Casse Edili e che, verso la fine degli anni 80, hanno visto il loro sviluppo nell'artigianato e successivamente in tutti gli altri settori.

In Italia, la bilateralità è una esperienza che nasce a partire dall'autonomia negoziale. Le parti sociali, attraverso gli accordi interconfederali e la contrattazione collettiva, hanno istituito enti bilaterali al fine di promuovere forme di welfare integrativo e di sostegno alla formazione professionale. Solo successivamente, in particolare con la legge 30/2003 e con una serie di provvedimenti nel biennio 2008-2009, il legislatore è intervenuto per sostenere questa esperienza e ampliarla attraverso la delega di altre funzioni di competenza pubblica. Ci riferiamo al dlgs 81/2008 in materia di salute e sicurezza, alla legge n.2/2009; alla riforma del sistema contrattuale del 22 gennaio 2009; al Libro Bianco del Governo *"La vita buona nella società attiva"*. Innovazioni che hanno riguardato sia il metodo, con un reiterato affidamento alle istituzioni bilaterali di importanti finalità pubbliche da parte del legislatore, sia il merito, col riconoscimento di prerogative e attribuzioni relativamente inedite. Si tratta perciò di un'esperienza che oscilla tra il campo dell'autonomia negoziale e quello normativo, in un rapporto non sempre privo di elementi contraddittori.

Fatta questa premessa, scopo di questo capitolo introduttivo è quello contestualizzare l'esperienza della bilateralità nel panorama italiano ed europeo, per comprenderne la sua genesi e il suo recente sviluppo. Gli enti bilaterali, infatti, nascono in risposta ad alcune tendenze che possono essere generalizzate all'intero sistema europeo: mutamenti strutturali nella sfera politica, istituzionale, sociale e produttiva che hanno trasformato il quadro entro cui le organizzazioni sindacali sono chiamate ad agire, provocando una lenta ricalibratura di strumenti e modelli di intervento sindacale.

Dal punto di vista del sistema produttivo, negli ultimi tre decenni abbiamo assistito alla terziarizzazione delle economie più avanzate e ad un processo di globalizzazione produttiva e commerciale che ha allargato e modificato i confini della competizione tra le imprese. Questi processi hanno certamente contribuito allo sviluppo di nuovi modelli produttivi, non più basati sul paradigma fordista, ma strutturati in un sistema di convivenza

tra grandi imprese transnazionali e piccole realtà produttive. Inoltre, la forte competizione sui mercati internazionali e lo sviluppo delle nuove tecnologie ha attivato processi di ridefinizione dell'allocazione del lavoro verso aree di nuova industrializzazione, alimentando per questa via una pericolosa corsa alla riduzione dei costi che sta condizionando profondamente l'assetto del mercato del lavoro e del welfare conquistato nelle economie avanzate. È sotto gli occhi di tutti infatti quanto il lavoro per una sua parte stia assumendo sempre più un carattere frammentario, discontinuo, mobile e individualizzato.

A fianco di questi cambiamenti collegati al sistema produttivo, gli ultimi tre decenni si sono caratterizzati anche per una crescente influenza di idee di derivazione anglosassone che stanno contribuendo a spingere le relazioni industriali verso il livello decentrato. Infine, in tutti i paesi europei assistiamo a una riduzione della spesa pubblica rispetto ai temi del welfare. Un lento abbandono del concetto di stato sociale che è figlio non solo delle influenze geoeconomiche ma anche dei mutamenti nella composizione sociale e demografica e delle conseguenti difficoltà nel far fronte a una crescita della domanda. Fenomeni come i processi di femminilizzazione del mercato del lavoro e di scolarizzazione della popolazione, l'invecchiamento demografico e le migrazioni di massa, infatti, contribuiscono in modo sostanziale ad aumentare e diversificare il tipo di prestazioni richieste e ad accrescere il numero di persone a carico dei sistemi di previdenza e protezione dai principali rischi sociali. Inoltre, per quanto riguarda la prestazione a carattere assicurativo, finanziate attraverso i contributi versati dagli associati, l'affermarsi del lavoro atipico ha rappresentato un'ulteriore elemento di erosione. Un quadro, infine, reso ancora più articolato dai processi di integrazione economica globale ed europea i quali vincolano le spese statali e rendono più difficile attuare politiche di deficit.

In questo contesto, trovare le risorse necessarie per far fronte alle richieste crescenti in tema di welfare rappresenta una sfida decisiva per i governi delle economie più industrializzate. Una sfida che sta conducendo i paesi più sviluppati in quella fase che viene chiamata "*l'età d'argento del welfare state*" in relazione al trentennio compreso tra gli anni 50 e la fine degli anni 70 - l'età dell'oro - in cui lo sviluppo del welfare ha condotto la stragrande maggioranza della popolazione ad essere inclusa in programmi di protezione sociale (Ferrera 2008).

È quindi evidente che quella attuale è un'epoca caratterizzata da mutamenti di scenario che stanno spingendo verso un rinnovamento della strategie di gestione dei diversi istituti di protezione sociale che concretamente si sta muovendo lungo due principali direttrici: la ridefinizione delle prestazioni e il decentramento delle funzioni. Da un lato, infatti, assistiamo a una razionalizzazione della spesa pubblica in tema di welfare, attraverso la limitazione del tipo di prestazioni erogate e una riduzione della platea di chi può averne accesso. Dall'altro, possiamo osservare un decentramento delle funzioni statali a vantaggio del mercato e di altri soggetti quali le

parti sociali e il terzo settore. In pratica assistiamo in tutt'Europa a quel passaggio da un regime di welfare state, in cui lo stato è l'unico attore, alla welfare society, in cui sempre più soggetti (pubblici e privati) sono coinvolti nell'erogazione delle diverse prestazioni (Pavolini et al. 2013).

Al centro di queste trasformazioni, gli enti bilaterali trovano un ruolo importante fra Stato e mercato; fra riforma del welfare e riforma delle relazioni industriali. Si tratta, infatti, di organismi di natura contrattuale che, attraverso l'impegno diretto delle parti sociali e un successivo sostegno legislativo, mettono un argine ai processi di razionalizzazione nelle misure di welfare, introducendo nuovi meccanismi di estensione delle prestazioni e dei loro beneficiari. Un'azione che, inoltre, punta a riaffermare la centralità delle organizzazioni di rappresentanza del mondo del lavoro affiancandosi, non certo sostituendosi, agli strumenti canonici dell'azione sindacale: la contrattazione, i diritti di informazione e consultazione, la partecipazione, il conflitto, l'intervento legislativo.

In questo processo di trasformazione dei sistemi di protezione sociale dei paesi occidentali gli enti bilaterali si collocano all'interno di un percorso di decentramento del welfare in un'ottica multi-livello: un decentramento di tipo istituzionale, con la delega di alcune funzioni statali a degli organismi espressione delle parti sociali; un decentramento funzionale, attraverso l'individuazione di alcuni ambiti specifici da devolvere all'azione delle parti; un decentramento di tipo topologico - dal centro alla periferia - attraverso una diversificazione territoriale degli interventi; un decentramento economico, che trasferisce l'onere finanziario dalla spesa pubblica all'autofinanziamento dei soggetti coinvolti.

Dobbiamo, inoltre, tenere presente che l'esperienza della bilateralità italiana non è l'unico caso in cui alle parti sociali vengono delegati compiti di amministrazione o di monitoraggio nei confronti di alcuni istituti per la protezione sociale dei lavoratori. Esperienze simili, infatti, sono presenti in Spagna, con l'istituto delle *Mutuas*, in Francia nelle istituzioni del *Paritarisme*, e in molti altri paesi europei. Inoltre, nei paesi del Nord Europa (Belgio, Svezia, Finlandia e Danimarca), grazie al cosiddetto sistema Ghent, il sindacato gestisce in maniera diretta e autonoma i fondi di assicurazione sociale contro il rischio di disoccupazione. Altri esempi li possiamo trovare nei tavoli di concertazione tripartita sul modello dei Consigli Economici e Sociali, che sono presenti in quasi tutti i paesi europei. Si tratta di soluzioni estremamente differenziate che variano da semplici strumenti di indirizzo e monitoraggio delle politiche di welfare a veri e propri istituti e fondi gestiti direttamente dalle parti. Questi strumenti di cogestione del welfare, inoltre, variano in base alla loro composizione. In alcuni, infatti, è stabilmente presente l'attore pubblico, in altri sono presenti solo i rappresentanti delle parti sociali, in altri ancora, invece, vi è una delega completa a una sola delle due parti sociali (nel caso del sistema Ghent, il sindacato) che assume funzioni di tipo istituzionale.

*1. Per welfare occupazionale si intendono tutte quelle misure che introducono meccanismi di protezione sociale integrativa attraverso la contrattazione aziendale di secondo livello, mentre alla categoria del welfare contrattuale appartengono tutte quelle misure in cui le prestazioni sono definite in base a contratti collettivi settoriali o intercategoriale a livello nazionale e decentrato. Gli enti bilaterali, prima del sostegno legislativo si inserivano a pieno titolo tra le misure di welfare contrattuale. Infine, il "secondo welfare" si differenzia dalle altre categorie, in quanto oltre alle parti sociali partecipa al finanziamento del sistema anche il cosiddetto "terzo settore" (Maino e Mallone 2012).*

Ovviamente, il panorama appena descritto rappresenta solo una parte dei modi con cui può manifestarsi l'intervento delle organizzazioni di rappresentanza nella gestione e promozione del welfare, che potremmo definire di tipo istituzionale in quanto trae origine da un'esplicita delega statale. Se, infatti, allarghiamo il nostro orizzonte a tutti quegli interventi che vedono il sindacato e le organizzazioni datoriali agire in autonomia per l'attivazione di misure di welfare integrative, scopriamo come la protezione sociale dei lavoratori, a partire dagli anni 80, rientri sempre più a pieno titolo nella sfera dell'azione delle parti sociali. Ci riferiamo in particolare a tutte quelle iniziative di natura negoziale che rientrano nella categoria del *welfare occupazionale*<sup>1</sup>, del *welfare contrattuale* e del *secondo welfare*. Si tratta di una categoria che si sta sviluppando rapidamente e che, come ben evidenziato dalle stime di Adema e Ladaïque (2009), ha raggiunto livelli piuttosto elevati non solo nei paesi caratterizzati da sistemi di welfare statale poco generosi, ma anche in quelli con una tradizione più consolidata. Nel 2005, infatti, la spesa per questo tipo di interventi di natura negoziale è stata equivalente al 1,9% del Pil in Germania, al 2,6% in Francia, al 2,4% in Svezia, al 4,5% in Belgio, al 6,3% nel Regno Unito e al 9,8% negli Stati Uniti. In Italia il dato si attesta su livelli più contenuti, il 0,6% del Pil, anche se si stima un trend di crescita negli ultimi anni.

Come evidente, in Italia queste nuove esperienze di welfare hanno una tradizione meno sviluppata che in altri paesi, tuttavia, negli ultimi anni, i processi di progressivo ritiro dell'attore pubblico dalle tematiche della protezione sociale hanno generato l'esigenza di misure integrative che stanno trovando risposta sia attraverso la bilateralità, sia attraverso la contrattazione di secondo livello. Il percorso si ripete allo stesso modo anche sul fronte della formazione. La scarsa attenzione nei confronti della formazione permanente e della riqualificazione professionale per chi ha perso il lavoro è infatti alla base di un disegno di riforma che ha attribuito al sistema della bilateralità un ruolo centrale nella gestione dell'investimento sul capitale umano.

Da questa rapida ricostruzione, perciò vediamo chiaramente le ragioni che hanno spinto le organizzazioni sindacali a modificare sia il perimetro dei loro ambiti di intervento sia le modalità di azione. In questa prospettiva, la soluzione privilegiata è quella della bilateralità, che agendo a livello settoriale e intersettoriale, garantisce un elevato livello di universalità e, quindi, una risposta più efficace al fenomeno sempre più esteso della dispersione del lavoro.

Sono sempre queste le ragioni che hanno convinto l'attore pubblico a intervenire per estenderne raggio d'azione e garantirne legittimità. Nel corso del tempo, gli enti bilaterali hanno infatti assunto ruoli sempre più estesi. Ne è emersa un'esperienza poliedrica e variegata, che oscilla tra interventi intersettoriali (es. artigiani; fondi per la formazione), settoriali, (es. edili, terziario, fondi per la previdenza complementare), aziendali (es.

l'ultimo CCNL dei chimici), attraverso la costruzione di strumenti che possono avere scopi generali molto diversi. La bilateralità, infatti, può puntare sia a rendere effettivi diritti altrimenti non facilmente esigibili a causa dell'elevata frammentazione di imprese e rapporti di lavoro, sia a integrare e ricalibrare il welfare statale, sia a favorire politiche del mercato del lavoro indirizzate all'occupabilità e all'attivazione.

Inoltre, ma non meno significativamente, le difficoltà oggettive e soggettive di organizzare la rappresentanza in ambiti e settori strutturalmente connotati dalla discontinuità dell'impiego e dalla frammentazione produttiva hanno indotto i sindacati italiani a cercare forme di tutela sociale e collettiva relativamente alternative a quelle della grande industria. Da questo punto di vista, la bilateralità ha rappresentato quell'infrastruttura di ampio raggio, in grado di incidere sia sul rapporto che sul mercato del lavoro, oltre che in potenza fungere da sistema esperto per le politiche di settore. In quest'ottica, la bilateralità italiana può essere vista anche come strategia di re-insediamento sindacale a livello territoriale. Proprio all'interno di questa prospettiva si sono mossi gli accordi interconfederali della fine degli anni 80 nel settore artigiano; intese che nell'istituire gli enti bilaterali hanno promosso le rappresentanze di bacino e il fondo per la rappresentanza dei lavoratori.

Questa breve ricostruzione ci consente di sottolineare due importanti aspetti. In primo luogo questi strumenti mettono in luce l'esigenza di estendere i tradizionali modelli di tutela sociale affiancandoli a nuove misure più inclusive. In secondo luogo, tutto il dibattito sul welfare integrativo rappresenta il tentativo di affermare un ruolo più ampio del sindacato, e non limitato alla sola sfera lavorativa. In quest'ottica, gli interventi legislativi a sostegno della bilateralità rappresentano un'ulteriore legittimazione di questo rafforzamento del ruolo sindacale.

Senza mai trascurare i tradizionali strumenti d'azione, quali la contrattazione, i diritti di informazione e consultazione, la partecipazione e il conflitto, la bilateralità può rappresentare quindi un ulteriore elemento con il quale il sindacato può accrescere la sua influenza e la sua capacità d'azione. Su queste basi, il percorso di ricerca che verrà proposto nelle prossime pagine vuole fornire una ricostruzione approfondita sui diversi interventi forniti dalla bilateralità, per provare a capire come essa funzioni realmente.

## 2. GLI ENTI BILATERALI NEL MONDO DEL LAVORO CHE CAMBIA

Come abbiamo visto l'esperienza degli enti bilaterali in Italia si è sviluppata nel tempo al fine di rendere più effettiva la rappresentanza dei lavoratori e di arginare la riduzione della spesa pubblica in tema di welfare all'interno di un processo pluridimensionale di decentramento dallo stato alle parti sociali. Un lungo cammino che si colloca a metà tra la riforma dei sistemi di welfare e quella delle relazioni industriali.

Gli enti bilaterali, infatti, oltre a rappresentare un pilastro importante nel passaggio dallo stato sociale alla società del welfare, costituiscono una modalità nuova di relazioni industriali. Si tratta, infatti, di organismi di natura contrattuale che attraverso l'impegno diretto delle parti sociali e un successivo sostegno legislativo, provano a trovare soluzioni condivise ai diversi problemi, favorendo il confronto e il reciproco riconoscimento tra le organizzazioni datoriali e sindacali. Un'esperienza che non nega lo strutturale conflitto capitale-lavoro, ma che lo rappresenta all'interno di sedi di confronto stabili e istituzionalizzate al fine di provvedere alla soluzione condivisa di alcuni problemi di interesse generale.

Alla luce di questo articolato quadro, questo capitolo vuole scendere in profondità nell'analisi del fenomeno della bilateralità, definendo i concetti chiave, ricostruendo le tappe storiche che hanno portato alla nascita degli enti bilaterali e descrivendo i diversi ambiti di intervento di questi organismi.

### 2.1 Enti bilaterali, sistema bilaterale e fondi bilaterali: alcune definizioni operative

Prima di partire con l'analisi è opportuno concentrarci su alcune distinzioni terminologiche rispetto ai concetti chiave per la nostra trattazione. Nel linguaggio comune, infatti, termini come enti bilaterali, organismi bilaterali, bilateralità e sistema bilaterale, sono spesso usati come sinonimi. In realtà, questi concetti si riferiscono ad ambiti differenti che solo in parte possono essere sovrapposti.

A un livello più generale di astrazione si colloca il concetto di *bilateralità*. Questa, infatti, rappresenta una modalità con cui le parti possono relazionarsi tra di loro per affrontare alcuni specifici problemi ritenuti di rilevanza comune. In quest'ottica la bilateralità rappresenta una prassi di azione e non un concetto giuridico, in quanto non è necessario che tale confronto si strutturi in forme definite. Al suo interno, perciò, rientrano





tutte quelle commissioni paritetiche orientate a un approccio partecipativo sui diversi temi oggetto di discussione. Tuttavia, per rendere effettiva la bilateralità e sottrarla dai rischi di un mero confronto estemporaneo, diventa centrale il tema della sua strutturazione attraverso norme condivise. L'insieme di queste norme e procedure, generalmente di natura contrattuale, è chiamato "*bilateralismo*". Si tratta di un processo di istituzionalizzazione della bilateralità che risponde a due principali esigenze: da un lato, attraverso la sottoscrizione di accordi, vengono definiti i confini esatti entro cui la bilateralità si sviluppa (in pratica, si stabilisce chi sono i partecipanti e quali sono gli ambiti d'azione); dall'altro, al fine di superare possibili conflitti, il *bilateralismo* stabilisce norme e procedure decisionali atte alla rappresentanza paritetica, sia dei due gruppi di interesse rappresentati (parte sindacale e parte datoriale), sia di tutte le componenti interne a questi due gruppi.

Attraverso questo processo di strutturazione, la bilateralità, ha dato vita a una molteplicità di organismi di natura giuridica gestiti in maniera paritetica per rispondere più efficacemente ai temi oggetto di confronto. Tra questi strumenti, a un livello più generale, troviamo gli *organismi paritetici o bilaterali*. Questi, così come definiti dall'articolo 2 del decreto legislativo 81 del 2008, sono degli "*organismi costituiti a iniziativa di una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, quali sedi privilegiate per la programmazione di attività formative e l'elaborazione e la raccolta di buone prassi a fini prevenzionistici; lo sviluppo di azioni inerenti alla salute e alla sicurezza sul lavoro; l'assistenza alle imprese finalizzata all'attuazione degli adempimenti in materia, ogni altra attività o funzione assegnata loro dalla legge o dai contratti collettivi di riferimento*". In pratica, si tratta di organismi di origine contrattuale che si sostanziano in forma giuridica (generalmente si tratta di associazioni non riconosciute definite dall'articolo 36 e successivi del codice civile), i quali vengono gestiti in maniera paritetica e autonoma dalla parti sottoscrittenti, al fine di fornire prestazioni e servizi per i propri associati. In quest'accezione, perciò, il concetto di organismo bilaterale risulta generico in quanto privo di una "specializzazione" funzionale (Italia Lavoro 2014). Tuttavia, la legge può attribuire a questi organismi funzioni specifiche, come nel caso del Fondo Paritetico Interprofessionale per la formazione continua e del Fondo di previdenza complementare. In tale accezione gli organismi paritetici diventano soggetti a un controllo istituzionale, pur mantenendo la loro autonomia.

All'interno del variegato insieme di organismi paritetici possiamo collocare gli enti bilaterali. Questi, frutto della tradizione mutualistica sviluppatasi all'interno della contrattazione collettiva interconfederale, hanno maturato nel tempo una chiara specializzazione funzionale e meccanismi autonomi di gestione e implementazione dei propri servizi. Per questa ragione possono essere considerati come una sottocategoria degli organismi paritetici dotata di specializzazione funzionale.

Dal punto di vista giuridico gli enti bilaterali hanno trovato una loro definizione nel decreto legislativo n.276/2003, *Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e Mercato del Lavoro*. Questo definisce gli enti bilaterali come "*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 attraverso: la promozione di una occupazione regolare e di qualità; l'intermediazione nell'incontro tra domanda e offerta di lavoro; la programmazione di attività formative e la determinazione di modalità di attuazione della formazione professionale in azienda; la promozione di buone pratiche contro la discriminazione e per la inclusione dei soggetti più svantaggiati; la gestione mutualistica di fondi per la formazione e l'integrazione del reddito; la certificazione dei contratti di lavoro e di regolarità o congruità contributiva; lo sviluppo di azioni inerenti la salute e la sicurezza sul lavoro; ogni altra attività o funzione assegnata loro dalla legge o dai contratti collettivi di riferimento*".

Confrontando questa definizione con la precedente sugli organismi paritetici possiamo tracciare ulteriori distinzioni. Gli enti bilaterali, infatti, si caratterizzano per la loro centralità nella regolazione del mercato del lavoro. Una prerogativa decisamente importante, che si sostanzia in una maggiore autonomia e capacità di intervento. Gli enti bilaterali, infatti, non sono sottoposti a controllo istituzionale, mentre gli organismi paritetici, nei casi in cui la legge attribuisce loro funzioni specifiche, possono essere sottoposti a controllo da parte dell'attore pubblico (Italia Lavoro 2014).

Va, inoltre, detto che già prima della loro definizione normativa da parte del legislatore gli enti bilaterali avevano attirato l'attenzione dell'attore pubblico. In una sentenza, infatti, la Corte di Cassazione (6 marzo 1986, n.1502), colmando il vuoto legislativo in materia, configurò gli enti bilaterali come "*enti di fatto*" dotati di autonomia e attitudine nella titolarità dei rapporti giuridici. Ciò permise di assimilare gli enti bilaterali alle associazioni non riconosciute, anche se, come ha sottolineato la Corte, tale assimilazione non va considerata come una totale identificazione. Infatti, una caratteristica distintiva tra gli enti bilaterali e le altre associazioni non riconosciute è la diversa composizione interna. Nell'associazione non riconosciuta vi è omogeneità e comunanza di scopo tra tutti gli associati, mentre nell'ente bilaterale la compresenza di sindacati e organizzazioni datoriali crea una certa contrapposizione di interessi. In questi, perciò, "*la diversità è destinata a ricomporsi in ragione della necessaria collaborazione fra le due "anime" dell'ente medesimo, al fine di realizzare lo scopo, di carattere strumentale, dell'attuazione e della gestione del contratto collettivo*" (Cester 2003).

In pratica, utilizzando le parole di Salvo Leonardi (2005, pp. 25-26) come elemento di sintesi di questo ragionamento, "*possiamo definire gli Enti bilaterali come enti di fatto, dotati di autonomia e titolarità nei*

*rapporti giuridici i quali rappresentano delle sedi stabili e specializzate di confronto, volte a favorire, tanto una comunicazione più collaborativa, quanto e soprattutto l'effettività della tutela dei lavoratori attraverso l'erogazione diretta di prestazioni sia contrattuali che integrative di welfare, un migliore funzionamento del mercato del lavoro, un consolidamento della sindacalizzazione e del finanziamento delle organizzazioni rappresentative che la compongono".*

Al fine di svolgere al meglio le loro funzioni, gli enti bilaterali possono dotarsi di *fondi bilaterali*. Si tratta di istituti costituiti in maniera paritetica al fine di provvedere al finanziamento e all'erogazione di alcuni servizi specifici. Questi fondi possono sostanzarsi in degli organismi bilaterali, quando il loro ambito di intervento è definito dalla normativa di riferimento, come ad esempio avviene nel caso del Fondo Paritetico Interprofessionale per la formazione continua e del Fondo di previdenza complementare. Oppure possono essere definiti dall'autonomia negoziale delle parti ed essere interamente costituiti dai versamenti dei singoli aderenti.

Tutto questo articolato insieme di prassi, norme e istituti giuridici paritetici dà luogo al *sistema bilaterale*. Con questa espressione, infatti, si mette in evidenza come i singoli enti bilaterali e i diversi organismi paritetici, pur diversificandosi a livello funzionale, siano tra loro correlati e rispondano a medesime logiche d'azione. Questi organismi, infatti, generalmente condividono lo stesso sistema di *governance* e sono regolati da simili norme di funzionamento. Inoltre, molto spesso gli aderenti, nel corso della propria carriera professionale, ricevono prestazioni da più enti tra loro collegati. Tutti questi elementi, perciò, ci consentono di parlare di sistema bilaterale a livello nazionale, a livello settoriale e a livello territoriale. Inoltre, questa espressione è applicabile anche ai diversi ambiti di intervento. Possiamo, ad esempio, parlare di sistema bilaterale della formazione, per indicare come nonostante le differenze settoriali e territoriali i vari fondi interprofessionali si muovano secondo alcune logiche comuni.

Queste precisazioni terminologiche ci hanno permesso di chiarire meglio alcuni aspetti relativi al nostro campo di analisi. Nel corso di questa analisi proveremo a dipanare questa intricata matassa prestando particolare attenzione, non solo a ciò che abbiamo definito come ente bilaterale in senso stretto, ma in generale, a tutti i vari ambiti del sistema bilaterale.

## **2.2 Cronistoria: tra autonomia negoziale e tentativi di sostegno normativo**

Il percorso che ha portato allo sviluppo del sistema bilaterale si è strutturato su diverse tappe e non può essere interpretato come un processo lineare. Si tratta, infatti, di un cammino estremamente intricato, fatto di esperimenti locali e settoriali, ricerca di soluzioni nuove e costanti ricalibrature. Un percorso che, ancora oggi,

non può dirsi concluso, con alcuni settori e territori che presentano livelli di sviluppo molto avanzati e altri, dove l'esperienza della bilateralità risulta molto limitata. Parlando di sviluppo del sistema bilaterale ci riferiamo principalmente al settore edile, agricolo e artigiano e ai territori della Lombardia, dell'Emilia e del Veneto, i quali rappresentano le esperienze più dinamiche e innovative. Tuttavia, non va dimenticato che il sistema bilaterale si è affermato nel tempo anche nel settore del turismo, nel commercio e nel sistema bancario-assicurativo. Inoltre, a seguito dell'accordo quadro del 22 gennaio 2009, le parti hanno concordato un'ulteriore implementazione degli enti bilaterali anche in quei settori o comparti che fino a oggi ne avevano avuto solo un'articolazione leggera se non del tutto inesistente. In tal senso hanno già provveduto gli alimentaristi, gli addetti alla panificazione, i chimici, i metalmeccanici.

Possiamo provare a suddividere il percorso di sviluppo degli enti bilaterali in tre distinte fasi: le origini mutualistiche, la seconda ondata a cavallo tra gli anni 70 e 90, la sistematizzazione normativa e lo sviluppo in tutti i settori.

Le prime forme di bilateralità sono sorte a partire dall'esperienza negoziale del settore edile, che già dagli anni 20 aveva sviluppato un articolato sistema di Casse Edili. Si tratta di un'esperienza molto avanzata, ma che fino all'inizio degli anni 80 è rimasta piuttosto isolata. Solo con il sopraggiungere di alcune importanti trasformazioni socio-economiche che hanno reso necessario lo sviluppo di soluzioni alternative per rispondere a nuovi bisogni e a nuove esigenze di rappresentanza, l'autonomia negoziale delle parti ha condotto allo sviluppo del sistema bilaterale nel settore artigiano e agricolo e in seguito anche nel turismo, nel commercio e nel bancario-assicurativo. Infine, a partire dagli anni 2000, un insieme di riforme ha promosso in maniera sistematica questa modalità di gestione di importanti strumenti di welfare contrattuale, estendendo i compiti degli enti bilaterali e contribuendo a un loro sviluppo in tutti i settori.

Il doppio canale di legittimazione degli enti bilaterali, negoziale e legislativo, perciò, ci appare evidente già da questa prima rapida ricostruzione. Da un lato - ci riferiamo alle prime due fasi di sviluppo - c'è stata l'iniziativa negoziale delle parti sociali, che attraverso la contrattazione collettiva ha provato a rispondere in maniera innovativa e condivisa a i nuovi bisogni della forza lavoro. Dall'altro lato - l'ultima fase - c'è stato un successivo tentativo normativo di supporto a queste nuove forme di gestione di importanti servizi. Una doppia legittimazione che, come vedremo, è riscontrabile anche all'interno delle diverse fasi, in un costante connubio tra autonomia e sostegno legislativo. In pratica, in ognuno di queste stadi di sviluppo possiamo assistere a un percorso che si colloca a cavallo tra la diffusione del welfare negoziale, l'esigenza di ridefinire gli assetti tradizionali di rappresentanza per includere anche quei lavoratori dispersi sul territorio (rappresentanze di bacino) e un

pluridimensionale processo di decentramento dallo stato alle parti sociali in un ottica di sussidiarietà orizzontale. Proviamo, perciò, a ripercorrere le principali tappe di questo articolato percorso, al fine di individuare più da vicino questa doppia natura degli enti bilaterali. Come abbiamo detto, la prima forma di bilateralità che ha avuto modo di strutturarsi è rintracciabile già a partire dagli anni 20, con lo sviluppo delle Casse Edili. In un settore come quello dell'edilizia, caratterizzato da un'attività soggetta a forte discontinuità e un ampio rischio di infortuni e malattie lavorative, si poneva il problema di garantire livelli minimi di tutela a tutti i lavoratori. Attraverso la contrattazione, perciò, le parti si accordarono per l'istituzione di fondi paritetici a carattere mutualistico in grado di fornire alcune prestazioni agli associati. Pioniera in questo campo è stata la Cassa edile di Milano che, sorta grazie a un accordo stipulato tra il Collegio dei Capimastri e l'Associazione Mutua Miglioramento tra Muratori, Badilanti, Manovali e Garzoni di Milano, già nel 1919 diede vita a un fondo per i sussidi di disoccupazione involontaria per gli operai edili, finanziato interamente dai contributi equamente distribuiti tra i lavoratori e i datori di lavoro. La Cassa venne riconosciuta ufficialmente nel 1921 come "*Organo per l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione per gli operai dell'industria edile*". Successivamente il regime fascista, distorcendone lo spirito, estese il modello delle casse edili a tutti i settori.

Dopo la guerra le Casse Edili ripresero progressivamente il loro ruolo tradizionale, riconquistando autonomia rispetto al precedente regime corporativo fascista. I contratti collettivi nazionali degli anni 50 del settore edile ristabilirono la centralità di questo importante strumento, attraverso l'allargamento delle sue funzioni e lo sviluppo in tutti i territori. È in questa fase che il legislatore, riconoscendo l'importante funzione delle casse edili, intervenne per favorirne il percorso di crescita ed estenderne la platea degli aderenti. Si tratta principalmente di un intervento di tipo premiale, che offre sgravi e concessioni alle imprese iscritte alle casse edili. Tuttavia, in alcuni casi il legislatore ha provato a imporre dei veri e propri obblighi contributivi, come nel caso della legge n.741/1959 e del decreto delegato n.1032/60, con i quali le imprese vengono obbligate a versare le indennità di ferie e di malattia alle Casse Edili. Parte della legislazione premiale, invece, può essere ritrovata nell'articolo 36 dello Statuto dei lavoratori, che pone come requisito per l'aggiudicazione di un appalto pubblico l'applicazione integrale delle previsioni contenute nei contratti collettivi, compreso il versamento dei contributi agli enti bilaterali. Analoghe misure vennero varate successivamente con le leggi 55/90 e 151/93, le quali escludono le imprese non aderenti al sistema bilaterale dagli sgravi per il Mezzogiorno e dalla fiscalizzazione degli oneri sociali, o con la normativa sulla sicurezza sui cantieri del 1997, con cui si riduce del 10% il premio INAIL per le imprese edili che aderiscono agli organismi paritetici territoriali previsti dall'art. 20 del d.lgs. 626/94.

Gli stessi meccanismi richiamati nell'analisi dello sviluppo delle Casse Edili sono riscontrabili anche negli altri settori che hanno sviluppato sistemi bilaterali a cavallo tra gli anni 70 e gli anni 90. Anche in questa "seconda ondata", infatti, la contrattazione collettiva ha fatto da apripista, cercando "*di adempiere a una opera di "tappabuchi", rimediando ove possibile alle numerose aporie e ai vistosi deficit di protezione*" (Balandi 2007). A tal fine, in particolare in quei settori che più di tutti risentivano dei problemi di parcellizzazione del lavoro, discontinuità occupazionale e rischi connessi con le attività lavorative, si svilupparono rapidamente diversi sistemi bilaterali, che partendo dal livello locale, con il tempo si sono successivamente strutturati anche su scala nazionale.

Nell'agricoltura, ad esempio, già dagli anni 70 sorsero le prime Casse provinciali contro il rischio di infortuni e malattie, le quali dopo alcuni anni estesero i loro compiti fornendo un numero sempre più ampio di prestazioni integrative. Nel comparto artigiano, invece, dalle prime casse mutualistiche degli anni 70 si passò rapidamente a un sistema molto articolato di enti bilaterali regionali con i loro relativi fondi per la gestione di servizi integrativi per il sostegno al reddito in caso di sospensione del lavoro e per la salvaguardia della professionalità lavorativa e imprenditoriale.

Nell'artigianato, inoltre, l'esperienza degli enti bilaterali fu utilizzata anche per risolvere il problema della difficile rappresentanza di un mondo del lavoro completamente disperso in un coacervo di piccole e piccolissime imprese dislocate sul territorio. Le parti, infatti, si accordarono già nel 1983 per l'estensione della RSA anche alle imprese con solo 8 dipendenti e, successivamente nel 1988, per l'introduzione dei rappresentanti di bacino. In pratica, per estendere la rappresentanza anche agli operatori delle imprese di piccolissime dimensioni, sono stati individuati dei delegati dei lavoratori su scala territoriale interaziendale.

Anche nel turismo, come nell'agricoltura e nel artigianato, le parti si sono attivate per risolvere i problemi connessi con la dispersione dei lavoratori sul territorio e per arginare i rischi connessi a un'attività lavorativa che strutturalmente si mostra discontinua.

Anche per quanto riguarda questa seconda ondata di sviluppo degli enti bilaterali, a seguito delle intese negoziali tra le parti fu avviata un'azione di consolidamento legislativo. Prendendo come esempio il settore artigiano dove, oltre alla già citata legge 151/93, vanno menzionate le circolari INPS 131/94 e 143/97, che hanno provato a estendere l'effettività dei servizi offerti dagli enti bilaterali su tutto il territorio nazionale; la legge 262/93, che riprende quanto stabilito dagli accordi interconfederali, ha introdotto il contratto di solidarietà all'intero comparto. Di nuovo, si tratta di misure che oscillano tra la legislazione di tipo premiale e il tentativo di introdurre dei veri e propri obblighi contributivi.

Infine, l'ultima fase di sviluppo degli enti bilaterali coincide con l'inizio del nuovo millennio. A imprimere un netto cambio di passo sono state le sostanziali innovazioni prodotte dalla concertazione sociale e dall'intervento del legislatore. Tale svolta si è dispiegata progressivamente in due tempi. Il primo, con la riforma del Titolo V della Costituzione e con la Legge n.30/2003 e d.lgs. 276/2003, con esiti incerti; il secondo nel 2008-2009, con una serie importanti accadimenti, grazie ai quali la bilateralità ha assunto un ruolo di prima grandezza nello scenario del welfare e delle relazioni industriali del nostro paese.

A titolo esemplificativo, in questa sede ci limitiamo a citare il dlgs 81/2008 in materia di salute e sicurezza, la legge n.2/2009; la riforma del sistema contrattuale del 22 gennaio; il Libro Bianco del Governo "La vita buona nella società attiva"; l'accordo interconfederale per i comparti artigiani, la legge 92/2012 sugli ammortizzatori sociali.

Si tratta di un'imponente mole di innovazioni stimolata sia dall'attivismo della parti, come nel caso degli accordi interconfederali, sia dall'interesse del legislatore. Uno sforzo congiunto che ha prodotto un'accelerazione nello sviluppo di nuovi organismi anche in quei settori che tradizionalmente ne erano sprovvisti. In questa nuova prospettiva, l'ente bilaterale si è inevitabilmente caricato di compiti e prerogative totalmente nuove. Come abbiamo visto quando abbiamo definito i diversi concetti chiave della nostra trattazione, a partire dal 2003 all'ente bilaterale sono state delegate funzioni importanti nella regolazione del mercato del lavoro. Ci riferiamo in particolar modo ai compiti di certificazione dei contratti di lavoro, al ruolo di intermediazione nella promozione dell'occupazione, alla compartecipazione nel finanziamento degli ammortizzatori sociali, alla delega di prerogative nella difesa della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Inoltre, i più recenti interventi normativi hanno affiancato ai tradizionali enti bilaterali di natura prettamente contrattuale, nuovi organismi direttamente sollecitati da provvedimenti legislativi e caratterizzati da regole statuarie in buona parte definite per legge.

Si tratta di una commistione sempre più stretta tra la natura privatistica dei sistemi bilaterali e la progressiva delega da parte dell'attore istituzionale di funzioni pubbliche o semi-pubbliche che non risulta totalmente nuova. Gli enti bilaterali, infatti, sono organismi che fin dai loro albori sono stati investiti di ruoli parastatali, proprio in virtù del carattere pubblico dei beni e degli interessi amministrati (Leonardi 2005). Tuttavia, in questi ultimi anni questo carattere sembra essersi accentuato. Si tratta di un processo di decentramento da parte del legislatore che, nei casi in cui non si configura come sostitutivo, appare importante, in quanto prova a estendere un sistema di tutele che altrimenti sarebbe difficile ottenere senza l'adeguato sostegno delle parti a livello territoriale. In pratica, si tratta del tentativo di consolidare un'esperienza radicata nella tradizione mutualistica della contrattazione collettiva, che cerca soluzioni strategiche per affrontare con ricette adeguate

ai tempi i problemi di gestione dei mercati del lavoro territoriali, attraverso l'istituzionalizzazione di una sede di rappresentanza mista e incardinata nel territorio (Dal Punta 2003).

Va, infine, segnalato che il costante impegno del legislatore nella promozione delle esperienze bilaterali, non sempre è stato privo di contraddizioni, dando vita a lunghe dispute giurisprudenziali. In alcuni casi, infatti, tale sostegno legislativo è entrato in contrasto con alcuni principi costituzionali quali quello della libertà sindacale (art 39 della Costituzione). Ci riferiamo, ad esempio, alla legge n.741/1959 e al decreto delegato n.1032/60, con i quali il legislatore ha reso obbligatori i versamenti contributivi alle Casse Edili o all'articolo 36 dello statuto dei lavoratori, il quale è stato dichiarato illegittimo dalla Corte costituzionale con la sentenza n.25 del 24 giugno 1998. Una situazione estremamente intricata, risolta solo dalla Corte di Cassazione con la sentenza n.6530 del 10 maggio 2001 e dalla successiva Circolare del ministero del lavoro n.4/2004, le quali, sancirono che le clausole contrattuali che prevedono l'iscrizione agli enti bilaterali rientrano nella parte obbligatoria del contratto collettivo e non sono riconducibili alla parte normativa. Ciò significa che quando la legge fa riferimento al rispetto integrale delle previsioni economiche introdotte dai contratti collettivi, si riferisce esclusivamente al rispetto della parte normativa del contratto collettivo. A salvaguardia del principio di libertà sindacale, perciò, le imprese non possono essere obbligate a iscriversi agli enti bilaterali, ma sono esclusivamente tenute a garantire le medesime prestazioni e servizi o, qualora non fosse possibile, a indennizzare i lavoratori.

### **2.3 Principali servizi della bilateralità: ammortizzatori sociali, previdenza, formazione, assistenza sanitaria integrativa**

Dopo aver definito che cosa sono gli enti bilaterali e dopo averne descritto il loro sviluppo storico, occorre focalizzarci su quali siano le loro funzioni principali. In particolare, questa ricostruzione diventa importante alla luce dei più recenti cambiamenti che, come abbiamo visto, hanno caricato gli organismi bilaterali di nuove e importanti prerogative anche al di fuori del tradizionale confine di azione mutualistica delle parti sociali. In questa fase, tuttavia, ci limiteremo a schematizzare brevemente i principali ambiti di intervento della bilateralità, rimandando a una trattazione più dettagliata al prossimo capitolo in cui ci occuperemo dell'analisi dei sistemi bilaterali a livello settoriale.

Riassumendo e sistematizzando quanto detto fin qui, possiamo affermare che gli enti bilaterali rispondono ad almeno quattro diverse finalità interconnesse tra loro.

In primo luogo rispondono all'esigenza di rendere effettive alcune prestazioni di welfare di difficile esigibilità a causa della frammentazione d'impresa. In questa accezione siamo in presenza di organismi che rispondo a

delle specificità del modello produttivo italiano, focalizzandosi principalmente sulle imprese di piccola e piccolissima dimensione e sulle figure contrattuali atipiche.

In secondo luogo gli enti bilaterali si pongono come soggetto che prova a integrare e ricalibrare il welfare statale e locale (Balandi 2007).

Questi primi due aspetti operano congiuntamente e rispondono all'esigenza di estendere i meccanismi di protezione sociale a tutti i lavoratori, a prescindere dalla tipologia contrattuale, dal settore economico, dalla dimensione d'impresa e dai numerosi buchi legislativi. In sintesi, perciò, possiamo accorpate queste due finalità in più generale opera di riduzione del divario che esiste tra "insider" e "outsider", ovvero tra lavoratori tutelati e lavoratori che sfuggono al sistema tradizionale di tutela.

La terza finalità è di natura prettamente sindacale. Attraverso gli enti bilaterali, infatti, sono sorti strumenti di rappresentanza dei lavoratori e tavoli negoziali permanenti in quei settori sindacalmente più deboli. Ci riferiamo a quei comparti, come ad esempio l'artigianato, l'agricoltura e il turismo, in cui la forza lavoro, in virtù della sua scomposizione in un coacervo di piccole e piccolissime imprese, risulta difficile da intercettare e rappresentare. Inoltre, sempre in questi settori, i sistemi bilaterali assolvono a un'importante funzione di controllo e attuazione delle disposizioni previste dalla contrattazione collettiva nazionale.

Infine, attraverso l'azione dei vari osservatori bilaterali e della contrattazione inclusiva, gli enti bilaterali sono un valido strumento per l'analisi dei fabbisogni formativi.

Continuando in questo esercizio, sulla base delle fonti legislative e dei contratti collettivi in vigore, possiamo suddividere le attività inerenti a questi organismi bilaterali in 5 ambiti funzionali e tematici: la mutualizzazione di alcuni obblighi retributivi previsti dalla contrattazione collettiva nazionale; la gestione mutualistica di prestazioni integrative di welfare quali sostegno al reddito in caso di disoccupazione temporanea, assicurazione per infortuni, previdenza integrativa, assistenza sanitaria integrativa; la formazione professionale; la rappresentanza sindacale a livello locale e interaziendale; l'attività di studio, monitoraggio e certificazione.

### ***Mutualizzazione di alcuni obblighi retributivi***

Si tratta di un ambito d'azione volto a rendere effettive alcune delle previsioni contenute nei contratti collettivi. In questo modo, attraverso la creazione di un fondo (o cassa) finanziato dai contributi di tutti gli associati, si garantisce l'effettiva erogazione in tempi certi delle prestazioni a favore dei lavoratori. In aggiunta, per alcune prestazioni, ci riferiamo all'indennità di malattia del settore edile, l'azienda si fa carico di anticipare direttamente i trattamenti al lavoratore, portando tale cifra in deduzione rispetto a quanto dovrebbe versare alla Cassa Edile.

Quello della mutualizzazione degli obblighi retributivi è un ambito funzionale che ha trovato la sua origine nel settore edile. Basti pensare al trattamento economico per ferie e gratifiche e al premio annuo di anzianità, le quali vennero erogate attraverso le Casse Edili già nel dopoguerra. Tuttavia, esempi di mutualizzazione possono essere ritrovati anche negli altri settori. Nel terziario, ad esempio, siamo in presenza della Cassa dei portieri, la quale eroga ai lavoratori l'indennità di malattia, non prevista dalla normativa vigente. Altre forme sono previste nel comparto artigiano e nell'agricoltura. In generale ci riferiamo a misure che sono state previste dai contratti collettivi nazionali di riferimento, ma che difficilmente avrebbero trovato applicazione senza un adeguato strumento di gestione mutualistico.

### ***Gestione mutualistica di alcune prestazioni di welfare integrativo***

In questo ambito facciamo rientrare tutte quelle prestazioni che mirano a integrare ed estendere le protezioni sociali fornite dall'attore pubblico, come ad esempio, le misure di sostegno al reddito in caso di sospensione temporanea dell'occupazione. In tal senso risulta particolarmente significativa l'esperienza artigiana, che oltre a fornire un ampio spettro di prestazioni ai lavoratori temporaneamente sospesi dal processo produttivo, ha introdotto forme di sussidio anche per le imprese in crisi.

Sono, altresì, parte integrante di quest'ambito le misure di previdenza integrativa. Con il passaggio dal sistema retributivo al sistema contributivo, infatti, per molti lavoratori raggiungere livelli adeguati di pensione può rivelarsi un'impresa ardua. Si pensi, ad esempio, a quei settori caratterizzati da una forte discontinuità occupazionale, nei quali risulta complicato versare con regolarità i contributi.

Inoltre, fanno parte delle misure di welfare integrativo anche tutti gli interventi volti ad ampliare le prestazioni in caso di infortunio sul posto di lavoro. Ci riferiamo principalmente alle "casse extra legem" previste nel settore agricolo, grazie alle quali i lavoratori possono ricevere dei sussidi integrativi in caso di astensione dal lavoro a seguito di infortuni professionali.

Infine, molti enti bilaterali offrono prestazioni nel campo della sanità integrativa, i quali, in buona parte, si sostanziano in contributi per le spese sanitarie per le imprese, i lavoratori e le loro famiglie.

### ***Formazione professionale***

Dal 1993 in poi il tema della formazione professionale assume un ruolo centrale nell'agenda delle organizzazioni sindacali e datoriali. Con il protocollo del 23 luglio, infatti, le parti sociali hanno affermato che, rispetto alle politiche formative, gli organismi bilaterali assumono il ruolo di principale snodo operativo del

nuovo sistema di riqualificazione professionale. Un impostazione confermata in più occasioni dal legislatore, il quale ha delegato alle parti un ruolo di primo piano “*nell’analisi e l’approfondimento delle situazioni occupazionali locali e lo svolgimento di indagini mirate ai fabbisogni di professionalità*” (legge 236/93 art.9). Concretamente, questo passaggio di importanti funzioni in materia formativa agli organismi bilaterali, è avvenuto in due tempi. Prima, con la legge 196 del 1997, dove si afferma che per la realizzazione dei piani formativi locali concordati tra le parti sociali, vengono trasferite risorse agli organismi bilaterali. Successivamente con la legge finanziaria del 2001, dove viene esplicitamente dichiarato che le parti possono dare vita a fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua, per ciascuno dei settori economici dell’industria, dell’agricoltura, del terziario e dell’artigianato, i quali devono finanziare piani formativi aziendali, territoriali e settoriali. La legge 283 del 2003 ha, inoltre, provveduto a introdurre la possibilità di finanziare tramite i fondi interprofessionali anche degli interventi individuali.

Le parti, perciò, hanno istituito diversi fondi interprofessionali nazionali, articolati su scala regionale, con lo scopo raccogliere e amministrare le risorse necessarie per provvedere ai bisogni formativi delle imprese e dei lavoratori. Data la funzione pubblica di questi fondi, il Ministero del lavoro ha provveduto a una validazione delle loro norme statutarie e dei regolamenti interni. Ci troviamo, quindi, nel campo degli organismi bilaterali in quanto la specificazione funzionale di questi istituti è di diretta emanazione legislativa. I fondi interprofessionali per la formazione, infatti, non si collocano nella tradizione mutualistica delle parti, ma assumono un ruolo nuovo in virtù di un’esplicita delega legislativa. Inoltre, sono sottoposti ad un controllo da parte delle autorità, proprio in virtù del loro ruolo semipubblico.

Infine, nel settore edile, l’esigenza di una formazione professionale qualificata e in linea con le tendenze del mercato ha portato le parti alla creazione di scuole di formazione bilaterali. Un’esperienza fortemente radicata in questo settore e che in molti casi rappresenta uno dei fiori all’occhiello del sistema bilaterale italiano. Su questo punto torneremo in seguito.

### ***Rappresentanza sindacale a livello locale e interaziendale***

Trattandosi di organismi che traggono origine nel campo delle relazioni industriali, in particolare in quei settori dove le condizioni produttive e del mercato del lavoro rendevano difficile l’azione delle parti sociali, tra gli ambiti funzionali degli enti bilaterali rientrano a pieno titolo le funzioni atte a migliorare la rappresentanza sindacale e datoriale. In tal senso, la ricerca di forme innovative per risolvere il problema della rappresentanza è forse la quintessenza della bilateralità. Si tratta di un elemento che è insito in tutti gli enti bilaterali. Questi,

infatti, strutturalmente fungono da sede negoziale e di confronto stabile tra le parti, contribuendo in maniera determinante a rappresentare i contrapposti interessi e cercare soluzioni a problemi condivisi.

### ***Attività di studio, monitoraggio e certificazione***

Infine, gli enti bilaterali hanno dato vita nel tempo a diversi tavoli paritetici con lo scopo di studiare le condizioni d’impiego e le esigenze del territorio, anche in tema di fabbisogni formativi. Gli obiettivi e le modalità d’azione di questi strumenti di studio e monitoraggio sono definiti di volta in volta dagli enti bilaterali. Tra i temi che sono oggetto di analisi possiamo trovare lo studio del mercato del lavoro in un determinato territorio, l’impatto dei processi migratori, l’inquadramento e i bisogni professionali delle imprese e dei lavoratori, gli osservatori sulla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, ecc. Rientrano in quest’ambito funzionale anche le commissioni di certificazione dei contratti istituite presso gli enti bilaterali in base all’articolo 76 del decreto legislativo 276/2003.





### 3. I SISTEMI BILATERALI NEI DIVERSI SETTORI PRODUTTIVI

Prima di concludere questa parte sul ruolo degli enti bilaterali nel contesto italiano vogliamo fornire una rapida ricostruzione delle principali funzioni dei sistemi bilaterali in ambito settoriale. Come abbiamo visto, infatti, le diverse esperienze nei settori produttivi hanno dato vita a una pluralità di interventi molto differenti tra loro che rendono difficile trattare l'argomento in maniera astratta e generale. Perciò, per comprendere realmente cosa siano gli enti bilaterali e quale sia il loro ruolo nelle relazioni industriali italiane occorre analizzare le diverse esperienze settoriali, tracciando le logiche sottostanti e ricostruendo le esigenze a cui sono chiamate a rispondere. In questo capitolo, perciò, mostreremo alcune delle caratteristiche dei sistemi bilaterali nei vari ambiti produttivi, volgendo particolare attenzione al comparto artigiano.

#### 3.1 Il sistema bilaterale dell'artigianato: i presupposti

Come abbiamo detto, già a partire dagli anni settanta, nel comparto artigiano si è sviluppato uno dei sistemi bilaterali più importanti e strutturati. Le ragioni di tale sviluppo vanno rintracciate nelle specificità di questo contesto produttivo, il quale mostra problematiche ed esigenze del tutto particolari che faticano a trovare risposte nei tradizionali metodi di relazioni industriali e nel sistema di welfare italiano. In particolare, possiamo apprezzare tali peculiarità in tre diversi ambiti: la parziale esclusione del comparto dal sistema di welfare nazionale; le caratteristiche d'impresa e lo stretto rapporto imprenditore-lavoratori; la multisettorialità delle imprese artigiane. Il primo ambito riguarda il welfare pubblico e le disposizioni di diritto del lavoro. Nel nostro contesto nazionale, infatti, queste due sfere si sono sviluppate principalmente in relazione al settore industriale e all'impresa di medio - grandi dimensioni. In quest'ottica il comparto artigiano è storicamente rimasto privo di alcuni strumenti per la tutela del mondo del lavoro e delle imprese come, ad esempio, la Cassa Integrazione Guadagni. Si tratta di un elemento decisivo, che ha spinto le parti alla creazione di istituti mutualistici di natura contrattuale al fine di sopperire a questa mancanza e garantire forme di sostegno al reddito anche nelle imprese artigiane. Il secondo elemento va rintracciato nei rapporti di lavoro e nelle modalità produttive proprie del comparto. L'impresa artigiana, infatti, ha delle caratteristiche del tutto originali per tipologia di attività, dimensione d'impresa

2. I principali dati sull'artigianato in Italia e Lombardia sono disponibili nel rapporto L'artigianato in Lombardia. Lavoratori e imprese nelle sfide del cambiamento (2012), curato da Ares2.0 in collaborazione con la CGIL Lombardia.

e caratteristiche organizzative. Siamo in presenza di una tipologia d'impresa che è strutturalmente di piccole dimensioni, dove la distinzione imprenditore-lavoratori non sempre è così netta<sup>2</sup>. Rispetto ad altri settori, quindi, la struttura d'impresa assume un carattere molto più orizzontale: *“un modo di organizzare il lavoro caratterizzato da un particolare clima, da una elevata prossimità e contiguità dei ruoli tra chi organizza e chi esegue”* (Regalia 2004). Infine, anche il rapporto tra impresa e committenti risulta cruciale. Ci troviamo, infatti, in settore in cui il lavoro assume una forte centralità, poiché l'attività economica si caratterizza per la produzione di prodotti e servizi non standardizzati e dal rapporto diretto tra prestatore d'opera e committente. Un modello di produzione, perciò, caratterizzato da flessibilità e un certo grado di discontinuità lavorativa.

Tutti gli elementi appena menzionati ci mostrano come dal punto di vista produttivo, il comparto artigiano si caratterizzi per un elevato livello di apporto umano nelle imprese, inteso anche come patrimonio di professionalità dei lavoratori, una ricorrente discontinuità lavorativa e una strutturale dispersione produttiva (Italia Lavoro 2014). Si tratta di elementi che hanno favorito l'incontro tra le parti per la ricerca di soluzioni condivise per sostenere la crescita professionale delle imprese e dei lavoratori, per arginare i problemi connessi con l'assenza temporanea di commesse, per favorire la sindacalizzazione e l'adesione alle organizzazioni datoriali di imprese e lavoratori dispersi in un coacervo di piccole e piccolissime aziende. Questi temi, infatti, interessano congiuntamente entrambe le parti. Inoltre, la dimensione d'impresa molto piccola e un certo grado di orizzontalità nell'organizzazione aziendale tende ad attenuare il conflitto capitale-lavoro rispetto ad altri settori, favorendo il dialogo e il confronto tra i diversi soggetti sociali.

Infine, il terzo elemento che caratterizza l'artigianato e che ha contribuito a fare da stimolo per la nascita del sistema bilaterale è la sua multisettorialità. L'artigianato è per sua natura trasversale a tutti i settori economici e produttivi, con una contrattualistica “spalmata” su 16 diversi CCNL. Esso, infatti, è presente nell'edilizia, nel settore manifatturiero (metalmeccanico, tessile, alimentare, ecc.) e in quello dei servizi, anche se, tuttavia presenta una forte vocazione industriale, con il 67% delle imprese con dipendenti che nel 2010 erano distribuite tra il settore manifatturiero e quello edile e una forza lavoro di questi due settori che assorbe più dei tre quarti dell'occupazione totale (Ares2.0 2012).

Questa distribuzione multisettoriale ha creato le precondizioni per lo sviluppo del metodo bilaterale. Le parti, infatti, per normare un comparto disperso su più settori hanno sperimentato una struttura contrattuale differente, in cui la contrattazione interconfederale, senza invadere la titolarità delle categorie, assume centralità nella definizione di linee guida (Conclave 1990). Un modello di relazioni industriali stabile, sviluppatosi già alla fine degli anni settanta, che prevede forme di coordinamento e cooperazione tra le strutture confederali le organizzazioni di categoria. Inoltre, il sistema contrattuale artigiano ha sempre tenuto conto del ruolo del territorio. Basti pensare che

la provincia ha per lungo tempo rappresentato il livello negoziale principale e solo con l'accordo interconfederale del 1992, il sistema contrattuale ha incominciato ad articolarsi su due livelli: il livello regionale e quello nazionale. E' indubbio che questa propensione all'azione territoriale e alla frequenza degli incontri tra le parti ha contribuito a porre le basi per la nascita degli enti bilaterali. Le prime esperienze bilaterali hanno infatti tratto la loro origine proprio nella contrattazione collettiva intersettoriale a livello provinciale degli anni settanta. Tra queste esperienze possiamo citare la Mutua Integrativa Lavoratori Artigiani dell'Abbigliamento e altre casse di malattia, sviluppatesi a livello provinciale soprattutto nel Veneto, nell'Emilia-Romagna, in Toscana e nelle Marche.

Successivamente, a partire dagli anni ottanta attraverso una serie di accordi interconfederali a livello nazionale (per un approfondimento sul tema si veda la cronologia essenziale riportata qui sotto) le parti hanno cercato di portare a regime le esperienze avviate localmente e di strutturarle attraverso la creazione degli enti bilaterali.

La costituzione di questi organismi, inoltre, segna un passaggio importante. Attraverso la fondazione degli enti bilaterali, infatti, si è passati da un'enfasi prevalentemente rivolta sul controllo del rispetto delle regole stabilite dalle leggi e dalla contrattazione collettiva a «un'assunzione di ruoli più attivi nella promozione e valorizzazione del lavoro in una prospettiva di stimolo e sostegno all'innovazione e allo sviluppo delle imprese» (Regalia 2004).

In pratica le parti hanno affidato agli enti bilaterali il compito di sostenere le imprese artigiane nel loro processo di rafforzamento competitivo. *“Questo richiedeva da un lato di trattenere la manodopera qualificata attraverso una politica retributiva e della sicurezza, dall'altro di disporre di un sistema più favorevole per investire in innovazione e fare formazione, oltre a ridurre e incanalare le possibili occasioni di conflitto attraverso i rappresentanti di bacino”* (Ares2.0 2012). In quest'ottica le parti si sono fatte carico di gestire importanti istituti per la protezione sociale dei lavoratori e delle imprese, per la tutela del patrimonio professionale, per la sicurezza e la salute sui luoghi di lavoro, ecc. Inoltre, gli accordi interconfederali degli anni ottanta e novanta stabiliscono impegni e metodologie di confronto *“per una gestione congiunta e responsabile dei problemi derivanti dalle innovazioni e dai mutamenti economici e sociali”* (Regalia 1991). Siamo, infatti, in presenza di accordi che prevedono confronti regolari tra le parti sociali, ridefiniscono i livelli negoziali e la struttura contrattuale, stabiliscono strumenti per la rappresentanza dei lavoratori grazie all'introduzione dei rappresentanti di bacino, introducono fondi intercategoriale per la previdenza solidaristica per imprese e lavoratori, prevedono la gestione paritetica delle risorse e il monitoraggio coordinato delle diverse problematiche che affliggono l'intero comparto. In pratica, si tratta di un'esperienza in cui gli interessi contrapposti delle imprese e dei lavoratori, anche per vie delle peculiarità precedentemente descritte, riescono a trovare un loro canale di confronto e gestione delle problematiche che in maniera diversa affliggono tutti gli attori coinvolti nel processo produttivo.



## CRONOLOGIA ESSENZIALE SVILUPPO BILATERALITÀ NEL SETTORE ARTIGIANO

**Anni 70-90.** Prime esperienze nate dall'autonomia negoziale. Previsioni di tipo mutualistico e casse di malattia. L'esempio più importante è MILAA (Mutua Integrativa Lavoratori Artigiani dell'Abbigliamento). Inoltre, tentativi di estendere la rappresentanza dei lavoratori alle imprese con meno di 15 dipendenti. I contratti collettivi nel triennio 1977-79 introducono le RSA nelle imprese con più di 8 dipendenti. Confartigianato non sottoscrive gli accordi.

**Accordo Interconfederale del 21 dicembre 1983.** Impegno politico delle parti per lo sviluppo a livello provinciale degli enti bilaterali. Vengono definiti i due principali ambiti di competenza di questi enti: l'individuazione di criteri di mutualizzazione per l'erogazione delle principali prestazioni integrative contrattualmente dovute ai lavoratori (malattia, maternità, infortunio, ecc.); l'impostazione e la gestione di corsi di formazione professionale e manageriale d'intesa con gli Enti locali competenti. Le parti, inoltre, si accordano per introdurre forme di rappresentanza aziendale anche nelle imprese con più di 8 dipendenti.

**1985 Accordo Ceramica Veneto.** Nascita del fondo FALAC per la disoccupazione. Sarà la base su cui si ispireranno gli accordi successivi.

**8 agosto 1985.** Legge n.443/85 *Legge quadro per l'artigianato*.

**Accordo interconfederale 27 febbraio 1987.** Rilancio del ruolo della bilateralità e tentativo di dare attuazione agli enti bilaterali. Alle due possibili funzioni esplicitate nell'accordo del 1983, vengono aggiunti nuovi compiti di natura mutualistica, stabiliti contrattualmente dalle parti. L'enfasi si sposta dal livello provinciale a quello regionale. Viene, infine, stabilito che gli enti bilaterali giuridicamente saranno delle libere associazioni con adesione volontaria e senza fini di lucro.

**Accordo interconfederale 21 luglio 1988.** Vengono istituite le rappresentanze sindacali di bacino. Inoltre, viene istituito il fondo per le relazioni sindacali e il fondo intercategoriale per la salvaguardia del patrimonio professionale.

**21 dicembre 1989 viene istituito EBAV - Ente Bilaterale dell'Artigianato Veneto** - nasce dagli accordi tra le Associazioni artigiane (Confartigianato e CNA) e sindacali (CGIL, CISL, UIL) del Veneto

**Accordi 3 agosto e 3 dicembre 1992.** Ridefinizione del modello contrattuale dell'artigianato. Vengono stabiliti due livelli negoziali: il livello nazionale e quello regionale. Viene istituzionalizzato il modello bilaterale attribuendo agli enti bilaterali un ruolo primario nell'incontro permanente tra le parti.

**Accordi interconfederali 2 febbraio 1993 e 22 giugno 1993.** Vengono definiti i criteri di intervento dei vari fondi, i quali saranno successivamente operativizzati a livello regionale. Allargamento degli ambiti di intervento dei *Fondi Bilaterali regionali per la salvaguardia del patrimonio di professionalità di lavoro dipendente e imprenditoriale* anche nei casi di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa dovuti a crisi congiunturali.

**5 marzo 1993 viene istituito ELBA - Ente Lombardo Bilaterale dell'Artigianato** con un accordo tra le Organizzazioni Artigiane Lombarde, CONFARTIGIANATO - C.N.A. - C.L.A.A.I. — CASARTIGIANI e i sindacali lombardi C.G.I.L. — C.I.S.L. — U.I.L.

**Legge 151/1993.** Tentativo di agevolare lo sviluppo degli Enti bilaterali. Riconoscimento di benefici contributivi subordinato all'integrale rispetto degli istituti economici previsti dai CCNL.

**Legge 236/1993 art 5.** Estensione del contratto di solidarietà alle imprese artigiane che partecipano ai fondi bilaterali.

**Circolare INPS 131/1994.** L'integrale rispetto degli istituti economici previsti dai CCNL significa iscrizione agli enti bilaterali.

**Legge 626/1994.** Legge sulla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Prevede la creazione degli RLS e RLST e la costituzione di organismi paritetici per la sicurezza.

**6 febbraio 1995.** Viene costituito l'EBNA (Ente Bilaterale Nazionale Artigianato) per favorire lo sviluppo degli enti bilaterali e coordinarne e supportarne l'attività.

**Accordo Interconfederale 3 settembre 1996.** Viene esteso l'intervento degli Enti Bilaterali al tema della salute e sicurezza nel luogo e negli ambienti di lavoro.

**Accordo Interconfederale 13 febbraio 1997.** Creazione del Fondo Nazionale per il Sostegno al Reddito.

**Accordo interconfederale 21 aprile 1997 e circolare INPS 143/1997.** Possibilità di sanare la posizione contributiva nei confronti degli enti bilaterali in maniera forfettaria.

**10 settembre 1997.** Il tribunale del Veneto smentisce la circolare INPS 131/1994.

**1999.** Creazione del fondo pensione complementare dei lavoratori dipendenti nel settore artigiano. Il fondo è stato successivamente chiuso e rifuso nel 2011 in ARTIFOND e in FONT.TE.

**Legge 388/2000.** Viene delegata la gestione dei contributi per la formazione interprofessionale agli enti bilaterali. A tal fine le parti si accordano per la costituzione di Fondo Artigiano Imprese (FONDARTIGIANATO).

**10 maggio 2001 sentenza della corte di cassazione n.6530.** Le clausole contrattuali che prevedono l'iscrizione agli enti bilaterali rientrano nella parte obbligatoria del contratto collettivo e non nella parte normativa. Queste, perciò, vincolano solo le parti contraenti e non sono riconducibili al concetto di trattamento economico e normativo di cui all'art. 3 del DL 71/93. Viene, perciò, confermata l'interpretazione del tribunale del Veneto.

**Ottobre 2001.** Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali redige il Libro bianco sul mercato del lavoro in Italia.

**31 ottobre 2001.** Il Ministero del Lavoro riconosce FONDARTIGIANATO.

**Accordo interconfederale regionale sulla bilateralità nell'artigianato in Lombardia del 16 gennaio 2003.** Definisce le modalità di iscrizione all'ELBA e i suoi ambiti di intervento.

**Febbraio 2003.** Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali redige il Libro bianco sul welfare.

**Legge 30/2003.** Nel disegno riformatore del Governo viene individuato un chiaro ruolo della bilateralità.

**Circolare del Ministero del Lavoro 4/2004.** Chiarisce che nel DL 71/1993 si fa riferimento solo alla parte normativa e non all'obbligo di iscrizione all'ente bilaterale in quanto risulterebbe in violazione dei principi costituzionali di libertà sindacale.

**Accordo interconfederale 17 marzo 2004.** Aggiornamento degli accordi del 1988 e chiusura del fondo di sostegno al reddito, che viene rifuso nei fondi territoriali. Vengono, inoltre, aggiornati gli ambiti di intervento

degli enti bilaterali i quali ora prevedono ruoli di: formazione permanente, previdenza sociale e integrativa, welfare integrativo, regolazione del mercato del lavoro.

**Accordo interconfederale regionale sulla bilateralità nell'artigianato in Lombardia del 19 aprile 2006.** L'accordo punta a semplificare l'offerta dei servizi bilaterali lombardi attraverso l'armonizzazione delle prestazioni e la centralizzazione delle prestazioni dentro l'ELBA.

**Accordo interconfederale del 21 novembre 2008.** Viene evidenziata la necessità di un rilancio degli enti bilaterali e del sistema di ammortizzatori sociali. Si richiede un intervento del legislatore per garantire l'obbligatorietà del sistema della bilateralità.

**Legge 81/2008.** Modifica la legge 626/1994 in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro.

**Legge 2/2009 art 19.** Potenziamento strumenti di sostegno al reddito previsti dalla bilateralità.

**Accordo interconfederale 23 luglio 2009.** I trattamenti previsti dalla bilateralità sono obbligatori per tutte le imprese comprese nella area della contrattazione collettiva. Chi non aderisce agli enti deve comunque garantire, attraverso un'integrazione salariale, le prestazioni previste per i lavoratori. Il Ministero del lavoro, con la circolare 43/2010, avallava questa impostazione.

**Maggio 2009.** Il ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali redige il Libro bianco sul futuro del modello sociale.

**27 ottobre 2009.** Decreto del Ministero della Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali che modifica il decreto ministeriale del 31 marzo 2008, in merito ai fondi sanitari integrativi, attribuendo un importante ruolo alla bilateralità.

**Accordo interconfederale 21 settembre 2010.** Previsioni in materia di assistenza sanitaria integrativa.

**Legge 92/2012 (Legge Fornero).** La bilateralità è tenuta a cofinanziare gli ammortizzatori sociali attraverso il versamento di un importo non inferiore al 20% di quanto raccolto dal sistema bilaterale.

**23 luglio 2012.** Viene istituito SAN.ARTI il fondo di sanità integrativa del settore artigiano.

**Accordo interconfederale 30 novembre 2012.** Creazione del fondo di Solidarietà bilaterale con il quale garantire ammortizzatori sociali a tutti i lavoratori non rientranti nelle apposite normative.

### 3.2 Principali enti bilaterali nell'artigianato

Le peculiarità dell'artigianato descritte nelle pagine precedenti hanno stimolato le parti nella ricerca di soluzioni condivise ai diversi problemi che affliggono la categoria. Ciò ha dato vita a un articolato sistema bilaterale, con diversi enti e relativi fondi per l'erogazione di una pluralità di servizi. Si tratta di un sistema che coinvolge tutti i settori in cui l'artigianato è presente a eccezione dei lavoratori edili e degli autotrasportatori. I primi, infatti, afferiscono a un

apposito sistema bilaterale, mentre i secondi non hanno ancora adempiuto ai necessari passaggi formali per partecipare al sistema bilaterale artigiano. Sul piano più strettamente organizzativo, la struttura della bilateralità artigiana è così composta: da un lato è presente l'Ente Bilaterale Nazionale Artigianato (EBNA), con le sue diramazioni regionali, atto a gestire ed erogare le diverse prestazioni mutualistiche anche attraverso la creazione di appositi fondi bilaterali, dall'altro, sono attivi una serie di fondi nazionali specifici tra cui il Fondo pensione complementare per i dipendenti da aziende del Terziario, il Fondo di assistenza sanitaria integrativa e il Fondo Paritetico Interprofessionale per la formazione continua. Infine, ci sono gli Organismi paritetici per la sicurezza.

L'Ente Bilaterale Nazionale Artigianato (EBNA) è stato costituito il 6 febbraio 1995 da Confartigianato, CNA, CASARTIGIANI, CLAAI e CGIL, CISL, UIL. Ha natura giuridica di associazione non riconosciuta e non persegue finalità di lucro.

Il suo compito principale è coordinare e promuovere lo sviluppo degli enti bilaterali regionali. L'EBNA, infatti, non eroga direttamente servizi a imprese e lavoratori, ma svolge funzioni di governance e di supporto agli enti regionali.

In particolare, le sue macro aree di intervento sono nove (Leonardi 2005):

- Coordinamento e promozione degli enti bilaterali regionali, in particolare attraverso iniziative di sostegno e la consulenza su materie fiscali, previdenziali e statutarie
- Presenza e ruolo di rappresentanza nelle sedi istituzionali, in particolare attraverso i rapporti permanenti tra EBNA e le sedi centrali dell'INPS e del Ministero del Lavoro
- Interventi di solidarietà volti all'inclusione dei soggetti svantaggiati e per le imprese e i lavoratori delle aree colpite da calamità naturali
- Formazione e aggiornamento dei gruppi dirigenti
- Programmazione di attività formative e determinazione di modalità d'attuazione della formazione professionale aziendale, realizzate attraverso l'indagine nazionale sui fabbisogni formativi nell'artigianato
- Coordinamento nella pubblicazione dei manuali di corretta prassi igienica
- Scrittura e gestione dei progetti in risposta a bandi
- Pubblicazioni di accordi, normative e contratti sia a livello nazionale che regionale
- Organizzazione di convegni e iniziative pubbliche

Agli *enti bilaterali regionali*, invece, è demandata l'erogazione delle prestazioni e l'attuazione degli indirizzi promossi dall'ente nazionale. Si tratta di 21 enti dotati di una struttura e un insieme di prestazioni e servizi erogati diversificati in base al contesto di riferimento.

La concreta attuazione degli interventi, poggia su appositi fondi ed organismi. In questo senso, alcuni tra i più significativi sono:

Il *Fondo pensione complementare per i dipendenti di aziende del Terziario* (FONTE) è stato costituito in attuazione dell'accordo collettivo del 1996 da Confcommercio e FILCAMS-CGIL, FISASCAT-CISL, UILTuCS-UIL. Questo ha lo scopo garantire ai suoi aderenti prestazioni pensionistiche complementari al sistema obbligatorio. Nel 2011 all'interno di FONTE è stato fuso il Fondo Pensione Intercategoriale nazionale per i lavoratori dipendenti del settore artigiano (ARTIFOND).

Il *Fondo di assistenza sanitaria integrativa per i lavoratori dell'Artigianato*, (SANARTI), è stato costituito il 23 luglio 2012 da Confartigianato Imprese, CNA, CASARTIGIANI, CLAAI e CGIL, CISL, UIL, in attuazione dell'accordo interconfederale 21 settembre 2010. SANARTI fornisce assistenza socio-sanitaria integrativa ai propri iscritti attraverso la copertura delle spese per malattia, infortunio, inabilità permanente, ricoveri ospedalieri, trasporti sanitari, visite specialistiche e piani assistenziali per non autosufficienze.

Il *Fondo Artigianato Formazione* (FONDARTIGIANATO), costituito da Confartigianato, CNA, CASARTIGIANI, CLAAI e CGIL, CISL, UIL, è il primo Fondo Paritetico Interprofessionale per la formazione continua ad aver ottenuto, già nel 2001, il riconoscimento del Ministero del Lavoro in attuazione della legge n.388/2000. Il Fondo promuove e realizza iniziative di formazione continua attraverso il sistema degli Inviti. Attraverso questo meccanismo, i soggetti interessati sono tenuti a presentare al fondo le domande di finanziamento, le quali vengono preventivamente valutate dalle parti, attraverso i verbali di condivisione. Vi è poi un sistema di controllo sulla congruità dei progetti e sulla valutazione dell'impatto dei diversi interventi formativi condotto prima a livello regionale e successivamente a livello nazionale dai comitati paritetici e dai gruppi tecnici di valutazione. Alla fine di questo iter viene stilata una graduatoria dei progetti presentati e i progetti migliori accedono alle risorse necessarie per realizzare gli interventi.

L'*Organismo Paritetico Nazionale Artigiano* (OPNA) è l'organismo bilaterale nazionale chiamato a programmare e promuovere le azioni inerenti alla salute e sicurezza sui luoghi di lavoro e assistere le imprese negli adempimenti in materia. Questo organismo è chiamato a coordinare e supportare l'azione degli OPRA (Organismi Paritetici Regionali Artigiani) e gli OPTA (Organismi Paritetici Territoriali Artigiani), gli organismi preposti alla salute e sicurezza in ambito regionale e territoriale. Analogamente con la questione della rappresenta sindacale, anche per quanto riguarda la salute e sicurezza nell'artigianato, è stata introdotta la figura del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza a livello territoriale e non esclusivamente a livello aziendale (RLST). Al sistema bilaterale è affidato il compito di formare questi rappresentanti e metterli nelle condizioni di agire.

### **3.3 Il sistema bilaterale in edilizia, nel terziario e in altri settori**

Oltre all'artigianato, lo sviluppo degli enti bilaterali ha avuto successo nel settore edile e una certa diffusione nel terziario e in agricoltura. Inoltre, negli ultimi anni si sono sviluppate alcune esperienze anche nel bancario-assicurativo e nella chimica e, infine, a seguito della legge 338 del 2000, in tutti i settori sono stati introdotti organismi paritetici per la formazione interprofessionale. In questo paragrafo ci concentreremo su una breve ricostruzione delle diverse esperienze bilaterali, con particolare riguardo al settore edile e al terziario.

#### ***Il sistema bilaterale in edilizia***

Il settore edile rappresenta la prima esperienza in cui, attraverso la creazione delle Casse Edili, è stato sperimentato il metodo bilaterale. Si tratta di un ambito che si caratterizza per cinque specificità: discontinuità, specializzazione del processo produttivo, rapporti di subfornitura, dualizzazione delle condizioni di lavoro, forte incidenza del lavoro autonomo. L'edilizia si caratterizza per una maggiore frammentazione e discontinuità lavorativa rispetto agli altri settori. Il ciclo produttivo e l'esposizione alle intemperie, infatti, impongono diversi periodi di sospensione delle attività. Inoltre, il settore è caratterizzato per l'estrema specializzazione del processo produttivo. Siamo, infatti, in presenza di un ambito produttivo in cui il capitale umano assume una dimensione cruciale. Ciò ha due principali conseguenze: da un lato rende necessario un processo di formazione continua; dall'altro ha indotto molte imprese a specializzare la propria produzione su nicchie di mercato sempre più piccole, dando vita a un'organizzazione del lavoro frammentata basata sul sistema dei subappalti. A questo proposito, va ricordato che l'edilizia rappresenta l'ambito produttivo con il più alto tasso di incidenza del lavoro autonomo. Si tratta di un a presenza che si attesta intorno al 40% della forza lavoro, e che in parte può essere spiegata con la propensione di molti addetti a mettersi in proprio. Tuttavia, attorno a questo dato ruotano fenomeni di elusione, con una pluralità di persone che svolgono la propria mansione in maniera solo formalmente autonoma nei confronti di uno o più committenti. L'intricato rapporto tra appaltatori e subappaltatori è un ulteriore elemento che caratterizza l'edilizia. Questo rende difficile l'azione di monitoraggio sul rispetto delle normative e l'esigibilità delle previsioni contrattuali. Si tratta di problematiche che incidono sia sulle condizioni di lavoro che sul terreno della salute e sicurezza. Queste caratteristiche hanno stimolato le parti a dar vita a un sistema bilaterale che ruota attorno a due assi principali: le Casse Edili e le Scuole Edili.

Sorte già a partire dal 1921 (si veda cap. 2), le *Casse Edili* si sono da sempre occupate di gestire ed erogare alcuni istituti contrattuali quali il trattamento economico per ferie, gratifica natalizia, anzianità di settore. Con il tempo, tuttavia, hanno implementato i propri compiti attraverso ulteriori prestazioni, tra cui l'integrazione del trattamento economico per malattia e infortunio e l'assistenza sanitaria integrativa.

Le *Scuole Edili*, sorte per rispondere all'esigenza di formazione continua del settore hanno un'origine relativamente più recente. La prima esperienza infatti può essere fatta risalire alla Scuola Edile di Genova, sorta nel 1946.

Con il tempo, queste due tipologie di enti si sono caricate anche dei compiti specifici definiti dal legislatore con il decreto legislativo 626/1994 in materia di salute e sicurezza. Le Scuole Edili hanno, inoltre, svolto funzioni di avviamento professionale per i giovani inoccupati, disoccupati, i neodiplomati o neolaureati, di formazione per gli apprendisti e per i lavoratori in mobilità.

A differenza del comparto artigiano, l'esperienza bilaterale dell'edilizia è rimasta maggiormente ancorata al livello territoriale. Sia le Casse che le Scuole Edili, infatti, si sono strutturate a partire dal livello provinciale in tre dei quattro ambiti contrattuali che compongono l'edilizia (industria, piccola e media impresa, cooperative) e a livello regionale per quanto riguarda le imprese edili artigiane. Nel tempo queste esperienze hanno mantenuto un'ampia autonomia. Tuttavia, dagli anni ottanta, le parti hanno messo in campo un'opera di coordinamento, integrazione e standardizzazione delle 119 Casse Edili attive sul territorio e delle 107 Scuole Edili (Italia Lavoro 2014), attraverso la creazione della Commissione Nazionale Paritetica per le Casse Edili (CNEC), di FORMEDIL sia a livello nazionale che a livello regionale e l'adozione di alcuni provvedimenti, quali lo Statuto-tipo delle Casse Edili.

### **La bilateralità nel terziario**

Il terziario in Italia rappresenta un settore eterogeneo che assorbe, secondo i dati Istat del Censimento dell'Industria e dei Servizi, 3.285.000 imprese e un numero di addetti totale di 9,9 milioni<sup>3</sup>. Si tratta di un grande aggregato sia per numerosità di imprese e lavoratori sia per eterogeneità settoriale, nel quale operano 19 enti bilaterali attivi a livello nazionale, a cui vanno aggiunti 7 fondi bilaterali per la formazione interprofessionale (introdotti a seguito del decreto legislativo 388/2000), 11 fondi per l'assistenza sanitaria integrativa e i 10 fondi di previdenza integrativa (FILCAMS 2014). Gli enti bilaterali di natura contrattuale sono presenti nell'ambito turistico, nel commercio e in 8 diversi comparti nei servizi: aziende termali, agenzie immobiliare, dipendenti da proprietari di fabbricati, lavoro domestico, imprese di pulizie e società multiservizi, studi professionali, vigilanza privata, farmacie. Siamo, perciò, in presenza di un mondo con caratteristiche distintive estremamente articolate e complesse regolato da una pluralità di diversi contratti collettivi, ognuno dei quali introduce enti con competenze e regole di funzionamento diverse.

In generale, in questo aggregato economico la bilateralità si è sviluppata solo dopo gli anni 90, per svolgere funzioni di Osservatorio delle condizioni del mercato del lavoro e per la formazione professionale. Successivamente, la bilateralità si è caricata di compiti nuovi e più estesi, tra cui funzioni mutualistiche integrative rispetto all'intervento pubblico. Inoltre, a partire dagli anni duemila, enti bilaterali sono stati introdotti in quasi tutti i contratti collettivi del

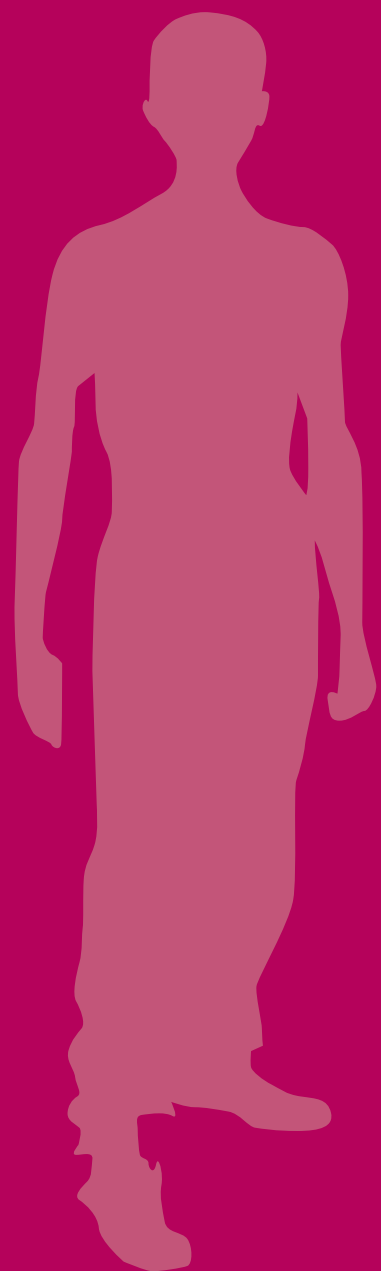
terziario. Si tratta di un'estensione che, contrariamente a quanto accaduto in altri settori, non ha portato a una diffusione territoriale omogenea. In particolare la contrattazione istitutiva degli enti bilaterali risulta affetta dall'enorme differenziazione e dei contratti collettivi di riferimento. Per quanto riguarda, ad esempio il settore del commercio, gli enti bilaterali mutualistici nazionali sono quattro e afferiscono alle quattro aree contrattuali: quella delle imprese aderenti a Confcommercio, quella delle imprese nell'area di Confesercenti, quella dei panificatori e quella delle cooperative. Questa frammentazione si riproduce in maniera simile anche negli altri settori del terziario. Una condizione che se da un lato è funzionale a rispondere in maniera più diretta alle diverse esigenze che emergono nei vari ambiti, dall'altro lato ha evidenti effetti negativi rispetto a un possibile coordinamento dei diversi enti bilaterali. Infine, rispetto alle risorse disponibili il terziario mostra capacità di intervento decisamente più modeste che nel settore artigiano e in quello edile. La contribuzione a carico del lavoratore e dell'impresa, infatti, si aggira mediamente intorno allo 0,10% della busta paga. Ciò determina un livello di servizi erogabili molto limitato, che non sempre appare adeguato per svolgere quell'opera mutualistica necessaria a estendere il livello delle protezioni sociali a tutti i lavoratori.

### **La bilateralità agricola**

In questa ricostruzione settoriale, non possiamo non fornire anche un breve accenno alla bilateralità agricola. In questo settore, infatti, già dagli anni settanta le parti avevano stabilito un insieme di organismi bilaterali per l'erogazione di alcune prestazioni di carattere mutualistico per la previdenza complementare, l'assistenza sanitaria integrativa e la formazione professionale continua. Di recente, con la nascita dell'Ente Bilaterale Agricolo Nazionale (EBAN) le parti hanno cercato di accorpate molti degli organismi fin oggi presenti dandogli una direzione e un coordinamento unitario. Tuttavia, oltre al livello nazionale il settore agricolo ha sviluppato un florido sistema di enti bilaterali locali: le casse extra-legem e gli enti bilaterali territoriali agricoli.

Da questa breve ricostruzione si evince chiaramente che il sistema della bilateralità ha natura eterogenea sia per settore sia per funzione. Inoltre, trattandosi di enti sorti per risolvere alcuni specifici problemi connessi con il mercato del lavoro in ambito territoriale, sono soggetti a un'enorme variabilità anche all'interno degli stessi settori produttivi. Nei prossimi capitoli ci occuperemo proprio di questo aspetto analizzando le peculiarità del sistema bilaterale lombardo, con particolare riferimento al comparto artigiano.

*3. Consideriamo terziario tutte le imprese attive nei seguenti settori Ateco 2007: commercio all'ingrosso e al dettaglio, trasporto e magazzinaggio; attività dei servizi di alloggio e di ristorazione; servizi di informazione e comunicazione; attività immobiliari; attività professionali, scientifiche e tecniche; attività di noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese; istruzione; sanità e assistenza sociale; attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento; altre attività di servizi.*



PARTE SECONDA

L'ESPERIENZA  
DELLA BILATERALITÀ  
IN LOMBARDIA

Come abbiamo evidenziato nella prima parte di questo lavoro, la bilateralità offre diversi spunti di riflessione sia in ambito accademico che sindacale. Si tratta, infatti, di un'esperienza multi-dimensionale che attraverso un approccio congiunto tra sindacato e impresa ha provato ad arginare alcuni dei problemi strutturali del welfare e del mercato del lavoro. Un approccio caratterizzato da un forte attivismo delle parti sociali, non solo sui temi delle relazioni industriali, ma anche nell'erogazione dei servizi di welfare integrativo, nel supporto all'innovazione attraverso lo sviluppo di programmi di formazione interprofessionale e nel tema della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro.

Rispetto a questi elementi, la Lombardia rappresenta senza dubbio un territorio di primaria importanza, assieme al Veneto e l'Emilia Romagna. Per questa ragione, anche alla luce di una letteratura scientifica non completa rispetto alla lunga esperienza messa in campo a livello regionale, è stata fatta la scelta di dedicare questa seconda parte del nostro lavoro all'approfondimento del sistema bilaterale lombardo.

Come abbiamo fatto per l'analisi del livello nazionale, inizialmente ci concentreremo sulla contestualizzazione dell'esperienza bilaterale della Lombardia all'interno della tradizione negoziale della regione e nel solco del più generale rapporto tra il sistema bilaterale e il territorio. Questa prima ricostruzione sarà utile a chiarire le ragioni profonde della bilateralità lombarda e a inserirla all'interno di un processo di più ampio respiro.

Successivamente, procederemo a una prima mappatura degli enti bilaterali in Lombardia. Un lavoro minuzioso, realizzato attraverso l'incrocio dei dati nazionali presentati nel *"Primo rapporto nazionale sulla Bilateralità"* (2013) di Italia Lavoro con tutta la mole di accordi collettivi settoriali e interconfederali a livello locale. Attraverso questo incrocio si offrirà una prima panoramica generale, certamente non esaustiva, di tutti gli enti bilaterali e gli organismi paritetici che hanno una loro articolazione a livello regionale o territoriali, che potrà essere utilizzata come base per future ricerche.

Infine, una volta presentata tale mappatura, ci occuperemo nello specifico del settore artigiano che, come abbiamo visto, rappresenta uno dei contesti in cui la bilateralità ha saputo meglio strutturarsi e sperimentare nuovi strumenti di tutela.



## 4. BILATERALITÀ E TERRITORIO: UN RAPPORTO INDISSOLUBILE

Obiettivo di questa parte dell'indagine è quello di spostarsi dal livello nazionale a quello locale. Come abbiamo anticipato in precedenza, si tratta indubbiamente di un ambito estremamente importante e ricco di spunti di riflessione. Infatti, è proprio dalle esperienze negoziali a livello provinciale e regionale che si sono strutturati i primi sistemi bilaterali. In questo capitolo, perciò, andremo a studiare le caratteristiche del territorio che hanno consentito lo sviluppo della bilateralità. Riteniamo, infatti, che l'espansione degli enti bilaterali non possa essere compresa a pieno senza un approfondimento sulle determinanti che lo hanno legato in maniera così forte all'ambito locale.

Ci concentreremo, perciò, su due principali direttrici. In primo luogo vogliamo fornire una breve ricostruzione delle determinanti della bilateralità in ambito locale, ragionando intorno a concetti chiave quali il capitale sociale, le reti di interazione tra gli attori e le norme di reciprocità e di fiducia. In secondo luogo vogliamo provare a declinare questi ragionamenti nel contesto lombardo. L'obiettivo è quello di mettere in luce come alcune caratteristiche del sistema produttivo della Lombardia abbiano favorito un approccio particolare alle relazioni industriali e, conseguentemente, abbiano permesso lo sviluppo della bilateralità.

### 4.1 Reti, reciprocità e capitale sociale

Lo studio della bilateralità e della sua diffusione non può prescindere dal ruolo del territorio. Dobbiamo, infatti, considerare che i fattori proposti sin dall'introduzione di questo rapporto sono i prerequisiti che hanno contribuito allo sviluppo della bilateralità. Ci riferiamo in particolar modo alle caratteristiche del lavoro, che risulta sempre più frammentato, mobile, individualizzato e discontinuo e al passaggio dal welfare state alla *welfare society*. Si tratta di elementi che spiegano bene quali siano le nuove necessità degli attori, ma non i meccanismi che li hanno portati a cooperare per porvi rimedio. Per comprendere tale dinamica, perciò, occorre calare lo sguardo sul livello locale.

A questo riguardo, non si può fare a meno di inquadrare l'analisi rivolgendo particolare attenzione alla forma senza dubbio molto avanza di connubio tra imprenditoria e territorio che è quella del distretto (Beccattini 1987,

Krugman 1991, Putnam 1993, Brustia, Rullani). Si tratta, infatti, di micro cosmi nei quali le performance economiche vengono raggiunte attraverso l'interazione, la cooperazione e l'interdipendenza tra i diversi attori. In questo contesto, perciò, il modello di *networking*, ossia, di incontro tra tutti i protagonisti del territorio (forze di mercato e di regolazione sociale) sembrerebbe essere il vero elemento chiave per comprendere lo sviluppo economico. Ovviamente, tutto ciò ha avuto delle conseguenze anche rispetto allo sviluppo della bilateralità, e al disegno di quel sistema bilaterale che meglio interpretava caratteristiche economico-sociali e sentieri di sviluppo intrapresi a livello locale.

Certamente un fattore chiave su cui fa sintesi la scelta della formula di bilateralità più coerente, e quello del capitale sociale sia nella sua definizione micro (Coleman 1990), sia nella sua rappresentazione macro (Putnam 1993).

Entrando più nel merito di questo concetto, Coleman, identifica il capitale sociale con quell'insieme di relazioni personali le quali permettono a ciascun attore (individuale o collettivo) di ottenere risorse cognitive e sociali, come la fiducia e la reciprocità. Grazie a queste risorse ogni attore è in grado di raggiungere obiettivi che non sarebbero altrimenti raggiungibili o lo sarebbero con costi ben più alti. In questa accezione micro, un territorio sarà maggiormente ricco di capitale sociale a seconda che i soggetti individuali o collettivi che vi risiedono siano coinvolti in reti di relazioni più o meno diffuse (Triglia 1999). Nell'accezione di Putnam (1993), invece, il capitale sociale è un elemento macro, ovvero proprio del territorio. Esso consiste di quegli aspetti della vita sociale, quali norme e valori condivisi, fiducia generalizzata, livelli di associazionismo. Questi elementi favorirebbero la coesione territoriale e l'individuazione di obiettivi condivisi, incentivando all'azione collettiva e allo sviluppo della società.

Come si può vedere, entrambe queste accezioni di capitale sociale mettono al centro il territorio e la capacità di interazione tra i suoi protagonisti. E', quindi, evidente che la nozione di capitale sociale, oltre ad essere alla base dello sviluppo economico, rappresenta un concetto fondamentale per comprendere le relazioni industriali e lo sviluppo dello strumento della bilateralità. Il capitale sociale è, infatti, una risorsa che produce fiducia reciproca tra gli attori nonché interazioni frequenti, elementi che spingono anche le parti sociali a sviluppare delle relazioni industriali maggiormente improntate alla cooperazione e al riconoscimento reciproco.

Tuttavia, se il territorio con il suo capitale sociale rappresenta una dimensione chiave per comprendere la cooperazione tra gli attori e per analizzare lo sviluppo economico, è solo a partire dagli anni ottanta, con il passaggio da un sistema di tipo fordista a un modello produttivo più fluido e maggiormente integrato orizzontalmente, che ha assunto una piena centralità.

4. Per una panoramica sul capitale sociale nelle regioni italiane, oltre ai lavori già citati di Putnam (1993) e Micucci e Nuzzo (2003), si veda Chiesi A. (2007) "Measuring social capital and its effectiveness. The case of small entrepreneurs in Italy" in "European Sociological Review", vol. 23, n.2, pp. 437-453.

Dobbiamo, infatti, tenere in considerazione che una caratteristica essenziale del fordismo è la sua tendenza a differenziare l'economia dalla società. Attraverso l'automazione e la standardizzazione del processo produttivo, la grande impresa integrata verticalmente riduce l'incidenza di fattori come l'imprenditorialità personale e il contesto istituzionale locale, e quindi l'impatto del capitale sociale nello sviluppo economico (Triglia 1999). Con le trasformazioni degli anni 80, che hanno portato a una fluidificazione dell'impresa in un sistema maggiormente frammentato, il ruolo delle reti e della cooperazione incominciano ad assumere forte centralità. La dissoluzione del modello fordista in un sistema che organizza la catena del valore su una pluralità di soggetti, accresce i costi procedurali e di transazione per le imprese, facendo emergere con forza il ruolo del capitale sociale. Grazie alla rete, infatti, gli attori hanno la possibilità di ridurre i costi per l'accesso alle risorse e possono creare sistemi di fiducia e reciprocità che facilitano gli scambi di informazioni e servizi.

Sulla base di questa ricostruzione non deve stupirci come la bilateralità abbia preso forma a partire dagli anni 80 nelle esperienze negoziali locali, e in modo particolare si sia sviluppata nell'artigianato, maggiormente caratterizzato da un'economia di stampo post-fordista e centrata sulla piccola e micro impresa. In questo contesto, infatti, il capitale sociale rappresenta un fattore di produzione non meno importante del capitale umano e del capitale economico-finanziario, in quanto i diversi attori economici per stare sul mercato e sopravvivere alla competizione internazionale sono costretti a sviluppare reti di cooperazione e attivare sinergie. La bilateralità, perciò, diventa uno strumento essenziale che crea le condizioni necessarie per questo scambio tra gli attori.

#### 4.2 Bilateralità e territorio: il caso della Lombardia

Non vi è dubbio che la Lombardia incarna tutte le caratteristiche che abbiamo evidenziato come presupposto per lo sviluppo della bilateralità. Si tratta, infatti, di una regione che da un lato gode di un elevato capitale sociale<sup>4</sup> sia a livello macro sia a livello micro, dall'altro, a partire dagli anni ottanta ha subito una serie di trasformazioni economiche di stampo post fordista che hanno fatto da volano alla realizzazione del sistema bilaterale.

Entrando nel merito, per quanto riguarda il capitale sociale possiamo evidenziare come la Lombardia si caratterizzi per un attivismo e una partecipazione a più limitato valore ideologico, favorendo per questa via un forte dialogo ed integrazione tra la sfera socio-politica e quella economica. Si tratta ovviamente di caratteristiche che si riverberano anche all'interno delle organizzazioni di rappresentanza del mondo del lavoro e dell'imprenditoria. Anche guardando al sistema produttivo e alle sue trasformazioni ci sono altrettanti aspetti chiave che favoriscono la bilateralità. Il primo è sicuramente un modello di sviluppo che per una sua parte rilevante fonda sul distretto, la piccola impresa e l'artigianato. A questo si aggiunge un processo di terziarizzazione, in linea con quanto

accaduto in altre parti d'Europa, che ha esteso il fenomeno della frammentazione dell'apparato produttivo. Queste modificazioni hanno certamente aumentato le complessità di rappresentanza sia delle imprese (sempre più piccole) sia dei lavoratori (sempre meno tutelati e dispersi), imponendo alle organizzazioni sindacali e datoriali di trovare soluzioni condivise al fine di riuscire a penetrare anche in quei contesti estremamente atomizzati. In altre parole, si può dire che l'affermarsi del sistema locale, della micro e piccola imprese, del terziario e dell'artigianato, sono un insieme di elementi che hanno inciso positivamente sullo sviluppo della bilateralità.

In sintesi, possiamo dire che l'elevata partecipazione alla vita pubblica, il forte pluralismo, la presenza di un'economia policentrica e strutturata su diversi sistemi locali, l'affermarsi di una florida imprenditoria artigiana, i processi di terziarizzazione e la presenza di reti di cooperazione e di integrazione orizzontale tra le imprese possono essere considerati come quei tratti caratteristici della regione Lombardia che hanno favorito lo sviluppo di approcci cooperativi tra le parti e l'affermarsi della bilateralità.

Si tratta infatti di una serie di elementi che hanno ridotto la polarizzazione tra capitale e lavoro, favorendo il "diffondersi di orientamenti pragmatici nelle relazioni industriali, volti alla ricerca dell'accordo e all'individuazione di soluzioni ai problemi di tipo realistico e sostanzialmente consensuale, basate sull'iniziativa decentrata e autonoma delle parti" (Regalia 2011). La presenza di reti e di un'economia fortemente aperta al territorio, hanno accresciuto le occasioni di confronto e la propensione a cooperare, proprio in virtù dei principi di reciprocità e di fiducia più volte richiamati. Le parti sociali, inoltre, consapevoli di agire in un contesto importante come quello lombardo, ed in virtù del loro esteso radicamento hanno saputo sviluppare una certa visione di insieme e una capacità di resistere alle pressioni particolaristiche provenienti dall'interno, riuscendo per questa via a trovare soluzioni innovative per risolvere alcuni dei problemi propri del contesto lombardo e dei diversi settori produttivi. Ovviamente, ciò non significa che anche nella regione Lombardia non siano mancate le occasioni di conflitto tra mondo del lavoro e mondo dell'imprenditoria, tuttavia, si è trattato di una contrapposizione che non è stata di ostacolo ad una soluzione condivisa dei problemi del territorio. A tal proposito alcuni commentatori hanno parlato del sistema di relazioni industriali lombardo come di un esempio tipico anche se in versione relativamente più debole, di ciò che comunemente viene chiamato "modello sociale europeo" (Ires Lombardia 2002).



## 5. UNA PANORAMICA DELLA BILATERALITÀ NEI DIVERSI SETTORI LOMBARDI<sup>5</sup>

Nel corso di questo lavoro, abbiamo più volte richiamato il sistema bilaterale lombardo, evidenziando come sia uno tra i più avanzati e articolati nel panorama italiano. Inoltre, nel capitolo precedente, abbiamo messo in luce come in Lombardia si siano verificate alcune condizioni particolari che hanno favorito la nascita e lo sviluppo degli enti bilaterali. In questo quadro, ciò che ci rimane da sviscerare è la struttura della bilateralità in Lombardia. Non abbiamo, infatti, ancora mostrato quali sono i principali enti bilaterali, come si struttura la bilateralità nei diversi settori e nei diversi territori, quali sono i principali servizi erogati. Questi elementi saranno trattati, settore per settore, nei prossimi paragrafi.

Per fare questo lavoro, sono state incrociate fonti primarie come contratti e normative di diverso livello e fonti di ricerca, tra cui ha svolto un ruolo primario il *Primo rapporto nazionale sulla Bilateralità* (Italia Lavoro 2014). Da questo incrocio di fonti primarie e secondarie, siamo riusciti a costruire delle tavole sinottiche a livello settoriale che rappresentano in maniera abbastanza dettagliata i diversi enti bilaterali presenti sia a livello regionale che a livello provinciale.

In questa ricostruzione ci rifacciamo alla classificazione proposta da Italia Lavoro. Inoltre, è stata fatta la scelta di escludere tutti gli organismi privi di un proprio statuto indipendente sia a livello regionale che a livello provinciale. Infine, dei diversi sistemi bilaterali proposti analizzeremo in modo specifico l'agricoltura, l'edilizia, i servizi, il terziario e il turismo, mentre è escluso il manifatturiero. Si tratta, infatti, di un comparto che solo in tempi più recenti ha sviluppato alcune forme di enti bilaterali, le quali, tuttavia risultano frammentarie e maggiormente radicate nel livello nazionale che in quello locale. Ci riserviamo invece di trattare separatamente l'artigianato, in quanto sarà oggetto di approfondimento nel prossimo capitolo.

### 5.1 Agricoltura

Come abbiamo visto nella prima parte del nostro lavoro, il sistema bilaterale dell'agricoltura si è strutturato a partire dalle casse extra-*legem*, nate dall'autonomia negoziale delle parti a livello provinciale. Si tratta di enti bilaterali che erogano agli operai agricoli (dapprima a tempo indeterminato e in seguito anche a quelli assunti

5. Il capitolo è stato realizzato con il contributo di Martina Pasqualini.

6. Accordo interconfederale del 30 giugno 2010; Ccnl degli Operai agricoli del 25 maggio 2010; Linee guida per la riorganizzazione e la valorizzazione delle Casse extra-*legem* del 30 luglio 2012.

a termine) un'integrazione salariale in caso di malattia o infortunio, tale da assicurare, insieme all'indennità di legge resa dagli Enti previdenziali, un trattamento minimo pari all'80% del salario giornaliero contrattuale. Entrando nel merito dell'infrastruttura bilaterale della regione, come possiamo vedere dalla tavola sinottica, non ci sono aree scoperte dalle Casse. Tuttavia, un elemento che occorre sottolineare è il diverso livello di adattamento delle province a quel percorso di ristrutturazione del sistema bilaterale agricolo avviato nel 2010<sup>6</sup>. Un percorso che prevede l'attribuzione di importanti funzioni di coordinamento e pianificazione all'Ente Bilaterale Agricolo Nazionale (EBAN), istituito nel 2009, e un riordino e valorizzazione delle funzioni delle Casse, le quali dovranno dotarsi di nuovi statuti e trasformarsi in Enti Bilaterali Artigiani Territoriali (EBAT). In questa riorganizzazione, gli EBAT si faranno carico di gestire attività e prestazioni di welfare, integrazione al reddito, di esercitare ulteriori funzioni ritenute opportune dalle Parti per il miglioramento delle relazioni sindacali e il sostegno alla contrattazione, nonché, di svolgere le funzioni fino a oggi demandate agli Osservatori provinciali, ai Comitati territoriali per la sicurezza e ai Centri di formazione agricola. La contrattazione collettiva provinciale avrà il compito di definire le modalità di gestione di questi Enti bilaterali territoriali, i loro meccanismi di contribuzione e il tipo servizi-prestazioni che dovranno erogare.

Attualmente, ad essere pienamente costituiti e operativi nella nuova veste sono solo gli Enti Bilaterali Territoriali della provincia di Mantova e di Sondrio. Appare, invece, molto indietro il processo di transizione nella provincia di Pavia, nella quale non è stato ancora approvato lo statuto del nuovo EBAT. Infine, tutte le altre casse provinciali hanno già varato i nuovi statuti, ma risultano ancora in transizione in quanto non ancora pienamente operative.

## AGRICOLTURA

PROVINCIA	ENTE	CONTRATTO	PARTI SOCIALI
Brescia	Cassa CIMMI c/o EBAT	CPL operai agricoli e florovivaisti della provincia di Brescia	Unione Provinciale Agricoltori, Federazione Provinciale Coldiretti, Confederazione Italiana Agricoltori e FLAI-CGIL, FAI-CISL, UILA-UIL di Brescia
Bergamo	Cassa Extra-Legem c/o EBAT	CPL operai agricoli a tempo indeterminato ed a tempo determinato dell'agricoltura tradizionale, degli allevamenti in genere (avicoli compresi), del florovivaismo e della funghicoltura	Confagricoltura, Confederazione Italiana Agricoltori, Federazione Provinciale Coldiretti e FAI-CISL, FLAI-CGIL, UILA-UIL di Bergamo
Lecco/Como	Cassa Extra-Legem c/o EBAT Organismo Paritetico Confcoop	CPL operai agricoli e florovivaisti delle province di Como e Lecco	Confagricoltura, Cia Altralombardia, Coldiretti e FLAI-CGIL, FAI-CISL, UILA-UIL di Como Lecco
Cremona	Cassa CIMI c/o EBAT CAPA c/o EBAT	CPL operai agricoli e florovivaisti della provincia di Cremona.	Libera Associazione Agricoltori Cremonesi e FLAI-CGIL (CR), FAI-CISL (CR), UILA-UIL (CR)
Lodi	Cassa Extra-Legem c/o EBAT*	CPL operai agricoli e florovivaisti della provincia di Lodi	Confagricoltura, Federazione Interprovinciale Coltivatori Diretti, Confederazione Italiana Agricoltori e FAI-CISL, FLAI-CGIL, UILA-UIL
Mantova	EBAM/PPP	CPL operai agricoli e florovivaisti della provincia di Mantova	Confagricoltura MN, Coldiretti MN, Cia MN e FAI CISL MN, FLAI CGIL MN, UILA UIL MN
Milano/Monza e Brianza	Cassa CIM c/o EBAT	CPL operai agricoli florovivaisti ed articoli della provincia di Milano e Monza Brianza	Confagricoltura, Federazione Interprovinciale Coltivatori Diretti, Confederazione Italiana Agricoltori e FAI-CISL, FLAI-CGIL, UILA-UIL
Pavia	"Cimi e AV"	CPL operai agricoli e florovivaisti della provincia di Pavia	Confagricoltura Pavia, Federazione Provinciale Coldiretti, Confederazione Italiana Agricoltori e FAI-CISL, FLAI-CGIL, UILA-UIL
Sondrio	Cassa FIMI c/o EBAS	CPL operai agricoli e florovivaisti della provincia di Sondrio	Confagricoltura, Federazione Provinciale Coldiretti, Confederazione Provinciale Agricoltori e FAI-CISL, FLAI-CGIL, UILA-UIL
Varese	Cassa Extra-Legem c/o EBAT	CPL operai agricoli e florovivaisti e giardinieri di villa privata della Provincia di Varese	Confagricoltura, Cia, Coldiretti, FLAI-CGIL, FAI-CISL, UILA-UIL

## 5.2 Edilizia

Il sistema bilaterale edile rappresenta l'esperienza più storica e consolidata nel panorama degli enti bilaterali. Si tratta di un sistema che ha tratto le sue origini già prima della seconda guerra mondiale e che nel tempo ha sviluppato un insieme articolato di scuole e casse edili, in grado di fornire una pluralità di servizi alle imprese e ai lavoratori. Inoltre, quello edile è un sistema che è nato dalle diverse esperienze negoziali locali e che è rimasto sensibilmente legato al territorio, con un livello centrale che funge esclusivamente da coordinamento e una forte autonomia dalle casse provinciali. In questo schema la Lombardia ha da sempre giocato un ruolo di apripista. Basti pensare che la prima Cassa Edile è nata proprio a Milano, già nel 1919.

Oggi, la bilateralità nell'edilizia si dirama a partire da 4 distinti assi contrattuali a seconda dell'associazione datoriale firmataria di riferimento. A ciascuno di questi assi corrisponde in linea teorica un diverso sistema bilaterale e un diverso contratto collettivo: industria (CCNL Imprese edili); artigianato (CCNL Imprese edili artigiane); piccole medie imprese (CCNL piccole e medie imprese); cooperativo (CCNL cooperative di produzione).

Nel merito delle prestazioni e della sua organizzazione, è possibile evidenziare che la bilateralità assolve a tre importanti funzioni: welfare integrativo e mutualizzazione degli obblighi retributivi; formazione continua; e salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Questa tripartizione, ben visibile nella tabella che segue, si sostanzia in tre distinti enti: le Casse Edili, le Scuole Edili e i Comitati paritetici territoriali. Si tratta ovviamente di organismi tra loro fortemente collegati, a cui le imprese si iscrivono congiuntamente. Nello specifico, le Casse Edili assolvono a importanti funzioni mutualistiche quali sostegno al reddito e assistenza sanitaria integrativa. Inoltre, offrono mutualizzazione degli obblighi retributivi presenti nei contratti collettivi di riferimento, in particolare per ferie, tredicesima e anzianità. Si tratta di un sistema articolato su 119 casse territoriali o regionali, coordinato a livello nazionale dal Commissione Nazionale Paritetica per le Casse Edili (CNCE). In Lombardia, data la forte eterogeneità del territorio, le casse si sono strutturate esclusivamente a livello provinciale. Le Scuole Edili, invece, sono anch'esse strutturate a livello territoriale. Si tratta di un sistema basato su 107 differenti strutture, le quali svolgono funzioni di formazione attraverso l'erogazione diretta di corsi. Rispetto alle Casse, presentano due distinti livelli di coordinamento attraverso FORMEDIL regionale e nazionale. Da questo punto di vista la Lombardia rappresenta un caso piuttosto anomalo. Se, infatti, sono stati costituiti dei FORMEDIL regionali in ben 16 regioni italiane, la Lombardia, nonostante la sua tradizione consolidata, non presenta questo tipo di strutturazione. Sul territorio lombardo, perciò, le Scuole Edili si articolano solo su due livelli: quello provinciale, che eroga i servizi, e quello nazionale che assolve a funzioni di coordinamento. Sia le Scuole che le Casse sono di natura contrattuale, anche se con il tempo sono state investite di compiti di interesse generale come la certificazione liberatoria in caso di opere pubbliche.

La terza tipologia di enti presenti nel settore si caratterizza per una genesi completamente diversa. Ci riferiamo ai Comitati Paritetici Territoriali (CPT) i quali si configurano come organismi paritetici e non come enti bilaterali, in quanto sono di origine legislativa. Si tratta di organismi che svolgono importanti funzioni nel campo del monitoraggio delle condizioni di lavoro nei diversi stabilimenti e nella prevenzione dei rischi connessi agli infortuni e alle malattie sui posti di lavoro.

L'architettura organizzativa sin qui descritta, trova ovviamente attuazione su tutto il territorio regionale. Come possiamo vedere, infatti, in tutte le provincie sono presenti tre distinti enti che afferiscono alle tre principali funzioni appena elencate. Fanno eccezione le sole provincie di Sondrio e di Lecco, nelle quali le Scuole Edili assolvono anche funzioni di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, affiancandosi al ruolo del CPT locale. Altro elemento distintivo della regione è che la differenziazione contrattuale non appare così netta e spesso i 4 distinti assi si sovrappongono dando vita a un unico ente territoriale. L'unica vera differenziazione è presente nella provincia di Bergamo dove a fianco della Cassa Edile di Bergamo è presente l'EDILCASSA di Bergamo, la quale fa riferimento ai soli operai artigiani.

Per quanto riguarda le prestazioni erogate, non sembrerebbero esserci differenze territoriali di particolare rilievo. Va detto che, più di quanto accade in agricoltura, le diverse Casse Edili hanno sviluppato un elevato grado di coordinamento che di fatto ne ha omologato i servizi e il tipo di strutturazione. Possiamo, perciò, generalizzare dicendo che buona parte dei servizi offerti dalle Casse Edili lombarde è rivolto alla mutualizzazione degli obblighi retributivi. Si tratta di un sistema che, grazie agli accantonamenti fatti dalle imprese presso le Casse, consente di erogare ai lavoratori una parte importante del trattamento retributivo previsto dalla contrattazione collettiva, per quanto riguarda le ferie e la gratifica natalizia. In pratica, attraverso questa modalità viene garantita l'effettività e il rispetto delle scadenze pattuite per l'erogazione dei trattamenti. Inoltre, le Casse Edili erogano altre significative prestazioni quali il premio annuo per l'anzianità professionale edile (APE); una prestazione retributiva al momento del pensionamento (che verrà sostituita dalla previdenza complementare con un fondo nazionale di settore); l'integrazione al trattamento economico nei casi di malattia e infortunio; prestazioni sanitarie integrative, quali il rimborso delle spese odontoiatriche, la copertura dei costi per il ricovero ospedaliero, il rimborso delle spese per le protesi ortopediche; gli assegni e le borse di studio.

Ovviamente, le prestazioni erogate delle Scuole Edili, variano molto in base alle esigenze del mercato del lavoro locale. La funzione di questi organismi, infatti, è quella di consentire un migliore incontro tra domanda e offerta di lavoro, favorendo l'aggiornamento delle qualifiche individuali e la riconversione professionale dei lavoratori che hanno perso il proprio impiego.

EDILIZIA								
SISTEMA CASSE EDILI			SISTEMA PER LA TUTELA DELLA SALUTE / CNCP	SISTEMA FORMAZIONE PROFESSIONALE				
Contratti	Parti Sociali	Ente	Ente	Contratti	Parti Sociali	Ente		
CCNL/ CCPL Imprese Edili e affini	Assimpredi-ANCE FeNEAL UIL FILCA CISL FILLEA CGIL	Cassa Edile di Mutualità ed Assistenza di Milano Lodi Monza e Brianza CAPE – Cassa Assistenziale Paritetica Edile Brescia Cassa Edile di Mutualità e Assistenza delle province di Lecco-Como Cassa Edile di Mutualità ed Assistenza Cremona Cassa Edile di Bergamo	CPT Milano Lodi Monza e Brianza  CPT Brescia  CPT Lecco e CPT Como  CPT Cremona  CPT Bergamo	CCNL Edilizia Industria	ANCE, Feneal UIL, Filca CISL, Fille CGIL	E.S.E.M. – Ente Scuola Edile Milanese SEB Scuola Edile Bresciana ESEDIL – Ente Scuola per l’Edilizia della Provincia di Pavia Scuola Edile Cremonese Scuola Edile di Bergamo		
		Collegio Appaltatori e Capimastri-Unione Provinciale Artigiani-Unione Mantovana Cooperative-Federazione Cooperative E Mutuo-CGIL Fillea-Unione Sindacale Provinciale-UIL	COE-Cassa Operai Edili Mantova			CPT Mantova	ANCE, UPA, CNA, Ass. Lomb. Coop. Prod. Lav., Unione Mantovana Coop., Confartigianato Imprese MN, FENEAL-UIL, la FILCA-CISL e la FILLEA-CGIL	S.P.A.E. – Scuola Provinciale Apprendisti Edili Mantova
		ANCE, Confartigianato, l’Intersind. CNA FeNEAL-UIL, FILCA-CISL, FILLEA-CGIL	Cassa Edile di Mutualità ed Assistenza di Varese			CPT Varese	ANCE Como APA e CNA FILLEA-CGIL, FILCA-CISL, FENEAL-UIL	E.S.P.E. – Ente Scuola Professionale Edile della Provincia di Como
		ANAEP-Confartigianato, ANSE/ASSOEDIL-CNA, FILE-CASARTIGIANI e CLAAI	Cassa Edile di Pavia			CPT Pavia	Associazione Costruttori Edili – Associazione Artigiani Confartigianato – CNA FeNEAL-UIL, FILCA-CISL, FILLEA-CGIL	S.P.E.V. – Scuola Professionale Edile della provincia di Varese
	Unione Industriali Della Provincia Di Sondrio- Unione Artigiani Della Provincia Di Sondrio Feneal UIL Filca CISL Fillea CGIL	Cassa Edile di assistenza Sondrio	CPT Sondrio		ANCE sondrio ANAEP- confartigianato Feneal UIL, Filca CISL, Fillea CGIL	E.S.F.E. Ente Paritetico per la Sicurezza e la Formazione in Edilizia Sondrio		
	CCNL lavoratori dipendenti imprese artigiane e piccole e medie imprese industriali dell’Edilizia e affini	Associazione Artigiani di Bergamo- Confartigianato, Confederazione Nazionale degli Artigiani, Liberi Imprenditori Associati FILLEA-CGIL, FILCA-CISL, FeNEAL-UIL	EDILCASSA Bergamo c/o CPTA		CPTA Artigiani Bergamo	CCNL artigiano e CCNL Industria (imprese edili e affini)	ANCE, ANAEP/UPAL-CONFARTIGIANATO della Provincia di Lecco e la FENEAL-UIL, la FILCA-CISL e la FILLEA-CGIL	ESPE – Ente Unico Paritetico per la Formazione e la Sicurezza O.P.P. Edilizia della Provincia di Lecco

### 5.3 Servizi

La bilateralità nei servizi si è sviluppata relativamente più tardi e con modalità differenti rispetto ad altri settori. Infatti, diversamente da agricoltura ed edilizia, la pratica della bilateralità comincia a prendere forma solo negli anni 90 con un percorso che viene attivato a livello nazionale dalle parti sociali. L’idea alla base era quella di costituire degli organismi nazionali che avrebbero dovuto stimolare la crescita di enti territoriali e regionali. A oggi, tuttavia, questo percorso non sembra ancora completato.

In Lombardia sono stati costituiti enti bilaterali decentrati, dotati di propri statuti e di un certo grado di autonomia dal livello centrale, nei soli comparti della vigilanza privata, della formazione professionale e delle pulizie e servizi integrati. In tutti gli altri comparti, invece, le imprese e i lavoratori fanno riferimento esclusivamente alla struttura nazionale di riferimento. Ci riferiamo al comparto delle aziende termali, dei dipendenti di proprietari di fabbricati, degli agenti immobiliari, dei lavoratori domestici, degli studi professionali. Ad essere precisi, anche nel comparto dei servizi di pulizia, per quanto riguarda l’asse contrattuale di Confcommercio, e nella vigilanza privata, per quanto concerne l’asse Confesercenti, non sono presenti enti bilaterali territoriali o regionali.

In Lombardia, gli enti dotati di autonomia territoriale risultano quindi tre: due a carattere regionale (l’ELGA e E.BI.V. LOMBARD) e uno a carattere provinciale (OBSI Milano). Quest’ultimo rappresenta l’articolazione territoriale dell’ONBSI, l’Organismo Nazionale Bilaterale delle imprese esercenti Servizi Integrati. Si tratta di un organismo bilaterale nazionale costituito il 26 giugno 2003 da un accordo tra le organizzazioni FISE-ANIP, ANCST, Legacoop, Unionservizi, CONFAPI, Federlavoro e Servizi - Confcooperative, AGCI PSL e da FILCAMS CGIL, FISASCAT CISL e UIL Trasporti in attuazione del CCNL di settore. A oggi, questo organismo presenta solo tre diverse strutture territoriali: l’organismo regionale del Lazio e gli organismi territoriali di Torino e Milano. Per essere precisi, non si tratta di un vero e proprio ente bilaterale, bensì di un organismo paritetico, in quanto svolge principalmente funzioni delegate dalla legge in materia di formazione professionale per i dipendenti delle imprese di pulizia, servizi integrati e multiservizi. La sua articolazione milanese non si discosta da quanto previsto a livello nazionale. In particolare l’OBSI Milano si occupa di promuovere iniziative in materia di formazione e qualificazione professionale attraverso l’attivazione di appositi corsi. Inoltre, svolge funzioni di monitoraggio e controllo delle attività formative e dei bisogni del mercato del lavoro.

Per quanto riguarda la vigilanza privata, in Lombardia è stato costituito l’E.BI.V. LOMBARD. Si tratta di una delle 7 diramazioni regionali di EBINVIP, l’Ente Bilaterale Nazionale Vigilanza privata, attualmente costituita. Nonostante sia dotato di un proprio statuto indipendente, l’Ente Bilaterale Vigilanza privata della Lombardia non possiede ampia autonomia dalla sua struttura nazionale di riferimento. Così come da statuto del EBINVIP,

infatti, le diramazioni regionali devono adottare una forma statutaria stabilita centralmente e devono attenersi a precise disposizioni. L'ente nazionale, infatti, ha il compito di supervisionare l'attività delle organizzazioni regionali e di verificare che queste si conformino ai principi e alle linee guida promosse in sede centrale. Rispetto ai compiti e ai servizi offerti, E.BI.V. LOMBARD svolge attività di studio e di monitoraggio del mercato del lavoro nel settore della vigilanza privata, promuove con iniziative mirate la formazione e la riqualificazione professionale, favorisce l'incontro tra domanda e offerta di lavoro e sostiene un modello cooperativo di relazioni tra le parti sociali. L'Ente, inoltre, ha tra i suoi compiti principali la certificazione dei contratti di apprendistato, l'erogazione di forme di sanità e previdenza integrativa e lo stanziamento di contributi di solidarietà per i lavoratori affetti da malattie patologiche. Infine, E.BI.V. LOMBARD si propone in futuro di avviare programmi per il finanziamento di piani di sostegno al reddito per i lavoratori che hanno perso il posto di lavoro, i quali dovranno essere attuati di concerto con piani di riqualificazione professionale.

SERVIZI					
COMPARTO	CONTRATTO	ENTE NAZIONALE	PARTI SOCIALI	ENTE TERRITORIALE	
				Regionale	Provinciale
Aziende Termali		EBITERME			
Dipendenti da Proprietari di Fabbricati		EBINPROF			
Agenti Immobiliari		EBNAIP			
Lavoro Domestico		EBINCOLF			
Pulizia e Servizi integrati	CCNL Industria e cooperative	ONBS	FISE-ANIP, ANCST – LEGACOOP, UNIONSERVIZI – CONFAPI, FEDERLAVORO E SERVIZI - CONFCOOPERATIVE, AGCI PSL e da FILCAMS CGIL, FISASCAT CISL e UIL TRASPORTI		OBSI MILANO
	CCNL Confcommercio	EBINAS			
Studi Professionali		EBIPRO			
Vigilanza privata	CCNL Assiv e Cooperazione	EBINVIP	ASSVIGILANZA – ASSIV – UNIV – FEDERLAVORO E SERVIZI CONFCOOPERATIVE UNIONE REGIONALE DELLA LOMBARDIA - LEGACOOP FILCAMS-CGIL, FISASCAT-CISL, UILTUCS-UIL	E.BI.V.LOMBARD	
	CCNL Assicurazione e Confesercenti	Adesione a EBINTER			

Per quanto riguarda la **formazione professionale**, a seguito di un accordo stipulato il 29 novembre 2004 tra l'FLC CGIL Scuola Lombardia, la UIL Scuola Lombardia, la CISL Scuola Lombardia e l'AEF Lombardia (un'associazione di categoria che raggruppa la gran parte degli enti di formazione sul territorio lombardo) è stato costituito l'ELGA, l'Ente Lombardo Garanzia Lavoratori della Formazione. Si tratta di un ente bilaterale regionale creato al fine di rispondere a due scopi primari. Così come si legge dall'accordo istitutivo, infatti, l'ELGA da un lato, mira a promuovere "interventi di formazione continua e permanente rivolti all'aggiornamento, la riqualificazione e la riconversione dei lavoratori", dall'altro, intende promuovere "interventi di sostegno e supporto, anche economico, ai lavoratori in caso di crisi occupazionale e/o aziendale". Per raggiungere questi scopi, l'ente si è dotato di un fondo, il Fondo di Garanzia, finanziato dai contributi versati dai datori di lavoro e dai lavoratori pari all'1% del monte salari, di cui due terzi a carico dei primi e un terzo a carico dei secondi.

SCUOLA			
CONTRATTO	ENTE NAZIONALE	PARTI SOCIALI	ENTE REGIONALE
CCNL/CCRL Formazione Professionale	EBINFOP Ente Bilaterale Nazionale della Formazione Professionale	FORMA e CENFOP FLC CGIL, CISL SCUOLA, UIL SCUOLA e SNALS-CONFISAL (Regione Lombardia-AEF Lombardia)	ELGA Ente Lombardo Garanzia Lavoratori della Formazione

#### 5.4 Terziario e servizi di distribuzione

Per terziario intendiamo tutto il variegato mondo del commercio e dei servizi legati alla distribuzione: un aggregato economico che per le caratteristiche del sistema bilaterale viene normalmente classificato fuori dal più generale settore dei servizi (Italia Lavoro 2014). Come si può intuire, si tratta di un'area che comprende imprese molto differenti che presentano bisogni altrettanto differenziati. Da una parte, infatti, la vendita al dettaglio si caratterizza per la presenza di microimprese, generalmente a conduzione familiare, disperse su tutto il territorio. Dall'altra, invece, la grande distribuzione o il commercio all'ingrosso impiegano ampie quantità di lavoratori, concentrate in unità produttive di grandi dimensioni e localizzate sul territorio.

Questo aggregato settoriale si struttura su quattro distinti assi contrattuali: l'area Confcommercio, l'area Confesercenti, l'area della distribuzione cooperativa e una piccola area costituita dalle imprese del settore della panificazione. In ognuno di questo quattro assi contrattuali, a partire dagli anni 90, si sono sviluppati degli enti bilaterali autonomi.

Per quanto riguarda l'area che fa riferimento a Confcommercio è attivo EBINTER, l'ente bilaterale nazionale del settore terziario. Si tratta di un ente bilaterale che svolge principalmente funzione di coordinamento dell'attività dei 92 enti provinciali attualmente operativi. A quest'articolazione territoriale si affiancano 3 enti regionali e 2 enti interprovinciali che sono stati costituiti per meglio rispondere alle particolari esigenze locali. In Lombardia, EBINTER è presente con delle sue strutture decentrate in tutte le province eccetto quella di Monza Brianza. Tra le funzioni principali di questi enti vi è il rilascio del parere di conformità per i contratti di apprendistato e l'erogazione di servizi, quali la mutualizzazione degli obblighi contrattuali e l'erogazione di prestazione di welfare integrativo. A fianco di questi enti, inoltre, sono presenti gli organismi paritetici, i quali svolgono l'azione di monitoraggio delle condizioni di lavoro nel campo della prevenzione dei rischi e della salute e sicurezza.

Nell'area che fa riferimento a Confesercenti, invece, è attivo EBN.TER, l'ente bilaterale per il terziario, il quale si struttura su 16 enti regionali. Si tratta di un ente le cui funzioni sono incentrate principalmente nel campo della formazione, sia attraverso lo studio dei fabbisogni formativi, sia attraverso iniziative dirette. Inoltre, EBN.TER promuove attività di incontro tra domanda e offerta di lavoro e offre prestazioni nel campo della previdenza e dell'assistenza sanitaria integrativa.

In Lombardia, grazie all'accordo stipulato nel gennaio del 2000 tra Confesercenti Lombardia - FILCAMS CGIL Lombardia - FISASCAT CISL Lombardia - UILTuCS UIL Lombardia, è stato costituito l'ENBIL, l'Ente Bilaterale Regionale Lombardo per le Aziende del Terziario, Commercio, Turismo e Servizi.

Si tratta di un ente multisettoriale che agisce sia nel settore terziario che in quello del turismo. Al fine di migliorare il raccordo e il coordinamento tra i servizi offerti sul territorio e la struttura regionale, le parti hanno deciso di costituire anche quattro sportelli territoriali dell'Ente, nelle province di Milano Bergamo, Brescia e Varese. Questi, tuttavia, non godono di autonomia rispetto alla struttura regionale di riferimento, e quindi non possono essere considerati come dei veri e propri enti bilaterali locali, bensì come strutture amministrative decentrate che favoriscono l'erogazione dei servizi promossi dal livello regionale.

L'Ente Bilaterale Regionale Lombardo per le Aziende del Terziario, Commercio, Turismo e Servizi promuove diversi interventi di carattere sociale in favore dei lavoratori e delle imprese. Ci riferiamo in particolar modo alla promozione di iniziative di formazione e qualificazione professionale, alle attività di sostegno temporaneo del reddito dei lavoratori coinvolti in processi di ristrutturazione e riorganizzazione, agli interventi per il sostegno dei redditi di lavoratori stagionali. Inoltre, l'ENBIL promuove l'accreditamento al servizio di assistenza sanitaria integrativa presso ASTER, l'Ente di Assistenza Sanitaria Integrativa per i dipendenti dalle aziende del Commercio,

del Turismo e dei Servizi, costituito in sede nazionale allo scopo di fornire assistenza sanitaria per i propri associati. Per quanto riguarda l'attività di formazione e riqualificazione professionale l'ENBIL si avvale delle risorse messe a disposizione da FON.TER, il Fondo paritetico interprofessionale nazionale per la formazione continua del terziario. Rispetto a questo fondo, l'Ente fornisce una prima valutazione della coerenza dei progetti formativi presentati dalle imprese e dalle organizzazioni sindacali, in relazione ai reali fabbisogni rilevati dalle Parti Sociali sul territorio.

A partire dal 2011, presso l'ENBIL è stato costituito il Comitato Paritetico Regionale (CPR). Si tratta di un organismo paritetico che svolge funzioni delegate dal legislatore in materia di rilascio di pareri di conformità dei contratti di apprendistato, di composizione delle controversie in materia di lavoro e di promozione della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro.

Per quanto riguarda l'area contrattuale delle cooperative, invece, sia in Lombardia, che nel resto d'Italia, non è presente la rete territoriale degli enti bilaterali e tutti i servizi vengono erogati direttamente dal EBINCOOP. Tuttavia, il sistema bilaterale delle cooperative di distribuzione si appoggia sui fondi regionali COOPFORM, i quali sono stati istituiti dalla contrattazione collettiva dell'agricoltura, per la promozione di percorsi di riqualificazione professionale.

Infine, l'area dei panificatori rappresenta un'esperienza piuttosto interessante e innovativa. Il Contratto Integrativo Regionale Lombardia dei panificatori nel 2011 ha dato vita ad EBIPAL Lombardia, l'Ente Bilaterale Regionale Lombardia della Panificazione e Attività Affini. Costituito da un'intesa tra le organizzazioni datoriali Unione Regionale dei Panificatori della Lombardia e Federazione ASSIPAN (aderente a Confcommercio) e le organizzazioni sindacali FAI-CISL, FLAI-CGIL, UILA-UIL Lombardia, questo ente rappresenta l'unica struttura territoriale dell'ente nazionale EBIPAL.

L'accordo istitutivo dell'Ente, segna un passo importante in quanto estende il livello di tutela delle imprese e dei lavoratori del settore. Già dal 1981, infatti, in Lombardia era attiva una Cassa Panettieri, denominata Commissione Paritetica Panificatori e Lavoranti Panettieri della Regione Lombardia, la quale erogava ai lavoratori trattamenti integrativi nei casi di malattia e infortunio. Con la nascita di EBIPAL Lombardia tutte le funzioni della Cassa Panettieri vengono assunte dal nuovo ente. Inoltre, questa viene caricata di nuovi compiti al fine di *"assicurare alle imprese e ai lavoratori del settore servizi innovativi ed adeguati, oltre ad interventi di sostegno o di integrazione al reddito"*. Tra i principali compiti dell'ente ci sono il monitoraggio del settore, attraverso la creazione di un apposito osservatorio; la mutualizzazione delle integrazioni di malattia e infortunio; la mutualizzazione della previdenza complementare; l'assistenza contrattuale; l'erogazione di servizi e



provvidenze bilaterali in tema di welfare contrattuale. Inoltre, sono demandati all'Ente i compiti di costituire l'Organismo Paritetico Regionale per la Salute e Sicurezza, di istituire le Rappresentanze dei Lavoratori per la Sicurezza Territoriale (RLST) e l'istituzione del Comitato Regionale per la Formazione e l'Apprendistato.

TERZIARIO					
AREA	CONTRATTO	ENTE NAZIONALE	PARTI SOCIALI	ENTE TERRITORIALE	
				Regionale	Provinciale
Terziario Confcommercio	CCNL del Terziario, della Distribuzione e dei Servizi.	EBINTER	CONFCOMMERCIO e FILCAMS-CGIL, FISASCAT-CISL, UILTuCS-UIL		EBT c/o OPP DI BERGAMO EBT Com c/o OPP DI BRESCIA EBT c/o OPP DI COMO EnBiTe c/o OPP DI CREMONA EBT Ter c/o OPP DI LECCO EBT c/o OPP DI LODI EB c/o OPP DI MANTOVA EBITer c/o OPP MILANO EBT Com c/o OPP DI PAVIA EBT Com c/o OPP DI SONDRIO EBC c/o OPP DI VARESE
Terziario Confesercenti		EBN.TER	Confesercenti, FILCAMS-CGIL, FISASCAT-CISL, UILTuCS-UIL	ENBIL Ente Bilaterale Regionale Lombardo per le aziende del Terziario: COMMERCIO, TURISMO E SERVIZI c/o CPR	ENBIL BERGAMO c/o CPR ENBIL BRESCIA c/o CPR ENBIL VARESE c/o CPR ENBIL (E.B.R.L.)c/o CPR MILANO
Distribuzione Cooperativa		EBINCOOP			
Panificazione	CCNL/CCRL Panificazioni	EBIPAN	Federazione Italiana Panificatori e FIESA – Confesercenti Confcommercio – ASSIPAN FLAI-CGIL, FAI-CISL, UILA-UIL (Unione Regionale Panificatori Lombardia)	EBIPAL-ENTE BILATERALE DEL SETTORE DELLA PANIFICAZIONE ED ATTIVITA' AFFINI	

### 5.5 Turismo

Il turismo si articola lungo quattro distinti assi contrattuali nazionali: Confcommercio; Confesercenti; Confindustria, ed infine, sempre nello stesso perimetro Confindustria Associazione italiana catene alberghiere. All'interno di questa ripartizione, i sistemi bilaterali sono solo tre, in quanto le due aree riconducibili a Confindustria sono state accorpate. Elemento comune a queste tre esperienze di bilateralità è certamente il forte livello di centralizzazione. In tutte sono stati sempre costituiti prima gli enti nazionali e solo successivamente quelli

territoriali. Inoltre, a partire dal 2009, il sistema è stato soggetto a una ristrutturazione al fine di ottimizzare le risorse e garantire trasparenza e coordinamento tra le diverse strutture territoriali. A tal fine, perciò, gli enti territoriali sono stati dotati di statuti tipo e di meccanismi di controllo del proprio operato.

Questo percorso di sviluppo della bilateralità attivato dal livello nazionale per poi svilupparsi sul territorio non lo si può certamente considerare concluso. Nell'asse Confcommercio, che prevede un livello regine ed uno provinciale, sono stati infatti costituiti solo 49 enti territoriali appartenenti all'EBNT, l'Ente Bilaterale Nazionale del Turismo, di cui 17 regionali e 32 provinciali. Incompleto è anche il percorso attivato in ambito Confindustria con la costituzione di solo 6 enti regionali e 3 provinciali. Infine, per quanto riguarda l'area di Confesercenti risultano costituiti ben 17 enti regionali.

La bilateralità nel turismo, perciò, appare come un sistema che si è sviluppato a macchia di leopardo. In questo quadro, la posizione della Lombardia è certamente soddisfacente. Riferendoci alla tabella qui riportata, infatti, possiamo notare come per quanto riguarda l'asse Confcommercio, siano stati costituiti enti bilaterali appartenenti all'EBNT (Ente Bilaterale Nazionale del Turismo) in tutte le province lombarde. Si tratta di un dato significativo, che assume ancora più rilevanza se si pensa che questi rappresentano oltre un terzo di tutte le strutture provinciali dell'EBNT. A fianco degli enti bilaterali territoriali, inoltre, sono stati costituiti in ciascuna provincia anche gli organismi paritetici per la salute e sicurezza.

Per quanto riguarda invece l'area contrattuale delle industrie turistiche aderenti a Confindustria, va evidenziato come delle tre articolazioni provinciali dell'EBIT ad oggi attivate, una è quella di Milano (le altre due sono presenti a Roma e Savona).

L'EBIT di Milano nasce il 10 novembre del 2006 su iniziativa della FILCAMS CGIL, della FISASCAT CISL e della UILTuCS UIL in accordo con Assolombarda. Si tratta di un ente bilaterale ancora piuttosto giovane che si pone diversi obiettivi quali: il monitoraggio del quadro economico del settore; la mappatura dei fabbisogni professionali e formativi; la predisposizione e il coordinamento degli schemi formativi; l'attuazione dei compiti demandati dalla contrattazione collettiva in materia di sostegno al reddito. Rispetto a questo ultimo punto vanno ricordate due importanti campagne che l'ente ha promosso in questi anni di crisi: il bando "Buono per le Famiglie" e "EBIT solidale". Si tratta di due distinte iniziative volte ad erogare risorse una tantum per sostenere i lavoratori del comparto duramente colpiti dalla crisi economica.

Non ci soffermiamo sui servizi offerti dagli Enti Bilaterali del Turismo nei diversi territori provinciali, in quanto come abbiamo già detto, si tratta di organismi che non godono di autonomia rispetto al livello nazionale<sup>7</sup>.

A conclusione di questa fotografia della bilateralità nel turismo, merita, invece, mettere in evidenza l'esperienza

<sup>7</sup> Per una disamina puntuale dei servizi offerti dagli EBNT si rimanda al Primo rapporto nazionale sulla bilateralità di Italia Lavoro (2014) e sito web nazionale dell'ente <http://www.ebnt.it>.

sorta a partire dalla fine degli anni 90 in una particolare area del turismo lombardo: l'area delle agenzie di viaggio e delle imprese recettive all'aria aperta.

Attraverso un accordo del 1998 tra la FIAVET e FAITA FEDERCAMPING, due organizzazioni datoriali aderenti a Confcommercio, con le organizzazioni sindacali FILCAMS CGIL, FISASCAT CISL e UILTuCS UIL, le parti sociali hanno dato vita all'Ente Bilaterale Regionale Lombardo (EBRL). Si tratta di un organismo autonomo che si occupa principalmente della formazione, della riqualificazione e dell'aggiornamento di coloro che operano nei tour operator e nei campeggi. Grazie a questo ente, ogni anno vengono realizzati corsi e iniziative di formazione, tra cui corsi di lingua con la partecipazione di docenti e professionisti esperti del mondo turistico. Tutti i corsi dell'Ente sono gratuiti per gli aderenti in regola con i versamenti. L'EBRL, inoltre, promuove in collaborazioni con la Regione Lombardia iniziative per la sicurezza nei luoghi di lavoro e attività di orientamento e monitoraggio del mercato del lavoro.

TURISMO					
AREA	CONTRATTO	ENTE NAZIONALE	PARTI SOCIALI	ENTE TERRITORIALE	
				Regionale	Provinciale
Confcommercio	CCNL Turismo	EBNT	Federalberghi, Fipe, FIAVET, FAITA, Federreti, FILCAMS - CGIL, FISASCAT - CISL, UILTuCS - UIL.		EBP c/o OP per i settori Alberghiero e Pubblici Esercizi della Provincia di Bergamo EB c/o OP Bresciano del Turismo EB c/o OP del Turismo della prov. di Como EBT c/o OP Unitario del Settore Turismo della Provincia di Lecco EB c/o OP Mantovano Commercio Turismo e Servizi EBT c/o OO del Comparto Alberghi di Milano e Provincia EBT. Pe c/o OP per il settore Pubblici Esercizi di Milano e Provincia EBT c/o OP della Provincia di Sondrio EN.BI.TE Ente Bilaterale del Commercio e del Turismo della provincia di Cremona EBT c/o OP della Provincia di Pavia EB c/o OP della Provincia di Lodi per il Terziario e il Turismo EB c/o OP per il Settore Alberghiero e Pubblici Esercizi della Provincia di Varese
			FIAVET, FAITA, e della FILCAMS-CGIL, FISASCAT-CISL e UILTuCS-UIL	E.B.R.L. Ente Bilaterale Regionale Lombardo delle Agenzie di Viaggi e Aziende ricettive all'aria aperta (OP non costituito)	
Confesercenti		EBN	Confesercenti, FILCAMS-CGIL FISASCAT-CISL, UILTuCS-UIL	ENBIL Ente Bilaterale Regionale Lombardo per le aziende del Terziario: COMMERCIO, TURISMO E SERVIZI c/o CPR	ENBIL BERGAMO c/o CPR ENBIL BRESCIA c/o CPR ENBIL VARESE c/o CPR ENBIL (E.B.R.L.)c/o CPR MILANO
Confindustria		EBIT L'Ente Bilaterale Nazionale dell'Industria Turistica	FEDERTURISMO Confindustria con l'adesione di Confindustria AICA, FILCAMS-CGIL, FISASCAT-CISL, UILTuCS-UIL. (Assolombarda Gruppo Terziario Turistico)		EBIT Milano



## 6. UN FOCUS SUL SISTEMA BILATERALE ARTIGIANO DELLA LOMBARDIA

Come più volte abbiamo trattato in questo volume, una delle regolarità osservabili nelle relazioni industriali è che l'azione sindacale nelle piccole e piccolissime imprese appare più problematica rispetto a quelle di dimensioni maggiori. Questo elemento trova il suo apice nell'artigianato, dove ai già menzionati problemi di rappresentanza nelle PMI, si aggiunge il fatto che spesso l'impresa artigiana opera in una posizione di sub committenza con margini d'azione sensibilmente più ridotti. Dobbiamo ricordare, inoltre, che il comparto artigiano si caratterizza per un livello di tutele decisamente inferiore agli altri settori produttivi. Ci riferiamo, da un lato, alle tutele normative in caso di licenziamento e agli ammortizzatori sociali, che sono praticamente assenti nelle imprese al di sotto dei 15 dipendenti, dall'altro, ai problemi legati a una contrattazione collettiva "spalmata" su sedici diversi assi contrattuali. A tal proposito occorre ricordare che fino a tutti gli anni 80, nell'artigianato vigevano i soli contratti nazionali, con problemi di attribuzione di alcuni settori alle diverse tipologie contrattuali, noto come problema dei "settori scoperti".

Le relazioni industriali nell'artigianato hanno, perciò, affrontato sfide maggiori rispetto ad altri ambiti produttivi italiani. In particolare le parti hanno dovuto riadattare il modello contrattuale alle esigenze proprie del comparto. L'accordo interconfederale del 3 agosto 1992 rappresenta il punto di snodo di tale riorganizzazione. Esso, infatti, ha introdotto un secondo livello negoziale, fissato a livello regionale, per garantire una maggiore rappresentanza delle imprese artigiane disperse lungo il territorio e provare a risolvere il problema dei "settori scoperti". L'artigianato, perciò, si configura come un comparto caratterizzato da una particolare complessità dell'esercizio della rappresentanza e della tutela degli interessi dei lavoratori.

Si tratta di elementi rilevanti che negli ultimi anni hanno prodotto diverse occasioni di conflitto, culminate con la firma dell'accordo interconfederale separato del 22 gennaio 2009, che ha visto la forte contrarietà della CGIL. In questo quadro, un'importante spinta propulsiva per il miglioramento delle relazioni tra le parti sociali è certamente venuta dagli enti bilaterali, organismi che nel settore hanno fatto la loro comparsa già a partire dalla fine degli anni 70 grazie ad alcune esperienze negoziali provinciali, tra cui quella più significativa è la cassa provinciale MILAA (Mutua Integrativa Lavoratori Artigiani dell'Abbigliamento). Enti Bilaterali che

nell'artigianato hanno trovato una loro piena diffusione e sistematizzazione, prima, con gli accordi interconfederali del 1987 e del 1988 e l'Istituzione dell'EBNA (Ente Bilaterale Nazionale Artigianato) e successivamente negli anni duemila, grazie anche all'intervento del legislatore.

Il sistema della bilateralità rappresenta, perciò, un punto di snodo chiave per le relazioni industriali dell'artigianato. Si tratta, infatti, di un sistema che anche nei momenti più difficili ha obbligato le parti a proseguire il confronto, specie a livello decentrato. Non va dimenticato che le turbolenze a livello nazionale andavano di pari passo con la crisi della concertazione e che a livello regionale e provinciale si è, al contrario, consolidata e istituzionalizzata in "networks concertativi" (Cerruti 2004), specie nella gestione dei servizi per l'impiego e della formazione professionale, con un importante contributo degli enti bilaterali in termini di attività e informazione. La bilateralità, perciò, nel settore artigiano è riuscita a mitigare i problemi strutturali che caratterizzano le sue relazioni industriali, dando alle parti delle sedi di confronto stabili e riconosciute che spesso hanno portato alla definizione di priorità comuni.

Tutto questo ragionamento ha assunto una particolare rilevanza in un territorio come la Lombardia. Questa regione, infatti, in primo luogo vede nell'imprenditoria artigiana un'importante risorsa per la sua economia. Se in tutt'Italia, la piccola-media impresa artigiana nel 2010 contava circa 460.000 imprese a livello nazionale, in Lombardia queste erano 83.695, pari al 18% del dato nazionale. In secondo luogo, è sul territorio lombardo che in più occasioni si sono ricercate delle soluzioni negoziali innovative che hanno fatto da apripista per lo sviluppo della bilateralità artigiana nell'intero territorio nazionale. Ci riferiamo in particolare modo all'accordo del 30 novembre 2008 sull'universalizzazione delle prestazioni degli enti bilaterali, che ha posto le basi per l'accordo nazionale del 15 dicembre 2009, perfezionato prima con la delibera EBNA del 12 marzo 2010 e quindi con l'atto di indirizzo sulla bilateralità del 30 giugno 2010. Grazie a questo accordo vengono introdotti degli incentivi in favore delle imprese che aderiscono alla bilateralità, che di fatto rendono conveniente l'iscrizione all'Ente, incrementando notevolmente la platea dei lavoratori che possono accedere al suo sistema di tutele. La Lombardia, perciò, insieme al Veneto e all'Emilia-Romagna, rappresenta il luogo in cui la bilateralità artigiana si è maggiormente sviluppata e in cui le parti sono riuscite a proporre innovazioni importanti anche in chiave nazionale. Nel corso del presente capitolo, perciò, andremo a ricostruire le principali tappe che hanno contribuito allo sviluppo della bilateralità artigiana in Lombardia e alle caratteristiche del suo modello organizzativo.

### **6.1 L'originalità della bilateralità lombarda: decentrare coinvolgendo?**

Come si può vedere nella tabella qui sotto riportata, a partire dal 1993, la bilateralità in Lombardia si è strutturata principalmente intorno all'Ente Bilaterale Lombardo dell'Artigianato (ELBA). Tale architettura, tuttavia, non è rimasta statica nel tempo e ha subito un costante processo di revisione e aggiornamento. In particolare, con l'accordo regionale del 20 dicembre 1999, che ha dato attuazione all'accordo interconfederale nazionale del 3 settembre 1996 in materia di sicurezza sul lavoro, presso la struttura dell'ELBA è stato istituito il Comitato Paritetico Regionale dell'Artigianato (CPRA) e le sue diramazioni provinciali (OPTA, Organismo Paritetico Territoriale Artigiano). Inoltre, lo stesso accordo ha previsto la creazione degli enti bilaterali territoriali (EBA), che da un lato operano come terminali decentrati di ELBA per le attività amministrative di raccolta, istruttoria e parere di conformità delle domande di provvidenze, dall'altro svolgono attività promozionale in forme scelte autonomamente, adattandosi alla specificità del proprio territorio. Infine, con l'accordo del 17 marzo 2008, le parti sociali costituiscono presso ELBA l'articolazione regionale di FONDARTIGIANATO, per quanto concerne la formazione professionale.

L'ELBA, come gli altri enti bilaterali delle grandi regioni del Centro-Nord, è un ente bilaterale di prima generazione, costituito poco dopo gli accordi interconfederali del 1988. Diventato operativo nel 1993, l'Ente sostiene l'artigianato lombardo attraverso l'erogazione di una serie di provvidenze alle imprese e ai lavoratori del comparto, determinate di anno in anno dalle parti sociali aderenti.

Tra le principali prestazioni di ELBA ci sono le misure a sostegno dell'occupazione, quali gli incentivi alle nuove assunzioni, i contributi per gli investimenti aziendali, gli interventi per favorire l'accesso al credito per le aziende; le misure a sostegno del reddito in caso di sospensione o riduzione delle attività e i contributi a sostegno della scolarità e della famiglia. Si tratta in buona parte di misure di welfare complementare, che differentemente da quanto accade in altre regioni e in altri settori, mirano a evitare la fuoriuscita di professionalità verso altri comparti economici.

ARTIGIANATO				
ENTE TERRITORIALE		DATA COSTITUZIONE	PARTI SOCIALI	FUNZIONI PRINCIPALI
Regionale	Provinciale			
ELBA (Ente Lombardo Bilaterale dell'Artigianato)	EBA Bergamo EBA Brescia EBA Como EBA Cremona EBA Lecco EBA Lodi EBA Mantova EBA Milano-Monza e Brianza EBA Pavia EBA Sondrio	05/03/1993	CONFARTIGIANATO Lombardia CNA Lombardia CLAAI Lombardia CASARTIGIANI Lombardia CGIL Lombardia CISL Lombardia UIL Milano e Lombardia	Qualificazione competitiva delle imprese Welfare complementare  Salute e sicurezza sul lavoro  Osservatorio sul mercato del lavoro e sulla formazione  Finanziamento della RSB e degli RSLT
CPRA (Comitato Paritetico Regionale dell'Artigianato per la sicurezza e l'ambiente) C/O ELBA	EBA Varese OPTA Bergamo OPTA Brescia OPTA Como OPTA Cremona OPTA Lecco OPTA Lodi OPTA Mantova OPTA Milano-Monza e Brianza OPTA Pavia OPTA Sondrio OPTA Varese	20/12/1999		Informazione su salute e sicurezza nei luoghi di lavoro  Prevenzione degli infortuni  Formazione dei Rappresentanti dei Lavoratori per la Sicurezza Territoriali (RLST)
FONDARTIGIANATO Lombardia C/O ELBA		17/03/2008		Fondo interprofessionale per la Formazione continua realizzato in base alla legge 388/200

La struttura di ELBA, il tipo di prestazioni erogate e le sue prerogative hanno subito parecchie trasformazioni nel tempo. Si tratta di un percorso di costante riadattamento, con il quale le parti hanno cercato di rispondere alle nuove esigenze, in particolare in relazione alle conseguenze della crisi economica e alle diverse turbolenze nelle relazioni industriali del comparto. Un processo di adeguamento che ha prodotto soluzioni spesso innovative, che sono poi state replicate su scala nazionale.

Originariamente, la struttura dell'ELBA si articolava su due fondi:

- il fondo per la tutela della professionalità delle imprese artigiane e dei loro dipendenti (FTP), che eroga contributi in favore dei lavoratori in caso di sospensione o riduzione temporanea dal lavoro (inclusi i contratti di solidarietà), contributi alle imprese a sostegno della formazione, dei sistemi qualità e per la crescita occupazionale, e contributi ad entrambi in caso di eventi eccezionali
- il fondo per l'assistenza contrattuale (FACL), che finanzia la rappresentanza territoriale

All'esterno della struttura di ELBA, era stato, inoltre, costituito il Fondo Lombardo per la Formazione del lavoro artigiano (FLF). Costituito sul modello di FORMEDIL nell'edilizia, questo fondo combinava le funzioni di osservatorio del mercato del lavoro con l'attività di progettazione e valutazione della formazione (in particolare per i contratti di formazione e lavoro), affidandone lo svolgimento ad agenzie formative. FLF era un'autentica anomalia nel panorama della bilateralità artigiana ed ambiva a diventare un soggetto attivo nella gestione dello 0,30% per la formazione continua. Tuttavia, con la l. 388/00 e le successive intese nazionali, tale prospettiva è venuta meno e il fondo è stato successivamente sciolto.

Come già detto, l'architettura di ELBA viene integrata con l'accordo del 20 dicembre 1999 e l'istituzione del Comitato Paritetico Regionale dell'Artigianato. Attraverso questo passaggio al Fondo per l'Assistenza Contrattuale viene affidato il finanziamento degli RLST, le rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza territoriale, e dei progetti congiunti delle parti in materia di salute e sicurezza sul lavoro a fronte di specifica contribuzione.

Sempre nello stesso anno, la scelta di istituire degli EBA dotati di un certo grado di autonomia decisionale rappresenta un'opzione del tutto innovativa rispetto al panorama nazionale. Nelle altre regioni, infatti, le attività decentrate sono svolte da sportelli periferici, spesso ospitati dalle organizzazioni socie, demandando la valutazione delle domande di contribuzione al livello regionale. In Lombardia, un modello così accentrato

avrebbe richiesto un organico ben più numeroso con seri rischi di appesantimento burocratico e rigidità organizzative: per questo motivo si è preferito attribuire maggiore autonomia e responsabilità al livello periferico. L'attuazione di questo disegno subisce dei rallentamenti dopo il 2000, a seguito della disdetta in sede nazionale dell'accordo interconfederale del 1992. Questa scelta apre un periodo di grande turbolenza e di interruzione dei negoziati tra le parti, testimoniata dall'assenza di accordi fra fine 1999 e gennaio 2003. Tutto ciò ha delle inevitabili ripercussioni sul sistema bilaterale. In questo periodo, infatti, le imprese aderenti a ELBA calano dalle 43.000 del 2000 a 39.000 nel 2001-2003. Un crollo delle adesioni che ha gravi conseguenze sulla credibilità delle organizzazioni sociali. Le imprese che si ritirano da ELBA, infatti, spesso disdegnano la loro adesione a una delle organizzazioni artigiane, mettendo in discussione il loro ruolo, mentre per i sindacati viene meno la possibilità di entrare in un settore dove hanno basso seguito e alta domanda potenziale di tutela. Con la riduzione del raggio d'azione delle organizzazioni socie, perciò, decade uno degli obiettivi chiave della bilateralità e diviene concreta la possibilità di una messa in discussione dell'intero sistema di relazioni industriali nell'artigianato.

Consci di questi rischi, le parti riprendono il confronto nonostante la disdetta del 2000, sottoscrivendo il 16 gennaio del 2003 un accordo interconfederale che riprende il processo avviato nel 1999, affidandosi l'obiettivo di trovare soluzioni organizzative più efficaci al sistema della bilateralità, ridefinendo compiti e ruoli delle diverse strutture periferiche e prevedendo un governo unitario dello stesso sistema.

La parte più importante di questo accordo è la sua premessa, in cui le parti definiscono la bilateralità *"utile... per lo sviluppo del comparto artigiano e per realizzare più avanzate relazioni sindacali in Lombardia"* ma, come precisato più avanti, *"senza diventarne strumento sostitutivo"* della contrattazione e *"ferma restando la reciproca autonomia di rappresentanza"*. Vengono poi indicati alcuni possibili sviluppi, quali il rapporto con la Regione Lombardia e l'universalizzazione delle prestazioni, che vedremo affrontati negli accordi successivi.

Il termine chiave è definire la bilateralità *"utile"*: per perseguire tanto le finalità condivise comuni quanto fini specifici di ciascuna parte, secondo una concezione strettamente pragmatica. Questo comporta che la bilateralità entra in competizione con una serie di alternative disponibili tanto alla singole imprese quanto delle associazioni di rappresentanza, e che può reggere solo se dimostra di offrire risposte migliori, perlomeno su alcuni ambiti. Si tratta di un approccio diverso, ad esempio, da quello veneto sottostante le intese del 1989-1992, dove si individua nella mutualità di EBAV lo strumento in grado di preservare l'armonia e la condivisione di valori sociali di tipo comunitario, dando risposta alle domande di tutela.

L'elemento *"culturale"* di condivisione, sul quale si costruisce il compromesso sociale, è la *"centralità del fattore umano nell'artigianato"* inteso come *"crescente valorizzazione della professionalità imprenditoriale e del lavoro subordinato e, dunque, allo sviluppo economico-produttivo del comparto"*. In questo modo si razionalizza la scelta originaria del 1993 di focalizzarsi su poche famiglie di prestazioni (sostegno al reddito in caso di crisi, di tutela e promozione delle professionalità di imprese e dipendenti), sulla salute e sicurezza sul lavoro e sulla rappresentanza territoriale, anch'essa rivestita di *"utilità"*, e la costituzione di un soggetto dedicato alla formazione come il FLF.

La riorganizzazione raggiunge i suoi obiettivi di efficienza interna, stabilizzando le adesioni e riducendo i tempi di erogazione delle prestazioni, rafforzando il clima di fiducia fra le parti, sia a livello regionale che territoriale. In particolare, le parti condividono la convinzione che l'architettura bilaterale debba essere adattata alle mutate circostanze per perseguire le sue finalità, facendone il carattere specifico della Lombardia<sup>8</sup>.

Questa convinzione è alla base del passaggio successivo, contenuto nell'accordo 19 aprile 2006 che si propone di potenziare la bilateralità, definita ancora *"strumento utile per rendere competitivo il comparto"* che *"passa anche attraverso l'universalizzazione dei versamenti, attivandosi presso le istituzioni competenti"*: l'accostamento tra il concetto di *"competitività del settore"* e quello di *"universalizzazione"* è centrale affinché l'attività di ELBA, rivolta prioritariamente all'interesse dei soci (associazioni, imprese e lavoratori), possa qualificarsi come *"politica pubblica"*. In questo accordo si semplifica la struttura della bilateralità sciogliendo il FLF e trasferendo le funzioni di osservatorio in ELBA perché è decaduto il disegno che ne stava alla base. I contratti di formazione e lavoro, infatti, sono stati soppressi e i fondi interprofessionali, gestiti soprattutto a livello nazionale, lasciano poco spazio al livello regionale. Tuttavia, viene salvaguardata l'anima *"progettuale"* del FLF (Regalia e Muratore 2003) trasferendola in ELBA, che da semplice soggetto di *"gestione mutualistica"* assume funzioni di supporto strategico per le parti (come evidenziato dalla convenzione del 2006 fra ELBA e la Regione Lombardia, rinnovata nel 2009).

La formazione professionale, in ogni caso, non esce dal raggio di azione delle parti sociali in Lombardia. Con gli accordi del 17 marzo 2008, le parti sociali infatti, costituiscono presso ELBA l'articolazione regionale di FONDARTIGIANATO, composta da un comitato paritetico per le azioni promozionali e di vagliatura preliminare dei progetti, e un gruppo tecnico di valutazione dei progetti presentati, composto da esperti di formazione indicati dalle parti. Per incentivare la partecipazione congiunta di dipendenti e titolari e coadiuvanti a iniziative di FONDARTIGIANATO, si raddoppia la contribuzione ELBA a 520€; inoltre, per qualificare le attività formative, si ricerca un *"approfondito confronto"* con la Regione Lombardia e si stabiliscono rapporti con università e

8. È sufficiente confrontare ELBA con EBAV ed EBER, le cui strutture sono rimaste sostanzialmente immutate da metà anni '90, con prestazioni che sono state riviste dopo oltre un decennio.

9. Va tenuto conto che gli accordi emiliani prevedono che le prestazioni di sostegno al reddito siano erogate fin dal primo giorno di sospensione fino a 640 ore annue fin dal primo giorno (Eber 2000).

istituti di ricerca; infine, si propongono nuovi punteggi per incentivare la presentazione di progetti che coinvolgano le micro imprese e i soggetti svantaggiati.

Recuperata l'efficienza del sistema, rimaneva da affrontare il nodo più spinoso dell'agenda del gennaio 2003: l'universalizzazione dell'adesione ad ELBA, cioè quali meccanismi introdurre per obbligare, o in subordine per incentivare, le imprese artigiane ad aderire alla bilateralità.

Su questo fronte la soluzione viene data dall'accordo interconfederale regionale del 30 ottobre 2008 che individua una risposta tutta interna alla contrattazione. Nel ribadire le premesse di due anni prima, si aumentano di 20 ore annue i permessi retribuiti a tutti i lavoratori delle imprese artigiane lombarde, attuando quanto previsto dal lodo Scotti del 1984, un aumento che però non si applica nelle imprese che aderiscono ad ELBA, modificando l'accordo nazionale del 1988, che stabiliva l'obbligo per il datore di lavoro non aderente di corrispondere l'importo delle contribuzioni ai propri dipendenti. Trattandosi di materia contrattuale di titolarità delle categorie, queste recepiscono nel mese successivo i termini di questa intesa in tutti i contratti di lavoro artigiani.

Per comprendere l'importanza di questa soluzione al problema dell'universalizzazione, vanno evidenziati i seguenti punti chiave:

- La bilateralità diventa materia contrattuale in quanto diventa la contropartita di una riduzione di orario: si accoglie l'interpretazione di uno studio di EBER (2000) che interpreta il sostegno al reddito in caso di sospensione dal lavoro o contratto di solidarietà (diventata la prestazione principale degli enti bilaterali) come un finanziamento di una riduzione di orario<sup>9</sup>
- Sempre sul piano delle relazioni industriali, si mantiene l'approccio volontaristico proprio del modello italiano, ma introducendo un incentivo in favore dell'impresa che aderisce alla bilateralità, che ha un costo pari a un terzo rispetto a una non aderente
- Si concepisce la prestazione ELBA in modo coerente con i suoi principi di assicurazione (mutualizzazione) contro alcuni rischi legati al lavoro, in primis i cali temporanei di lavoro: chi non è assicurato deve poter percepire importi quanto meno pari, se non superiori
- Si apre un ampio margine prima di tutto per rivalutare le contribuzioni agli enti bilaterali, il cui importo era diventato ben inferiore alle 10 ore annue di retribuzione lorda previste nel 1988, e che infatti vengono rivalutate dai 60€ del 2008 ai 125 del 2001, lasciando spazi per contribuzioni ulteriori definite dalla contrattazione regionale di secondo livello

La sottoscrizione di questo accordo avviene subito dopo lo scoppio della crisi e alla introduzione degli ammortizzatori in deroga (dl 185/2008, convertito nella l.2/2009). Benché le parti affermino essere stata una coincidenza, questa contribuisce al suo successo perché rende vantaggioso all'azienda che ricorre agli ammortizzatori in deroga aderire alla bilateralità.

Questa soluzione proposta a livello regionale è stata validata dall'accordo nazionale del 15 dicembre 2009 sulla "nuova bilateralità", che ha fissato in 125€ l'anno la contribuzione agli enti bilaterali nell'artigianato, mentre le imprese non aderenti hanno l'obbligo di pagare 25€ mensili ai dipendenti, garantendo le previdenze previste, in quanto contrattualizzate.

Il bilancio di questa stagione è tracciato dalle parti stesse nell'accordo interconfederale del 23 dicembre 2009, incentrato sulla richiesta alla Regione Lombardia di nuove politiche per l'artigianato<sup>10</sup>. Con il sistema di ammortizzatori sociali specifici, si afferma, la bilateralità "ha garantito un sistema di ammortizzatori sociali specifici per il comparto, il miglioramento delle condizioni di salute e sicurezza sul lavoro" attraverso RSLT, gli organismi paritetici e la formazione continua. Questi risultati, "di grande rilievo rispetto alla situazione di partenza", sono stati conseguiti grazie a un sistema di relazioni industriali "forte e maturo finalizzato a creare valore aggiunto a favore delle imprese e dei relativi dipendenti". Grazie a questi successi, le parti si impegnano a dare un ulteriore impulso alla bilateralità, aprendo così la stagione della maturità per gli enti bilaterali, non solo in Lombardia.

## 6.2 Dopo l'accordo sull'universalizzazione: l'allargamento delle prestazioni ELBA

Gli accordi interconfederali del marzo 2010 aprono una fase nuova: ELBA non è più "utile", ma assume una posizione di "centralità" per la sua gamma di "strumenti finalizzati a coniugare esigenze di giustizia sociale e le necessarie capacità competitive delle imprese" fornendo "risposte concrete ed efficaci ai nuovi bisogni manifestati dai lavoratori e delle imprese" attivando interventi anticrisi e a sostegno dell'occupazione e gestendo le risorse in modo flessibile fra i diversi capitoli.

In questo modo ELBA traduce operativamente la volontà delle parti di "rilanciare e valorizzare il settore e la qualità dell'occupazione" dando "centralità al fattore umano" e legittimando la pretesa che l'artigianato sia "uno strumento decisivo per sostenere l'occupazione e lo sviluppo del sistema economico lombardo".

Il cambiamento nel lessico si manifesta in due direzioni. Sul piano dell'architettura bilaterale, il "vecchio" FTP confluisce in un nuovo fondo, il Fondo per il Sostegno al Reddito (FSR). Ma ancora più importante è l'attivazione di nuove prestazioni (grazie all'aumento delle contribuzioni reso possibile dall'accordo regionale del 2008 e dall'accordo

10. La misura centrale è stato il finanziamento regionale a copertura dei primi 90 giorni di sospensione dal lavoro, che secondo la legge 2/2009 è a carico degli enti bilaterali, dopo i quali si accede agli ammortizzatori in deroga. Altre regioni, come il Friuli-Venezia Giulia, hanno erogato finanziamenti analoghi.

nazionale sulla “nuova bilateralità” del 2009), che ora, dopo gli accordi del 2011 e del 2012, si sviluppano lungo quattro direttrici:

- *Mantenimento dell’occupazione*, con contributi alle imprese che non hanno ridotto gli organici nell’anno precedente, a cui si aggiunge dal 2012 un contributo, anch’esso di 500€ per la *creazione di nuova occupazione* per ogni apprendista confermato a tempo indeterminato nella qualifica
- *Prestazioni di sostegno al reddito*: contributo di 200€ mensili per ogni nucleo familiare fino a 4 mesi in caso di Cig in deroga o disoccupazione superiore a 110 ore mensili; si stabilisce nel 20% della paga base, contingenza, EDR e CCRL il sussidio in caso di sospensione per periodi superiori a 5 giorni fino a 90 giorni di calendario, e del 50% per le ore non retribuite di contratto di solidarietà
- *Prestazioni in favore delle aziende*: 100€ di contributo alle aziende che fanno pratiche di accesso a Confidi, inoltre in caso di calamità naturale, il contributo non è più soggetto alla condizione di una copertura assicurativa mancante, ma di danni documentati e non rimborsati pari ad almeno 5150€, trasformandosi da prestazione sussidiaria in una di tipo complementare
- *Prestazioni di welfare complementare*: contributo alla scolarità di 400€ per ogni figlio che ha conseguito un diploma di scuola superiore o qualifica professionale; contributo di congedo parentale di 200€ mensili; contributo di 75€ (150€ se annuale) per chi utilizza mezzi di trasporto pubblici per recarsi al lavoro, già ipotizzata dall’accordo del 2010, e contributo di 350€ l’anno per le rette degli asili nido (500€ in caso di famiglie monoparentali)

L’introduzione delle prime prestazioni ELBA di welfare complementare legato alla cittadinanza è la grande novità dell’accordo 2010. Sono prestazioni che “guardano al futuro”, incentrate su quei cambiamenti socio-demografici avvenuti nel decennio.

La filosofia sottostante alle azioni di welfare complementare merita di essere illustrata: l’artigianato lombardo non solo crea lavoro per i giovani (si veda ad esempio il contributo per le aziende che confermano gli apprendisti (Accordo regionale del maggio 2012), ma crea un sistema di welfare che tenta di rispondere ai principali rischi di questa categoria di lavoratori. Il sistema di welfare complementare nel settore artigiano agisce infatti provando ad incentivare la permanenza dei giovani nel settore ed evitando la fuoriuscita di professionalità verso altri comparti economici o verso imprese di maggiori dimensioni.

È evidente il contrasto con le prestazioni di welfare complementare delle casse edili, degli enti bilaterali nel terziario e di altri enti bilaterali artigiani come EBAV, sbilanciate su contribuzioni prevalentemente sanitarie, che assorbono la quasi totalità delle risorse di welfare integrativo.

La prestazione a integrazione del congedo parentale avviata dall’ELBA è poi senza dubbio un elemento di grande rilevanza nel welfare integrativo di cittadinanza; esso introduce infatti diversi elementi di modernità: innanzitutto eleva il tasso di sostituzione dal 30% (uno dei più bassi d’Europa) ad almeno il 40%; include datori di lavoro e coadiuvanti, recependo lo spirito della direttiva comunitaria del 2009, ed infine trova una sua prosecuzione nel contributo per gli asili nido.

### **6.3 Le nuove sfide e i nuovi confini della bilateralità lombarda**

A seguito dell’accordo sull’universalizzazione delle prestazioni la bilateralità ha assunto una centralità sempre più evidente non solo per quanto concerne il welfare integrativo, ma anche come architrave dell’intero sistema di relazioni industriali a livello decentrato. Questo elemento emerge chiaramente in tutti gli accordi che si sono susseguiti dopo il 2010, anno di entrata in vigore dell’universalizzazione. Ci riferiamo in particolare all’accordo sulle Linee guida per la realizzazione della contrattazione collettiva regionale del 2 aprile 2012, che ha favorito l’apertura e la chiusura del CCRL non rinnovati da oltre 13 anni, mantenendo la titolarità alla categoria, all’intesa regionale sull’apprendistato del 9 maggio 2012, all’accordo del 26 luglio 2013 sui contratti di solidarietà. Si tratta di una serie di importanti capisaldi, che hanno portato a una radicale estensione delle prerogative della bilateralità, non più confinata alla sola gestione delle provvidenze di welfare, ma intesa come uno strumento chiave nelle relazioni industriali e nell’amministrazione dei contratti di lavoro.

Da un lato, infatti, con la costituzione di un fondo paritetico che utilizza la strutturazione della bilateralità, ma in autonomia gestionale, le parti hanno introdotto nuove contribuzioni a carico delle aziende, pari a 5€ mensili, per prestazioni in materia di welfare integrativo di carattere sanitario e sociale. Dall’altro, hanno implementato i compiti dell’Ente su quattro diversi fronti.

In primo luogo, si attribuisce alla bilateralità il ruolo di osservatorio sul mercato del lavoro. In base alle linee guida sulla contrattazione collettiva i dati amministrativi di ELBA diventano l’architrave per la realizzazione di un sistema informativo di settore utile alle parti per definire le proprie priorità e intervenire nelle situazioni di maggior bisogno. I dati raccolti dall’Ente, inoltre, dovranno essere utilizzati dalle aziende come criteri per l’erogazione del premio di produttività.

In secondo luogo, ELBA viene caricata di nuove funzioni nel campo del monitoraggio dell’utilizzo della flessibilità oraria in azienda. Le parti, infatti, sono tenute a comunicare all’Ente tutti gli accordi aziendali riguardanti l’utilizzo della banca ore, pena la loro invalidità. In questo modo si garantisce trasparenza



nell'utilizzo della flessibilità oraria e si attribuisce a ELBA un ruolo chiave nel controllo della sua legittimità. Per quanto riguarda l'apprendistato, invece, le parti si impegnano a sostenere il suo corretto utilizzo attraverso ELBA e FONDARTIGIANATO. L'obiettivo delle organizzazioni sindacali e datoriali è quello di garantire l'efficacia della formazione per i lavoratori soggetti a questa tipologia contrattuale. L'accordo, perciò, prevede che il piano formativo individuale vada definito entro 30 giorni dalla stipula del contratto su moduli e formulari predisposti da ELBA e approvati dalle parti sociali. In questa maniera l'ente bilaterale viene direttamente coinvolto nella definizione delle priorità formative. Inoltre, per l'effettiva realizzazione dei piani di formazione si prevede il ricorso alle risorse di FONDARTIGIANATO. Si tratta di un'importante estensione dei compiti della bilateralità che, attraverso le competenze dell'ELBA e di FONDARTIGIANATO, mira a costruire sinergie con il governo regionale al fine di contribuire all'implementazione delle politiche pubbliche.

Infine, la bilateralità assume un ruolo centrale nell'amministrazione e nel finanziamento dei contratti di solidarietà. L'accordo del 26 luglio del 2013, infatti, ha messo a disposizione le risorse degli enti bilaterali per finanziare parte delle integrazioni salariali da corrispondere ai lavoratori sottoposti a un contratto di solidarietà. Si tratta di una misura straordinaria messa in campo per fronteggiare la pesante crisi economica e le sempre minori risorse pubbliche a disposizione per il finanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga. L'accordo, inoltre, attribuisce agli EBA territoriali il compito di raccogliere la documentazione necessaria per attivare i contratti di solidarietà e deliberare sulla loro ammissibilità.

Da questa breve ricostruzione, perciò, appare evidente come la bilateralità in Lombardia abbia raggiunto un grado di maturità estremamente elevato. Questa, infatti, nel tempo ha saputo caricarsi di nuove prerogative che le consentono di svolgere un ruolo del tutto diverso da quello originario. Una nuova bilateralità che deve rispondere a nuove sfide attraverso una struttura articolata e compiti definiti di volta in volta dalla parti sociali coinvolte. Inoltre, è altrettanto evidente come la bilateralità abbia giocato un ruolo chiave per lo sviluppo dell'intero sistema di relazioni industriali artigiane. Attorno agli enti bilaterali, infatti, le parti hanno saputo ritrovarsi per negoziare una fitta rete di accordi, anche nei periodi in cui a livello nazionale le tensioni sembravano compromettere la possibilità di dialogo.

In Lombardia, inoltre, le parti sociali hanno saputo affrontare in modo pragmatico, innovativo e allo stesso tempo rispettoso delle diverse identità, i problemi più spinosi, intervenendo sulle ragioni che impedivano alle aziende di sentire la bilateralità come uno strumento utile a sostegno delle loro sfide competitive e garantendo al tempo stesso migliori condizioni di lavoro (prime tra tutte le condizioni di sicurezza per la salute e tutele dei lavoratori). Attraverso questo approccio le organizzazioni sindacali e datoriali hanno saputo costruire le

condizioni che hanno portato all'accordo sull'universalizzazione dei contributi alla bilateralità. Un accordo estremamente importante, replicato su scala nazionale, che ha consentito di incentivare la partecipazione ad ELBA estendendo, in questo modo, il livello delle provvidenze e il numero di lavoratori tutelati.

La capacità innovativa delle parti ha potuto così liberarsi innanzitutto nel campo del welfare, rispondendo ai cambiamenti socio-demografici del mondo del lavoro con prestazioni veramente universali come il contributo per i congedi parentali esteso anche ai non dipendenti e il finanziamento ai contratti di solidarietà. Tutti elementi che hanno reso il sistema bilaterale lombardo dell'artigianato uno dei più sviluppati sul territorio italiano. Un sistema estremamente articolato che ha saputo estendere le proprie prerogative e accreditarsi non solo nell'erogazione di servizi, ma anche nell'amministrazione dei rapporti di lavoro e a sostegno delle politiche sociali e occupazionali della regione.

## 7. LE NUOVE SFIDE DEL SISTEMA BILATERALE ARTIGIANO: IL PUNTO DI VISTA DEGLI ATTORI

Nel corso di questa nostra ricostruzione abbiamo posto l'accento sul processo che ha portato allo sviluppo della bilateralità nei diversi settori e territori, con particolare riferimento all'artigianato lombardo. Un percorso lungo, nel quale più volte le parti sociali sono state costrette a prendere delle decisioni importanti per consolidare l'intera esperienza e garantirle un futuro.

Inclusività, ridefinizione delle prestazioni e degli assetti di gestione delle risorse, rapporto con l'attore pubblico, rappresentatività e processi decisionali, sono alcuni dei nodi principali su cui spesso le parti hanno dovuto ragionare e ridefinire il loro campo d'azione. Con la crisi economica e il cambio di passo sul sistema degli ammortizzatori sociali imposto dalla riforma Fornero, questi temi appaiono più che mai centrali nel dibattito sindacale e datoriale e sono oggetto di riflessione da parte dei soggetti chiamati a gestire l'impianto bilaterale. In questo capitolo, perciò, vogliamo soffermarci su alcuni temi chiave quali il rapporto tra la bilateralità e le relazioni sindacali, l'estensione delle prestazioni e il ruolo delle provvidenze nell'attuale contesto di crisi e di incremento dei bisogni, la governance del sistema. Si tratta di elementi che ricorrono spesso nella nostra ricostruzione e che rappresentano i cardini su cui ridiscutere il sistema per renderlo al passo con i tempi. Per questa ragione, abbiamo deciso di dare spazio alle voci degli attori coinvolti nella governance della bilateralità, per trarre con loro un bilancio di questa esperienza e ragionare sulle nuove sfide e sulle possibili soluzioni che le parti potranno mettere in campo a partire dai prossimi anni.

Per la realizzazione di questo capitolo, perciò, ci siamo serviti di 9 interviste in profondità, condotte tra settembre e ottobre, ai diversi responsabili delle sette organizzazioni fondatrici dell'ELBA<sup>11</sup>. Attraverso questo strumento abbiamo potuto analizzare nel dettaglio le diverse posizioni dei soggetti coinvolti nella gestione della bilateralità lombarda in tre distinti ambiti: bilateralità, relazioni sindacali e rapporto con l'attore pubblico; compiti e ruoli degli enti anche in funzione del progressivo ritiro dello stato in materia di welfare; rappresentatività inclusiva, governance di sistema e meccanismi decisionali. La traccia dell'intervista, che può essere consultata in appendice, consiste in nove differenti domande aperte. Le interviste, infine, si sono svolte oralmente, in alcuni casi face-to-face, in altri casi sotto forma di intervista telefonica, in base alle esigenze dei soggetti intervistati.

*11. Ad essere intervistati sono stati: Massimo Rossini (Resp. Politiche Sindacali CASARTIGIANI Lombardia); Stefano Binda (Area Politiche del Lavoro CNA Lombardia); Pasquale Maiocco (Responsabile Relazioni sindacali CLAAI Lombardia); Stefano Bellati (Presidente ELBA - rappresentante CONFARTIGIANATO); Eleonora Rigotti (vice presidente CNA Lombardia); Giacinto Botti (responsabile settore artigianato CGL Lombardia); Francesco Fedele (Coordinatore Dipartimento Artigianato CGIL Lombardia); Claudio Mor (Coordinatore regionale Artigianato UIL Lombardia); Paolo Reboni (Dipartimento Industria Artigianato CISL Lombardia).*



### 7.1 Bilateralità, relazioni sindacali e rapporto con l'attore pubblico

Nel corso del secondo capitolo avevamo sottolineato come la costruzione degli enti bilaterali rispondesse a quattro macro esigenze: rendere effettivi gli obblighi contrattuali e universalizzare le prestazioni contenute nella contrattazione collettiva; integrare e riequilibrare le prestazioni di welfare; garantire una reale rappresentanza del mondo del lavoro e delle imprese all'interno di un sistema di relazioni industriali più strutturato, monitorare il mercato del lavoro. Questi elementi sono tutti presenti nel sistema bilaterale artigiano della Lombardia. Tuttavia, è proprio nelle relazioni industriali e nella possibilità di attivare dei canali di rappresentanza dei lavoratori e delle imprese che la bilateralità artigiana ha giocato il suo ruolo chiave. In particolare, vogliamo ragionare su tre aspetti chiave: il ruolo della bilateralità nella definizione di un nuovo modello di rappresentanza del settore; il rapporto con la contrattazione collettiva; le relazioni con l'attore pubblico.

In primo luogo, la rappresentanza del lavoro e dell'impresa nel comparto artigiano, ha da sempre disegnato una delle sfide principali per le organizzazioni sindacali e datoriali. L'artigianato, infatti, si caratterizza per la sua strutturale frammentazione e dispersione d'impresa in un coacervo di piccole e piccolissime imprese dislocate sul territorio. Si tratta, inoltre, di un comparto in cui anche il tradizionale conflitto capitale-lavoro, si manifesta in forme meno marcate rispetto ad altri settori e in cui le parti possono sperimentare rapporti di "reciproca convenienza" (Botti). Basti pensare che nell'impresa artigiana l'imprenditore è parte attiva del processo produttivo e non si limita alla semplice gestione dell'impresa. Perciò, "la grande intuizione delle parti è stata quella di aver percepito che il settore artigiano ha una particolarità, una composizione e una dimensione che aveva bisogno di relazioni sindacali diverse da quelle tradizionali" (Botti). Un'intuizione che vede nella costituzione delle rappresentanze sindacali di bacino uno degli elementi di maggior rilievo, grazie al quale si è garantito l'effettività alla rappresentanza, attraverso un passaggio dal piano aziendale a quello territoriale in un'ottica più inclusiva. In pratica, con le risorse generate dalla bilateralità "si sono create le condizioni per dare voce a chi prima non ne aveva" (Mor). Inoltre, attraverso la bilateralità "si è potuto passare da un modello di relazioni industriali di tipo conflittuale ad un modello più partecipativo" (Mor). Un modello che alcuni attori hanno definito come "simile al sistema di cogestione tedesca, ma applicato su scala territoriale" (Binda).

In secondo luogo, gli effetti positivi della bilateralità nelle relazioni industriali si possono apprezzare anche rispetto alla contrattazione collettiva. Grazie allo scambio che sta alla base del sistema (le imprese versano dei contributi, i lavoratori rinunciano alla riduzione di orario prevista dal lodo Scotti) si sono potute creare le precondizioni necessarie per ristabilire una contrattazione collettiva articolata su due livelli. La bilateralità, infatti, è "uno strumento con cui la relazione sindacale riesce a colmare alcuni gap sul tipo di scambio che gli

attori possono mettere in campo. La contrattazione artigiana sul piano retributivo, infatti, tende a offrire meno rispetto ad altri settori. Attraverso la mutualità generata dalla bilateralità si allarga la materia negoziale e si creano le condizioni per ragionare su forme di scambio che contribuiscono ad allargare sia le prestazioni sociali che le azioni per la salvaguardia della competitività" (Binda).

Come sottolineato da Reboni della CISL, è proprio grazie a questo allargamento delle materie contrattuali e alle numerose occasioni di confronto messe a disposizione dal sistema bilaterale, che è stato possibile raggiungere importanti intese a livello confederale che hanno permesso alle categorie di realizzare contratti collettivi con una cornice comune rispetto ai temi degli enti bilaterali. Si tratta di un passaggio che è avvenuto sia in chiave nazionale che regionale, nel quale la Lombardia rappresenta l'unica esperienza in cui si è stabilita una contrattazione di secondo livello sul tema del welfare integrativo: un traguardo importante, in quanto, "in un contesto in cui la dimensione media non supera le tre unità, una contrattazione di secondo livello su base aziendale sarebbe estremamente complicata" (Mor).

Questo sviluppo della contrattazione di secondo livello è stato possibile grazie a quel processo di "simbiosi di azione contrattuale tra due soggetti che hanno titolarità diverse: le categorie e l'attore confederale" (Fedele). Si tratta di un "intreccio di ruoli tra questi due ambiti, nel quale, pur mantenendo marcata la titolarità della categoria, si è realizzato un intervento positivo della confederazione risultato utile nel supporto e nel sostegno alle funzioni contrattuali delle categorie" (Botti).

In quest'ottica, l'ELBA ha svolto un ruolo chiave, in quanto ha offerto alle relazioni industriali una sede stabile per il confronto tra le parti. Così come definito dagli attori intervistati, infatti, l'ente rappresenta il "luogo politico e il luogo dello scambio" (Binda), una "camera di compensazione tra le esigenze dei lavoratori e quelle delle imprese" (Rigotti), un luogo che "stimola il dialogo in quanto invita a ragionare attorno a nodi specifici" (Fedele), un "tavolo attorno al quale siedono sindacati e organizzazioni datoriali, si guardano in faccia e creano quel sottobosco necessario per mandare avanti le imprese" (Bellati). Queste interpretazioni trovano un riscontro evidente nelle vicende contrattuali lombarde. Se, infatti, a livello nazionale i rapporti tra le organizzazioni hanno subito diversi momenti di tensione che hanno avuto ripercussioni anche nella contrattazione decentrata (si pensi all'assenza di accordi regionali nel quadriennio 1999-2003) a esprimere una certa "tenuta" sono stati proprio gli enti bilaterali che hanno continuato nella loro attività nonostante le difficoltà e le pressioni esterne.

In tutte le interviste, perciò, emerge la forte consapevolezza che la bilateralità sia una strada utile ed efficace per rappresentare il mondo del lavoro in un settore come l'artigianato. Un'esperienza che attraverso le provvidenze

erogate *“ha garantito la tenuta economica ed occupazionale del comparto durante questi anni di crisi”* (Maiocco) e per queste ragioni necessita di essere allargata, *“per superare il problema di un sistema che rimane duale, con regioni forti in grado di sviluppare tutele e provvidenze e altre totalmente sprovviste”* (Mor).

Tuttavia, diverse sensibilità e punti di vista tra gli attori coinvolti possono essere riscontrati rispetto al ruolo che gli enti svolgono nelle relazioni sindacali. Se, infatti, per alcuni *“le relazioni industriali artigiane necessitano di luoghi terzi, quali gli enti bilaterali”* per la loro espletazione, *“in quanto la partita non può giocarsi all’interno dell’impresa per via delle sue ridotte dimensioni”* (Rossini), per altri, invece, gli enti bilaterali *“nascono proprio dalle relazioni industriali e della contrattazione”* (Fedele) e quindi devono essere considerati come *“uno strumento per migliorare le relazioni sindacali”* (Reboni) e non per sostituirsi ad esse. Detto in altri termini, il principale motivo del contendere è se gli enti possano assumere un ruolo politico proprio (Binda) oppure se questo sia una caratteristica esclusiva delle parti e quindi gli enti vadano considerati come degli strumenti a disposizione delle organizzazioni sindacali e datoriali (Botti). Si tratta di un passaggio fondamentale che determinerebbe importanti conseguenze. Se, infatti, si considerano gli enti bilaterali come soggetti dotati di ruolo politico, il loro obiettivo assumerebbe un carattere centrale anche nei confronti del legislatore. In questa accezione, la bilateralità è stata definita come *“un ascensore che consente di far decollare lo scambio contrattuale verso una dimensione autenticamente politica, in cui quello che può essere scambiato tra gli attori del contratto, può diventare l’oggetto su cui anche le istituzioni possono in cofinanziamento mettere delle risorse pubbliche addizionali”* (Binda).

Infine, l’ultimo elemento che resta da indagare è il rapporto tra la bilateralità e l’attore pubblico. Nel corso del processo di sviluppo del sistema bilaterale, infatti, si è assistito a un costante processo di decentramento nel quale, da un lato lo stato attraverso una legislazione premiale ha favorito lo sviluppo degli enti bilaterali, dall’altro ha caricato la bilateralità di nuove prerogative e funzioni. Si tratta, perciò, di un processo di decentramento piuttosto delicato, che rappresenta un’opportunità per le parti, ma al contempo può presentare dei rischi. Rispetto a tale rapporto costi-benefici tra i soggetti intervistati emergono punti di vista differenti. Innanzitutto, possiamo osservare una maggiore diffidenza nei confronti dell’attore pubblico da parte delle imprese. Si tratta, infatti, di un mondo che per tradizione e cultura è meno propenso a un intervento dello stato nella propria area di influenza. Tuttavia, dalle nostre interviste non emerge una posizione univoca. Se, infatti, una certa avversione nei confronti dell’intervento legislativo viene espressa solo da Bellati di Confartigianato, che senza mezzi termini definisce come *“invasivo”* l’intervento del legislatore, in un sistema che ha le caratteristiche per autoregolarsi e autodeterminarsi, per CLAAI tale intervento rappresenta senza

dubbio un’opportunità. Per CNA, invece, la responsabilizzazione della bilateralità da parte dell’attore pubblico *“rappresenta un processo storico inevitabile, che offre opportunità le quali comportano fatiche”* (Binda). Infine, in una posizione intermedia si colloca CASARTIGIANI, la quale pone l’accento sul fatto che *“se alcune deleghe appaiono giustificate in una logica di valorizzazione delle parti [...] in altri casi il valore aggiunto della bilateralità viene meno, esponendo gli enti al rischio di essere inquadrati come una sovrastruttura dello stato”* (Rossini). Per quanto riguarda il fronte sindacale, invece, il quadro risulta meno complesso. Ad esprimere le principali perplessità è la CISL, la quale preferisce un approccio più flessibile: *“le leggi dovrebbero guardare al generale, mentre la contrattazione riesce a cogliere il particolare. In quest’ottica, perciò, una cornice legislativa può servire, ma rischia di essere eccessivamente vincolante”* (Reboni). Tuttavia, *“Non bisogna mai dimenticare la missione degli enti bilaterali. E’ vero che questi enti sono sostenuti da interventi privati, perché le risorse finanziarie vengono recuperate dalla contrattazione e quindi sono delle imprese e dei lavoratori, ma hanno una missione marcatamente sociale più alta di quella definita dallo stretto ambito contrattuale”* (Fedele). Tuttavia, come rilevato dalla UIL *“se fino agli anni 2000 l’intervento dello stato a favore della bilateralità veniva visto positivamente, oggi emergono in maniera più evidente i suoi rischi”* (Mor). Gli ultimi anni, infatti, si sono caratterizzati per interventi che hanno affidato alla bilateralità compiti nuovi, ma non sempre in linea con le volontà politiche e le capacità finanziarie degli enti. La legge Fornero, ad esempio, ha imposto alla bilateralità di contribuire per il 20% al finanziamento degli ammortizzatori sociali, attraverso i fondi di solidarietà. Con questa scelta, buona parte delle risorse raccolte dalla bilateralità dovranno essere dirottate su questo tipo di intervento. Si tratta, perciò, di una misura che imporrà riflessioni importanti tra gli attori coinvolti. Come sottolineato da Botti, infatti, *“si era pensato al sostegno al reddito come un concetto ampio a cui destinare una pluralità di provvidenze diverse. Oggi, attraverso l’intervento legislativo siamo costretti a ripensare al sistema e a rimettere in discussione il nostro ruolo”* (Botti). Con le ultime riforme, perciò, si è assistito a un tentativo di inglobamento della bilateralità dentro il sistema pubblico e a una forte riduzione del ruolo di indirizzo delle parti sociali sui temi di welfare integrativo: un elemento che non sempre è piaciuto agli attori coinvolti e che rischia di mettere in discussione l’intero sistema bilaterale.

## **7.2 Prestazioni e servizi: nuove sfide in un contesto di progressivo ritiro dello stato**

Il tema delle prestazioni e dei servizi offerti è un altro aspetto cruciale per comprendere il percorso di sviluppo degli enti bilaterali. Come abbiamo visto nel capitolo precedente, a seguito dell’accordo sull’universalizzazione, la bilateralità artigiana lombarda ha assunto centralità non solo per quanto concerne il welfare integrativo, ma

anche nel campo delle relazioni industriali, del monitoraggio del mercato del lavoro, della promozione dell'apprendistato e nella gestione dell'istituto dei contratti di solidarietà. Si tratta di un percorso che ha caricato gli enti bilaterali di nuovi compiti e funzioni, sia attraverso il già citato sostegno legislativo, sia per la volontà stessa delle parti che, con un intervento diretto, hanno allargato la loro area di influenza per dare risposta a una pluralità di problematiche tipiche del comparto. In pratica i diversi attori si sono mossi nel solco di quel passaggio dal "welfare state", in cui lo stato è l'unico attore coinvolto nell'erogazione delle prestazioni sociali, alla "welfare society", in cui vi è una compartecipazione nella gestione e nel finanziamento delle prestazioni anche delle parti sociali e di altri soggetti di natura privata.

In questo contesto occorre, perciò, porre l'accento su tre distinti aspetti: capire fino a che punto il processo di allargamento delle funzioni della bilateralità potrà estendersi; investigare se tale attivismo delle parti non rischia produrre un intervento della bilateralità che travalichi il piano delle prestazioni integrative per giungere a una vera e propria sostituzione dello stato; analizzare le diverse misure adottate per far sì che un organismo di carattere volontaristico, di natura associativa e di tipo occupazionale, quale l'ente bilaterale, possa configurarsi come un reale strumento per l'estensione dei diritti e delle tutele.

Rispetto al primo elemento (fino a che punto potrà spingersi l'allargamento delle funzioni della bilateralità) il nodo principale ruota attorno al tema delle risorse disponibili. Dobbiamo tenere presente, infatti, che la bilateralità artigiana trae la sue origini nel sostegno al reddito in un comparto che risultava totalmente sprovvisto di ammortizzatori sociali. Tuttavia, come sottolineato da Mor, "la volontà politica è sempre stata quella di dare risposte a 360 gradi, attraverso l'erogazione di provvidenze nel campo del welfare integrativo, sanitario e sociale" (Mor). L'idea stessa di sostegno al reddito così come immaginato degli attori sociali "esula dal terreno della disoccupazione o della sospensione temporanea dei rapporti di lavoro, per sostanzarsi in interventi per permettere alle famiglie la fruizione degli asili nido, il diritto allo studio e altre iniziative di carattere sociale" (Botti). Con l'introduzione della cassa integrazione in deroga questa pluralità di provvidenze ha potuto pienamente svilupparsi. Grazie a questo strumento, infatti, "la copertura degli ammortizzatori sociali è stata realizzata in buona parte dalle risorse pubbliche, permettendo di spostare l'attenzione della bilateralità dal sostegno al reddito ad altre misure di welfare integrativo" (Maiocco).

La riforma Fornero ha nuovamente rimesso in discussione il sistema. Come abbiamo visto, il testo di legge del 2012, prevede che venga destinato almeno il 20% di quanto raccolto dalla bilateralità ai fondi di solidarietà. Si tratta di un elemento che mina la tenuta economica del sistema bilaterale in quanto impone un forte impegno di spesa sugli ammortizzatori sociali, sottraendo risorse alle altre prestazioni e servizi. In quest'ottica, perciò,

"la bilateralità è inevitabilmente costretta a rientrare nei suoi confini originari - il sostegno al reddito - pur lasciandosi uno spazio per ulteriori interventi se la situazione dovesse cambiare" (Fedele). Da questo punto di vista le linee guida per la contrattazione collettiva e i conseguenti accordi a livello settoriale, hanno incrementato le risorse disponibili con l'introduzione di un'ulteriore quota di contribuzione, pari a 5€ per ogni lavoratore, che le imprese dovranno versare per il welfare integrativo di natura socio-sanitaria. Tuttavia, un allargamento delle risorse attraverso la richiesta di nuovi contributi per le imprese appare piuttosto complicata. In un periodo di crisi come quello che stiamo vivendo, infatti, "è difficile chiedere alle aziende più di quanto già non si sta facendo" (Mor).

L'intero sistema bilaterale artigiano, perciò, è posto di fronte a delle scelte importanti rispetto al tema delle prestazioni e dei servizi. Un elemento sul quale, nel corso delle nostre interviste, le parti sociali hanno espresso consapevolezza e volontà di riorganizzare le provvidenze lungo due principali linee guida: maggior efficienza, trasparenza e pubblicizzazione delle attività della bilateralità; razionalizzazione degli interventi e ridefinizione delle priorità.

Per quanto riguarda il primo aspetto, "se la bilateralità viene percepita come uno strumento effettivamente utile ed efficace, le imprese sono molto più propense ad aderire al sistema" (Rigotti). Tuttavia, il sistema risulta ancora oggi poco conosciuto dai soggetti che ne possono beneficiare. Come ha sottolineato Botti, "molte volte c'è una situazione dove il lavoratore non conosce né cosa il contratto nazionale prevede né tantomeno ciò che la bilateralità produce. Questo è l'elemento che dovremmo saper superare con modalità che stiamo sperimentando e con l'incontro diretto con le imprese e i lavoratori" (Botti). Queste parole trovano eco anche nel campo datoriale. "Molte aziende non hanno sentore di cosa possono recuperare dalla bilateralità e si avvicinano al sistema solo nei momenti di difficoltà" (Maiocco). Il problema principale, perciò, è che "la cultura della bilateralità non è stata propagandata nei giusti termini. Se, infatti, sui territori non c'è una presenza costante, giornaliera, professionalmente attrezzata e coordinata i risultati non si possono apprezzare" (Maiocco). A tal fine, perciò, "una maggiore trasparenza permetterebbe di far conoscere meglio il sistema e aumenterebbe la possibilità di offerta" (Reboni).

Rispetto al tema della razionalizzazione, invece, diventa sempre più evidente l'esigenza di rimettere mano alle provvidenze sia in termini di efficienza che in termini quantitativi. Come sottolineato dalle parti, infatti, "una bilateralità estremamente generalista rischia di perdersi e snaturarsi" (Rossini). L'intento condiviso, perciò, è quello di giungere a una maggiore specializzazione funzionale, abbandonando alcune prestazioni per ragionare sulle partite prioritarie in questo periodo di crisi. Si tratta di una rivisitazione del sistema che deve condurre a un riequilibrio dell'offerta tenendo conto delle risorse disponibili e degli obiettivi che possono

essere raggiunti. Come sottolineato da Binda, infatti, *“occorre individuare due o tre temi chiave e lavorare per efficientare il sistema”* (Binda). Uno dei principali problemi che affligge la bilateralità, infatti, è il tempo di risposta dell'ente rispetto alle richieste dei suoi associati. A giudizio di tutti gli attori intervistati, perciò, la riorganizzazione del sistema delle provvidenze oltre a razionalizzare le spese, deve concentrarsi sull'efficienza dei tempi di erogazione dei servizi.

Rispetto al secondo macro tema oggetto della nostra analisi (investigare se l'attivismo delle parti non rischia portare la bilateralità a porsi in chiave sostitutiva nei confronti dello stato) possiamo riscontrare una certa preoccupazione tra le parti sociali. È evidente, infatti, come negli ultimi decenni si sia assistito a una riduzione delle risorse messe in campo dall'attore pubblico in termini di welfare. In questo quadro, *“la tendenza è quella di difendere il sistema attraverso soluzioni di carattere locale o settoriale. Una scelta che risulta pericolosa, in quanto tale intervento è privo degli elementi che caratterizzano l'azione pubblica: universalismo, generalismo e solidarismo. [...] Questo non significa che le parti sociali non devono interessarsi al tema del welfare — la storia del sindacalismo nasce proprio nel campo del mutuo soccorso — ma che bisogna tenere sempre presente che tale intervento è a carattere integrativo e non sostitutivo”* (Botti). In quest'ottica la partita può essere giocata considerando la bilateralità all'interno di un'idea di rappresentanza più generale, in cui *“la difesa dello stato sociale assume una via prioritaria in questo periodo di crisi”* (Fedele). Le organizzazioni che costituiscono il sistema, infatti, hanno diversi canali e strumenti per far sentire la propria voce. All'interno di questi *“bisogna definire sostanzialmente quali sono i perimetri delle funzioni dello stato e delle parti sociali sulla base di una sostenibilità vera”* (Binda) evitando una sovrapposizione di ruoli. Se questa sembra essere la visione prevalente, all'interno delle nostre interviste c'è chi pone il problema in altri termini. Per Bellati di Confartigianato, infatti, la sostituzione non appare come un problema: *“lo scopo finale della bilateralità è quello di sostituire, fra cento anni, l'INPS”* (Bellati). L'idea che sta alla base di questo ragionamento ruota attorno al concetto di sussidiarietà di tipo complementare, nel quale le parti, in quanto rappresentanti dirette degli interessi delle imprese e dei lavoratori, possono sostituirsi allo stato nell'erogazione di quelle prestazioni che l'attore pubblico fatica a finanziare. Tuttavia, questa ipotesi attualmente risulta complicata in quanto *“non ci sono i mezzi e le risorse per una tale sostituzione”* (Bellati). Un'ulteriore posizione, infine, emerge dalle parole di Reboni della CISL, il quale invita a riflettere sulle differenti dimensioni dell'intervento pubblico e di quello bilaterale. Seguendo questo ragionamento, la domanda cruciale diventa *“quanto vale l'intervento bilaterale nel campo del welfare integrativo rispetto al pubblico?”* (Reboni). In questa prospettiva, *“se è pur vero che sta aumentando l'incidenza del terzo pilastro, questo ha sicuramente un limite che è dato dalla sua massa critica limitata e dal tipo di risorse che può mettere in campo”* (Reboni).

Infine, l'ultimo tema che resta da trattare è quello dell'universalizzazione delle prestazioni. Si tratta di un elemento fondamentale in quanto, come abbiamo visto, la bilateralità artigiana si inserisce in un comparto caratterizzato da un basso livello di tutele. In questo contesto, perciò, se l'adesione al sistema rimane un fattore di scelta soggettiva dell'impresa, si possono generare meccanismi di protezione dei lavoratori estremamente duali, con la compresenza di lavoratori tutelati e altri totalmente sprovvisti di protezioni. In pratica, *“se la non adesione dell'azienda alla bilateralità, implica l'impossibilità di accedere ai suoi servizi, siamo in presenza di forme di discriminazione dei lavoratori, i quali subiscono le decisioni dei loro datori di lavoro, senza avere voce in capitolo”* (Botti).

Su questo tema le parti sociali lombarde sono state le prime a intervenire in maniera innovativa. Come abbiamo visto nel precedente capitolo, *“in Lombardia si è riusciti, attraverso un intenso lavoro di relazioni sindacali, a estendere il campo di applicazione della bilateralità attraverso la contrattualizzazione dei suoi obblighi contributivi”* (Rossini). Con l'accordo interconfederale del 30 ottobre del 2008, esteso successivamente a livello nazionale, le organizzazioni sindacali e datoriali hanno imposto il versamento diretto dei contributi nella busta paga dei lavoratori per le imprese che non si iscrivono agli enti bilaterali. Inoltre, le parti hanno dato attuazione anche al cosiddetto lodo Scotti, il quale prevedeva di estendere di 20 ore annue i permessi retribuiti a tutti i lavoratori artigiani: un aumento che non si applica nelle aziende che si iscrivono ad ELBA, sostanziosamente, così, in un aggravio di costi per chi non aderisce al sistema bilaterale. In pratica, *“non potendo obbligare le imprese a iscriversi all'ente, le parti sociali hanno voluto rendere appetibile la partecipazione al sistema bilaterale”* (Mor). Si tratta certamente di una misura molto importante che ha consentito all'ELBA un significativo aumento nelle iscrizioni. Tuttavia, come fa notare Maiocco, *“i risultati che ci si aspettava erano molto superiori”* (Maiocco). Quello dell'universalizzazione, infatti, è *“un cammino estremamente complesso, che non può essere imposto alle aziende, ma parte dalla loro presa di coscienza.”* (Bellati). Il costo contrattuale che le imprese non iscritte alla bilateralità pagano, perciò, in assenza di un lavoro di sensibilizzazione che miri *“a far capire quale sia il reale vantaggio della bilateralità, non sembra essere un deterrente di per sé efficace per l'universalizzazione”* (Rigotti). L'accordo del 2008, segna comunque un passaggio molto importante, in quanto attraverso la contrattualizzazione *“ha senza dubbio livellato la disparità di costo tra chi aderisce e chi no”*. In pratica, al di là di ogni possibile valutazione sulla sua efficacia soggettiva, la contrattualizzazione ha arrestato il sopraggiungere di possibili fenomeni di dumping all'interno del settore.

### 7.3 Governance di sistema, meccanismi decisionali e rappresentanza inclusiva

Il tema della governance rappresenta uno degli elementi più delicati nell'ambito degli enti bilaterali. Si tratta, infatti, di un terreno dove l'intreccio tra gli interessi generali e gli interessi particolaristici delle singole organizzazioni di rappresentanza può sfociare in scontri e tensioni. D'altro canto tenere allo stesso tavolo sette organizzazioni così differenti per tradizione, cultura e interessi rappresentati, è indubbiamente una sfida complicata, che necessita di un costante aggiornamento delle pratiche e delle regole del confronto. Tuttavia, se si esclude il nodo ancora irrisolto della presidenza degli Enti, rivendicata dalla parte datoriale in ragione delle risorse che le imprese versano e criticata dal fronte sindacale che mira all'introduzione di meccanismi di alternanza in nome del principio paritetico, sui temi della governance emerge un'agenda comune tra le parti su alcuni ambiti di azione. Ci riferiamo, in particolare modo, a tre pilastri su cui si è concentrata l'attenzione degli attori che stanno gestendo il sistema bilaterale: i meccanismi decisionali; il funzionamento della macchina organizzativa; la trasparenza e la gestione responsabile delle risorse. Si tratta questioni politiche che tutti i soggetti presenti al tavolo percepiscono come importanti e che rappresentano i principali ambiti di dibattito. Rispetto ai processi decisionali, occorre precisare che in tutte le interviste che abbiamo realizzato, emerge la forte consapevolezza che l'obiettivo primario delle parti è la difesa del modello bilaterale. Quando si stabiliscono i meccanismi per prendere le decisioni, perciò, occorre tenere presente che *"la bilateralità esiste finché le parti riescono a costruire delle intese. Se queste vengono meno viene meno la bilateralità stessa"* (Fedele). Nei confini di questa affermazione *"il principio dell'unanimità costituisce un presidio dello spirito della bilateralità, che garantisce a tutte le parti pari dignità"* (Binda). Il raggiungimento di decisioni che vedono l'accordo di tutti, perciò, rappresenta uno dei capisaldi del sistema che i soggetti intervistati vogliono difendere. L'unanimità, infatti, è vista sia come *"la strada migliore, anche se più lunga, che consente di prendere decisioni che hanno una maggiore efficacia"* (Rigotti), sia come uno strumento che *"ha degli effetti positivi in termini di trasparenza"* (Maiocco). Tuttavia, è evidente che dietro il principio dell'unanimità si cela il rischio di un utilizzo strumentale del potere di veto che può provocare dei pesanti rallentamenti nel sistema. A tal proposito, perciò, le parti hanno proposto due accorgimenti. Da un lato *"occorre stabilire un tempo congruo entro il quale bisogna pervenire a una decisione, al fine di evitare ritardi che oggi non possono più essere sostenuti"* (Reboni). Dall'altro occorre *"fare una distinzione tra gli accordi sindacali che definiscono i principi generali, dove è necessaria l'unanimità, e le materie gestionali dell'Ente, nelle quali è sufficiente una maggioranza altamente qualificata, come tra l'altro già previsto dallo statuto"* (Mor). In sintesi, perciò, l'approccio prevalente al tema si basa sulla salvaguardia del principio paritetico, all'interno del quale, per non appesantire troppo il processo

decisionale, è possibile individuare ambiti in cui prendere delle decisioni a maggioranza fortemente qualificata. Per quanto concerne il funzionamento degli enti, invece, il tema principale che emerge dalle interviste è quello dei tempi troppo lunghi per l'erogazione delle provvidenze. Molti degli attori coinvolti, infatti, hanno rilevato che *"le prestazioni non arrivano in tempi solleciti e passano dei mesi da quando viene fatta la richiesta a quando le risorse vengono effettivamente trasferite al lavoratore o all'imprenditore"* (Maiocco). Si tratta di una criticità che oggi è al centro della discussione tra gli attori, in quanto rischia di allontanare le persone dall'ente. In particolare, a essere sotto i riflettori sono due aspetti chiave: l'articolazione dell'ente e il rapporto tra l'indirizzo politico e l'apparato tecnico.

In primo luogo, infatti, gli EBA territoriali sono oggetto di una valutazione delle parti e di un possibile ripensamento dei loro ruoli. Come affermato da Maiocco, infatti, *"la bilateralità territoriale è sorta con specifici indirizzi di proselitismo e di iniziativa politico-sindacale che nessun territorio ha finora compiuto. Di fatto gli EBA territoriali si limitano a svolgere un lavoro di gestione delle pratiche delle provvidenze"* (Maiocco). Si tratta di un *"decentramento nella raccolta e nella gestione delle pratiche, che va rivisto al fine di renderle il meccanismo più fluido"* (Rossini). In questo contesto, perciò, gli EBAT potrebbero subire un processo di ristrutturazione e di rivisitazione delle loro funzioni. Un discorso che potrebbe essere esteso anche ai meccanismi di valutazione dei progetti formativi di FONDARTIGIANATO. Questi, infatti, *"avvengono sia a livello regionale che a livello nazionale, contribuendo, così, ad allungare notevolmente i tempi di risposta"* (Reboni).

In secondo luogo, il rapporto tra l'indirizzo politico e l'apparato tecnico rappresenta un punto problematico, nel quale spesso emergono contraddizioni. *"Se, infatti, nell'artigianato i tempi di maturazione della bilateralità sono stati abbastanza rapidi, questi hanno subito alcuni ritardi nella costruzione di tutta l'impalcatura parallela su cui il sistema si poggia"* (Reboni). Indubbiamente, la costruzione di un meccanismo complesso come quello della bilateralità, gestito da sette soggetti così diversi tra loro, ha creato alcuni timori e *"una certa attitudine a un controllo eccessivo da parte delle organizzazioni"* (Reboni). Resta, perciò, *"fondamentale distinguere in modo preciso ruoli e compiti al fine di evitare commistioni di interessi e lungaggini decisionali che possono far perdere di vista le priorità"* (Rossini). Su questo passaggio le parti, sia in sede nazionale che a livello regionale, hanno stabilito una divisione tra i compiti di indirizzo politico e quelli gestionali. Si tratta di una distinzione funzionale che *"risulta efficace se tra questi due ambiti esiste un aggiornamento costante. Struttura politica e struttura tecnica, infatti, sono autonome, ma non devono essere del tutto indipendenti e scollegate"* (Binda). In questo sistema di governance *"il controllo politico è essenziale, ma non deve essere confuso con la gestione politica"* (Fedele). La bilateralità, infatti, è uno strumento delle parti le quali detengono il potere di indirizzo.



Detto in altri termini, *“le organizzazioni sindacali e datoriali rappresentano gli azionisti dell’ente ed è giusto che svolgano una funzione primaria nella definizione delle sue priorità”* (Rossini). Tuttavia, anche l’apparato tecnico ricopre un ruolo fondamentale nell’erogazione delle prestazioni e dei servizi. A tal fine, perciò, *“le pulsioni di appartenenza nella scelta dell’apparato tecnico non aiutano la bilateralità a crescere”* (Reboni) ed è compito delle parti *“individuare le persone giuste, capaci ed esperte per governare i pezzi della struttura tecnica”* (Fedele). Infine, l’ultimo elemento chiave rispetto al tema della governance è quello della trasparenza. Si tratta di un aspetto che con il tempo ha assunto sempre più centralità in quanto, se le risorse degli enti bilaterali provengono dalla contrattazione e quindi sono di carattere privato, con l’estensione di alcune funzioni per via legislativa - ci riferiamo in particolar modo allo 0,30 della formazione interprofessionale - questi organismi hanno incominciato a maneggiare anche una parte di risorse di carattere pubblico. In quest’ottica, perciò, i costi di gestione, una precisa rendicontazione delle spese, la certificazione dei bilanci e più in generale il tema della trasparenza, sono entrati a pieno titolo anche nell’agenda del legislatore.

Occorre, tuttavia, ricordare che *“le spinte verso una maggiore trasparenza non provengono solo dall’attore pubblico, ma sono il frutto di una tendenza dal basso che deriva da una scelta consapevole delle parti, si pensi, ad esempio, all’adozione del codice etico, che regola i conflitti di interessi”* (Binda) o alla recente creazione di una piattaforma web per ricostruire e tracciare l’intero percorso di condivisione del progetto di formazione finanziata. Si tratta di elementi che, come ribadito da Botti, ci mostrano che *“nell’attuale fase economica e politica, in cui da un lato si assiste a un attacco generalizzato alle organizzazioni di rappresentanza, dall’altro a una crisi senza precedenti che necessita di risposte immediate ed efficaci, le parti non possono più permettersi errori e le risorse che vengono raccolte devono essere spese nel migliore dei modi, per salvaguardare le imprese e i lavoratori”*.

In questa fase difficile, perciò, le parti stanno mostrando una rinnovata sensibilità rispetto al tema della trasparenza e del controllo di gestione. Tuttavia, nonostante la maggior scrupolosità con la quale si tende ad approcciarsi a questo ambito, le organizzazioni sindacali e datoriali hanno espresso una certa soddisfazione rispetto alle scelte di autoregolazione fatte dal sistema bilaterale artigiano in Lombardia. *“Non abbiamo motivo di segnalare criticità in termini di trasparenza e di regolarità contabile”* (Maiocco); *“la bilateralità è una casa di vetro, nella quale c’è un collegio sindacale, dei revisori e doppie firme”* (Bellati); *“i consigli di amministrazione vivono sulla base di regole pubbliche relative alla loro funzione, tutti i bilanci dell’ente vengono controllati e verificati dagli organi preposti come il collegio dei sindaci”* (Fedele).

Tuttavia, se dal punto di vista strettamente contabile la situazione non appare problematica, alcune criticità

emergono rispetto alle spese di gestione. Come espresso da Rossini, infatti, *“a livello lombardo c’è ancora qualcosa da migliorare, anche se non siamo in presenza di un contesto in cui vi sono eccessi e sprechi particolari”*. Si tratta di un lavoro di contenimento dei costi di gestione che deve passare attraverso una loro *“regolazione e la loro attenta specificazione, al fine di contenerli entro una certa percentuale rispetto a quanto viene raccolto”* (Rossini). In quest’ottica, l’obiettivo deve essere *“un contenimento dei costi di gestione che possa garantire alle provvidenze almeno il 90% delle risorse disponibili”* (Botti). Oggi, invece, come fa notare Maiocco, *“si riscontra un livello di spesa che è eccessivo e che deve essere tenuto sotto controllo anche attraverso una rivisitazione dei ruoli e delle funzioni della bilateralità territoriale”* (Maiocco).

Il tema della trasparenza e della gestione attenta, infine, si intreccia con il nodo della rappresentanza inclusiva. Se, infatti, guardiamo a questi ambiti non solo come dei meri esercizi di contabilità responsabile, ma anche in un’ottica di democrazia e di compartecipazione alle decisioni, il ruolo che le parti possono giocare è estremamente più ampio. Come sottolineato da Botti, infatti, *“il rapporto diretto con la propria base è un elemento essenziale per ogni sindacalista, in quanto lo sottopone ogni giorno a una verifica del suo ruolo”*. Questo elemento, per via della estrema frammentazione di impresa, risulta una delle maggiori carenze del sistema di rappresentanza dell’artigianato. Parafrasando le parole di Botti, perciò, potremmo immaginarci che, così come avvenuto per le imprese e i lavoratori, iniziando a pensare a possibili luoghi e ambiti in cui praticare questo incontro diretto. Si tratta di un aspetto estremamente importante che *“da un lato consentirebbe di monitorare in maniera più efficace il mercato del lavoro artigiano, dall’altro farebbe conoscere la bilateralità a una platea sempre più alta di imprese e lavoratori”* (Botti). Infine, rispetto al tema della trasparenza, questo rapporto diretto produrrebbe un ulteriore salto di qualità che *“obbligerebbe le parti a non deviare, in quanto la prossimità tra rappresentati e rappresentanti creerebbe le condizioni per un controllo di gestione dal basso”* (Botti).

#### **7.4 Sistema bilaterale: un narrazione comune, cinque nuove sfide**

In questo capitolo abbiamo provato a restituire un quadro completo, se pur semplificato, delle diverse sensibilità che ruotano attorno al sistema bilaterale artigiano della Lombardia. Tirando le somme, dalle interviste emerge una narrazione comune della bilateralità: un elemento per nulla scontato se si considerano le profonde diversità tra le sette organizzazioni coinvolte. Si tratta di un’analisi condivisa, frutto di quel lungo lavoro negoziale, iniziato già nel 1988, che ha permesso alle parti di sedimentare la consapevolezza nell’importanza del sistema bilaterale e l’esigenza di una sua difesa dagli attacchi esterni.

Gli enti bilaterali, infatti, rappresentano per i nostri intervistati uno strumento importante che aiuta l'azione di rappresentanza e permette di dare voce a un comparto estremamente frammentato e disperso sul territorio. Come sottolineato da Fedele, infatti, *“se venisse meno la bilateralità nel nostro paese verrebbe meno la tutela per tantissimi lavoratori e tantissime imprese. Il paese, perciò, farebbe un passo indietro anche dal punto di vista della democrazia”*.

In questa cornice comune, tuttavia, non mancano elementi di divergenza. Ci riferiamo in particolar modo al ruolo che gli enti possono svolgere, al tema del ritiro dello stato dal welfare e al conseguente rischio di sostituzione, al complicato rapporto con l'attore pubblico e a diverse tematiche concernenti la governance. Si tratta di differenze interpretative che derivano in buona parte dalle tradizioni di rappresentanza delle parti sociali e che, contrariamente a quanto si pensa, si configurano come elementi di salute del sistema. La bilateralità, infatti, *“è efficace se è inserita in un'idea più generale di sindacato o, in altre parole, se viene vissuta come uno strumento all'interno di un progetto complessivo”* (Botti). In quest'ottica, la bilateralità non elimina le differenze strutturali tra gli attori, ma offre loro *“un luogo di confronto nel quale, in modo dialettico, si mettono insieme competenze, energie e visioni delle problematiche”* (Rigotti).

Oggi, questo strumento che ha permesso nuove modalità di relazioni sindacali e rinnovati strumenti di rappresentanza è posto di fronte a diverse sfide. Da questo punto di vista la volontà di riforma è sentita da tutti gli attori intervistati. In particolare, l'attenzione delle parti è rivolta su cinque ambiti di intervento: miglioramento dei tempi di erogazione delle provvidenze; ridefinizione delle prestazioni alla luce delle risorse disponibili e delle esigenze del settore; miglior pubblicizzazione delle attività dell'Ente; trasparenza e controllo di gestione; partecipazione e rappresentatività. Si tratta di sfide fondamentali la cui risposte determineranno la tenuta finanziaria del sistema e la sua efficacia in un contesto di profonde trasformazioni economiche, sociali e legislative.

In questo quadro, perciò, la sfida principale risiede proprio nel nodo della rappresentatività e della partecipazione. L'attuale contesto di attacco e di sfiducia nei confronti dei corpi intermedi, impone un ripensamento a livello generale delle modalità di rappresentanza del mondo datoriale e del lavoro. In pratica, ciò che emerge anche dalle nostre interviste, è l'esigenza di una rivisitazione del rapporto rappresentati-rappresentanti che può avere effetti estremamente positivi anche nel campo della bilateralità, in quanto *“organizzazioni forti e rappresentative sono la garanzia per il buon funzionamento del sistema, mentre organizzazioni deboli (o comunque preoccupate) tendono a privilegiare i propri interessi particolaristici a discapito di quelli più generali”* (Reboni). Questo protagonismo positivo della bilateralità nella sua forma di emanazione contrattuale di origine confederale,

introduce però *“all'esigenza di una sua rivisitazione ed innovazione, rispetto agli interventi legislativi intercorsi e ai cambiamenti avvenuti nel mercato del lavoro e nei settori interessati, per ricondurla alla funzione originaria di sostegno alle lavoratrici e ai lavoratori, funzionale al sistema contrattuale e al riconoscimento del ruolo associativo di rappresentanza delle categorie e della confederazione. La bilateralità deve essere inserita in un'idea più generale di sindacato, vissuta come una opportunità e una sfida per rappresentare meglio il variegato e disperso mondo del lavoro e del settore artigiano”* (Botti).



## ALLEGATO PRINCIPALI NUMERI DI ELBA

Nel 1988 le organizzazioni sindacali della Lombardia CGIL CISL e UIL, insieme alle associazioni datoriali regionali CONFARTIGIANATO, CNA, CASARTIGIANI E CLAAI, sottoscrivono un accordo per sviluppare nuove e migliori relazioni sindacali a supporto dell'artigianato lombardo. A seguito di quell'accordo, il 5 marzo 1993 nasce ufficialmente ELBA, Ente Lombardo Bilaterale dell'Artigianato.

L'ELBA si rivolge alle aziende regolarmente iscritte all'Albo delle Imprese Artigiane con almeno un dipendente e alle imprese che applicano i CCNL dell'artigianato a esclusione del comparto edile e dell'autotrasporto, i quali fanno riferimento ad altri sistemi bilaterali.

ELBA è un'organizzazione senza scopo di lucro, gestita su base paritetica dalle 7 organizzazioni fondatrici. Il compito di indirizzo e di monitoraggio dell'attività spetta all'Assemblea paritetica dei soci. È presente un Consiglio di amministrazione che si occupa delle delibere amministrative, un Collegio Sindacale, per il controllo di gestione e la certificazione dei bilanci, una Direzione Generale responsabile del coordinamento delle diverse aree funzionali. Infine, in ogni provincia è presente un EBA territoriale, al quale è affidato il compito di gestire l'attività territoriale e di raccogliere le pratiche e le istanze delle imprese e dei lavoratori.

L'iscrizione all'Ente si effettua tramite la modulistica presente sul sito [www.elba.lombardia.it](http://www.elba.lombardia.it) e prevede il versamento di una quota mensile per ogni dipendente in forza, da versare all'ente tramite modello F24.

Attraverso i contributi versati, ELBA sostiene l'artigianato lombardo con una serie di provvidenze, ovvero, prestazioni nella forma del contributo a fondo perduto, rivolte sia ai lavoratori che alle imprese del settore. Queste sono determinate ogni anno dalle parti sociali con appositi stanziamenti. Rispetto agli ambiti di intervento, la bilateralità artigiana lombarda offre prestazioni nel campo del sostegno al reddito, diritto alla studio, incentivi alle nuove assunzioni, congedi parentali e iniziative a carattere formativo, in particolare per la formazione dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza sul lavoro.

Nonostante gli effetti di un lungo periodo di crisi, ed in modo particolare a partire dall'accordo sulla nuova bilateralità siglato nel 2009, il sistema bilaterale artigiano della Lombardia ha visto uno sviluppo sia in termini di imprese aderenti e lavoratori coperti, sia in termini di risorse erogate e tipologia di provvidenza.



In termini complessivi, possiamo dire che nel corso dei suoi 21 anni di attività ELBA ha messo a disposizione più di 110 milioni di euro per sostenere i bisogni del comparto artigiano. Nel solo periodo della crisi, iniziata nel 2008, le risorse erogate sono state di oltre 31 milioni di euro, di cui il 76% verso i lavoratori.



Attualmente, secondo l'accordo ELBA dell'11 dicembre 2013, sono previste 18 provvidenze, di cui 7 rivolte ai soli lavoratori, una a cui possono accedere sia imprese che lavoratori e le restanti 10 finalizzate alle imprese.

PROVVIDENZE ELBA in vigore dal gennaio 2014	CONTRIBUTO EROGATO
CONFERMA IN QUALIFICA APPRENDISTATO Dipendente	€400 agli apprendisti che conseguono la qualifica, con esito positivo, al termine del percorso formativo
CONTRIBUTO CONGEDO PARENTALE Dipendente	€200 mensili, fino a un massimo di 6 mesi, per i lavoratori che usufruiscono di congedi parentali
SOSTEGNO AL REDDITO Dipendente	€150 mensili (fino a 2 mesi nel corso dell'anno), per i lavoratori in cassa integrazione in deroga che in ogni mese solare hanno perso almeno 110 ore di lavoro
CONTRIBUTO ALLA SCOLARITÀ Dipendente	€300 ai dipendenti, i quali figli, nell'anno 2013/2014, hanno conseguito un titolo di studio quinquennale di scuola media superiore o di qualificazione professionale statale o legalmente riconosciute
INTERVENTI PER LA DISOCCUPAZIONE Dipendente	€700 mensili (fino a 3 mesi) per i lavoratori assunti a tempo pieno e indeterminato €500 mensili (fino a 3 mesi) per i lavoratori apprendisti
ANZIANITÀ PROFESSIONALE AZIENDALE Dipendente	€170 a biennio, per ogni lavoratore che ha maturato 14 anni di anzianità continuativa di servizio in azienda €200 a biennio, per ogni lavoratore che ha maturato 20 anni di anzianità continuativa di servizio in azienda
BORSE DI STUDIO Dipendente	€250 per i corsi triennali €400 per i diplomi di scuola secondaria €500 per corsi o diplomi di laurea
RETTE PER ASILI NIDO Dipendente e Azienda	€500 ai lavoratori e imprenditori che utilizzano per i loro figli l'asilo nido
CONTRIBUTO INVESTIMENTI Azienda	5% dei costi per investimenti fatturati con un minimo di spesa superiore a €30.000 IVA esclusa
FORMAZIONE APPRENDISTI Azienda	€125 per la formazione esterna di ogni apprendista
INCREMENTO OCCUPAZIONE Azienda	€125 per ogni incremento annuo del numero dei dipendenti a tempo pieno ed indeterminato
INCENTIVI ALLE ASSUNZIONI Azienda	€400 per ogni assunto a tempo indeterminato

FORMAZIONE PROFESSIONALE Azienda	30% dei costi pagati dall'impresa per corsi rivolti a imprenditori e dipendenti 50% del costo della partecipazione ad iniziative formative finanziate da FONDARTIGIANATO
EVENTI ECCEZIONALI IMPRESE Azienda	15% delle spese sostenute per il ripristino dell'attività interrotta per fattori esterni all'impresa
PROVVIDENZA DI BACINO Azienda	10% dei costi fatturati per la partecipazione a fiere e mostre nazionali ed internazionali su un minimo di spesa di €3.000
FORMAZIONE RAPPRESENTANTI LAVORATORI PER LA SICUREZZA Azienda	50% dei costi pagati dall'impresa, contributo massimo €260, per corsi rivolti alla formazione obbligatoria dei rappresentanti di lavoratori per la sicurezza
FONDO DI GARANZIA PER L'ACCESSO AL CREDITO Azienda	fondo agevolazione per l'accesso al credito imprese artigiane (difficoltà di mercato, esigenze di liquidità, continuità produttiva e tutela livelli occupazionali) garanzia
MANTENIMENTO OCCUPAZIONALE Azienda	€500 alle imprese che faranno uso della cassa integrazione in deroga, (per almeno la metà dei dipendenti) avviata, in corso o successiva al 01/01/2014 e che non abbiano effettuato licenziamenti per riduzione di personale dal 01/10/2013

Per maggiori informazioni visita il sito: [www.elba.lombardia.it](http://www.elba.lombardia.it)

## BIBLIOGRAFIA

- Adema W., Ladaïque M., 2009, *How Expensive is the Welfare State?: Gross and Net Indicators in the OECD Social Expenditure Database (SOEX)*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 92, OECD Publishing.
- Alleva P., Andreoni A. et al., 2003, *La riforma del mercato del lavoro*, Ediesse, Roma.
- Baccaro L., Howell C., 2011, *A Common Neoliberal Trajectory: The Transformation of Industrial Relations in Advanced Capitalism*, in *Politics & Society*, vol. 39: 521-563.
- Balardi G., 2007, *La tutela sociale nel mercato*, in "Lavoro e diritti", n.4, pp. 177-198.
- Balistreri M., 2009, *Bilateralità e diritto del lavoro in Italia*, in "Diritto e pratica del lavoro", vol. 48.
- Bellardi L. e De Santis G. (a cura di), 2011, *La bilateralità fra tradizione e rinnovamento*, Milano, Franco Angeli.
- Bellardi L., 2012, *Contrattazione collettiva e enti bilaterali. Quali prospettive per il welfare (alle soglie di una nuova riforma)?*, in "JUS", n.4, pp. 14-23.
- Carriero M. e Treu T. (a cura di), 2013, *Verso nuove relazioni industriali*, Bologna, Il Mulino.
- Cester C., 2003, *Il futuro degli enti bilaterali: collaborazione e antagonismo alla prova della riforma del mercato del lavoro*, in "Lavoro e Diritto", n.2, pp. 211-218.
- Ciarini A., 2008, *Sindacato (and) welfare*, in "Rivista delle Politiche Sociali", n.4, pp. 233-257.
- Coleman, J., 1990, *Foundations of Social Theory*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge.
- Conclave M., 1990, *Le relazioni sindacali nel settore artigiano*, in Conclave M., Scajola S., Treu T., Varesi P.A., Zanotti G., Zoccatelli M., *La scelta partecipativa. La contrattazione interconfederale 1986-1990*, Edizioni Lavoro, Roma.
- Della Torre E., Di Palma S., Solari L., 2012, *Governance e bilateralità nel sistema di formazione continua. Il caso del settore metalmeccanico*, in "Polis", vol. 26, n.1, pp. 33-67.
- Del Punta R., 2003, *Enti bilaterali e modelli di regolazione sindacale*, in "Lavoro e Diritto", n.2, pp. 219-222.
- Dore R., 2004, *Il lavoro nel mondo che cambia*, Bologna, Il Mulino.
- Faioli M. (a cura di), 2010, *Indagine sulla bilateralità nel terziario*, Torino, Giappichelli.
- Ferrera M., 2008, *The European Welfare State: Golden Achievements, Silver Prospects*, in "Western European Politics", vol. 31 n.1, pp. 82-107.
- Ferrera M., 2007, *Trent'anni dopo. Il welfare state europeo tra crisi e trasformazione*, in "Stato e Mercato", vol. 41, n.3, pp.231-249.
- Ferrera M., 1998, *Le trappole del welfare*, Bologna, Il Mulino.
- Fondazione Brodolini "Indagine sulla bilateralità in Italia e in quattro paesi" (in corso di pubblicazione).
- Hall P. A., Soskice D., 2001, *Variety of Capitalism: The Institutional Foundation of a Comparative Advantage*, Oxford University Press, Oxford.
- Italia Lavoro "Enti bilaterali in Italia — Primo Rapporto nazionale sulla bilateralità" responsabile del progetto Bovina. Contatto CGIL Enzo Lacorte.
- Katz H. C., Darbshire O., 2000, *Converging divergences*, Ithaca, Cornell University press.
- Krugman P., 1991, *Increasing Returns and Economic Geography*, in "Journal of Political Economy", vol. 99, n.3.
- IRES Lombardia, 2002, *Lavoro e sindacato in Lombardia*, Franco Angeli, Milano.
- IRES, 2012, *Il welfare contrattuale e aziendale in Italia. Motivazioni, caratteristiche, dilemmi*, Rapporto di ricerca, Roma.
- Lai M., 2006, *Appunti sulla bilateralità*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n.4.
- Lai M., 2012, *La certificazione nel cd. Collegato lavoro ed il ruolo della bilateralità*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, vol.31, n.1, pp. 17-31.
- Leonardi S., 2004, *Gli enti bilaterali tra autonomia e sostegno normativo*, in *Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, n.3, pp. 443-496.
- Leonardi S., 2005, *Bilateralità e servizi: quale ruolo per il sindacato?*, Roma, Ediesse.
- Leonardi S., 2013, *Rapporto sulla bilateralità nel terziario*, Roma, Ediesse.
- Leonardi S. e Arlotti M. (2012), *Bilateralità e welfare contrattuale*, in *Rivista delle Politiche Sociali*, n.3, pp. 77-114.
- Leonardi S., Ciarini A., 2013, *Welfare occupazionale e bilateralismo. Strutture e diversità settoriali*, in Pavolini E., Ascoli U., Mirabile M. I. (a cura di), *Tempi moderni. Il welfare nelle aziende in Italia*, Bologna, Il Mulino, pp. 51-80.
- Maino F., Mallone G., 2012, *Secondo welfare e imprese: nesso e prospettive*, in "La Rivista delle Politiche Sociali", n.3, pp. 195-212.
- Martiengo G., 2003, *Enti bilaterali: appunti per una discussione*, in "Lavoro e Diritti", n.2, pp. 175-184.
- Martinengo G., 2006, *Gli enti bilaterali dopo il d.lgs. 276/2003*, in "Lavoro e diritto", n.2-3, pp. 245-252.
- Micucci G., Nuzzo G., 2003, *La misurazione del capitale sociale: Evidenze da un'analisi sul territorio italiano*, Nuove ricerche della Banca d'Italia.
- Nogler L. (ed.), 2014, *EBAV Uno strumento delle parti sociali al servizio dell'artigianato veneto*, Franco Angeli, Roma.
- Napoli M., 2003, *Gli enti bilaterali nella prospettiva di riforma del mercato del lavoro*, in "JUS", n.2, pp. 235-245.
- Napoli M., 2005, *Riflessioni sul ruolo degli enti bilaterali nel decreto legislativo 10 settembre 2003 n.276*, in "JUS", n.1, pp. 309-321.
- Pasquini F. e Serra C., 2003, *Il ruolo degli enti bilaterali dopo la riforma*, in Tiraboschi M. (a cura di), *La riforma Biagi - Commentario allo schema di decreto attuativo della legge delega sul mercato del lavoro*, Supplementi di Guida al Lavoro, in "Il Sole 24 Ore", n.4, p. 21 ss.
- Paparella D., 2002, *La bilateralità nel sistema delle relazioni industriali*, working-paper Cesos.
- Pastore A., Sartore D., Tonnellato S., Volo F., 2014, *Analisi dell'impatto dell'attività dell'Ente Bilaterale Artigianato Veneto. Un modello econometrico*, Franco Angeli, Roma.
- Pavolini E., Ascoli U., Mirabile M. I., 2013, *Gli ambivalenti processi di trasformazione del welfare in Italia fra Stato imprese e sindacato*, in Pavolini E., Ascoli U., Mirabile M. I. (a cura di), *Tempi moderni. Il welfare nelle aziende in Italia*, Bologna, Il Mulino, pp. 9-50.
- Perulli P., Sabel C., 1996, *Gli enti bilaterali dopo l'inizio: tre approcci a una interpretazione operativa*, in "Diritto delle Relazioni industriali", Vol.6, n.2, pp. 27-39.
- Perulli P., Sabel C., 1997, *Rappresentanza del lavoro autonomo e coordinamento economico. Il caso degli enti bilaterali dell'artigianato*, in Bologna S., Fumagalli A., *Il lavoro autonomo di seconda generazione*, Feltrinelli, Milano.
- Putnam R., 1993, *La Tradizione Civica nelle Regioni Italiane*, Mondadori, Milano.
- Regalia I., 2012, *La protezione sociale del lavoro come tema delle relazioni industriali*, in "La Rivista delle Politiche Sociali", n.3, pp. 13-36.

- Regalia I., 2008, *L'azione del sindacato a livello territoriale*, in "La Rivista delle Politiche Sociali", n.2, pp.97-124.
- Regalia I., 2004a, *Note sulle relazioni industriali nel settore artigiano*.
- Regalia I., 2004b, *Il sistema della bilateralità nel settore artigiano lombardo: un caso di responsabilità sociale delle imprese?* Rapporto di ricerca, Ires Lombardia.
- Regalia I. (ed.), 2011, *Distretti industriali e strategie di uscita dalla crisi*, Mondadori, Milano.
- Reginelli A., 2006, *Gli enti bilaterali nella riforma del mercato del lavoro: un primo bilancio*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n.4, pp. 1002-1019.
- Romagnoli U., 2003, *Enti bilaterali: possibili risposte*, in "Lavoro e Diritto", n.2, pp. 261-270.
- Salvato S. e Serrani L. (a cura di), 2011, *La bilateralità nel sistema artigiano: criticità e prospettive*, bollettino speciale ADAPT n.4.
- Scarponi S., 2003, *Gli Enti bilaterali nel disegno di riforma e nuove questioni circa la funzione dei sindacati comparativamente più rappresentativi*, in "Lavoro e Diritto", n.2, pp. 223-242.
- Tiraboschi M. (a cura di), 2004, *La Riforma Biagi del mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano.
- Torelli F., 2003, *La promozione degli enti bilaterali sul mercato del lavoro: una iniziativa dal successo annunziato?*, in "Lavoro e Diritto", n.2, pp. 163-174.
- Triglia C., 1999, *Capitale sociale e sviluppo locale*, in "Stato e mercato", n.3/1999, pp. 419-440.
- Zilio Grandi G., 2003, *Enti bilaterali e problemi di rappresentanza sindacale della legge Delega n.30/2003*, in "Lavoro e Diritto", n.2, pp. 185-198.

Siti interessanti e database:

- <http://www.agenziazionalebilateralita.com/>  
<http://www.entibilaterali.va.it/home/index.asp?id=49>  
<http://bancadati.italialavoro.it>  
<http://www.lavoro.gov.it/>  
<http://online.leggiditalia.it.pros.lib.unimi.it/>  
<http://www.secondowelfare.it/>  
<http://www.inca.it/>  
<http://www.inps.it/portale/default.aspx?slD=%3b0%3b4940%3b6840%3b&lastMenu=6840&iMenu=12&iNodo=6840&p4=2>  
<http://www.cesos.org/>  
<http://www.adapt.it/>  
<http://olympus.uniurb.it/>  
<http://www.sanarti.it/>  
<http://www.ebna.it/>  
<http://www.elba.lombardia.it/>  
<http://www.fondartigianato.it/>

Zoom su artigianato

- L'artigianato in Lombardia. Lavoratori e imprese nella sfida del cambiamento.  
[http://www.cgil.lombardia.it/Portals/0/dip2/Artigianato2012\\_Indagine.pdf](http://www.cgil.lombardia.it/Portals/0/dip2/Artigianato2012_Indagine.pdf)  
[http://www.ciclavoro.gov.it/Moduli%20e%20Documenti/excelsior\\_2012\\_artigianato.pdf](http://www.ciclavoro.gov.it/Moduli%20e%20Documenti/excelsior_2012_artigianato.pdf).
- Salvato S. e Serrani L. (a cura di), 2011, *La bilateralità nel sistema artigiano: criticità e prospettive*, in "Bollettino speciale adapt", n.4.
- Regalia I., 2004, *Note sulle relazioni industriali nel settore artigiano*.
- Regalia, I., 2003, *Il sistema della bilateralità nel settore artigiano lombardo: un caso di responsabilità sociale delle imprese?* Rapporto di ricerca, Ires Lombardia.
- Si veda capitolo dedicato in Leonardi S. 2005, *La bilateralità e servizi: quale ruolo per il sindacato* e Leonardi S. 2013 *Rapporti sulla bilateralità nel terziario*.

Riferimenti normativi

- Accordo interconfederale 1993  
Legge 662/1996 (fondi bilaterali)  
Libro bianco del mercato del lavoro 2001  
Libro bianco sul welfare 2003  
Libro bianco sul futuro del modello sociale 2009  
Accordo interconfederale Patto per l'Italia 5 luglio 2002 (non sottoscritto dalla CGIL)  
Decreto legislativo 276/2003  
Legge 30/2003  
Legge 247/2007 valorizzazione degli enti bilaterali  
Linee di riforma della struttura della contrattazione 2008 (CGIL CISL UIL)  
Accordo quadro assetti contrattuali 22 gennaio 2009 (accordo separato)  
Accordo sulla produttività 21 novembre 2012 (accordo separato)  
Giurisprudenza Corte di cassazione 10 maggio 2001  
Corte di Cassazione, sentenza n.1502, 6 marzo 1986  
Circolare 4/2004 Ministero del lavoro (chiarimenti rispetto all'obbligatorietà delle previsioni)  
Legge 92/2012  
Decreto legislativo 229/1999  
Legge 388/2000 art 118, fondi interprofessionali  
Accordi interconfederali settore artigiano  
<http://www.elba.lombardia.it/home/index.php?selLivello=2&selCategoria=558&selCategoriaPadre=558>

