

La protezione sociale del lavoro come tema delle relazioni industriali

Ida Regalia

RPS

Il rapporto tra programmi di protezione sociale del lavoro o di welfare e relazioni industriali è molto complesso. L'articolo ne propone una ricognizione preliminare, individuando i diversi modi ai diversi livelli in cui le tematiche di welfare sono state presenti nella retorica e nella pratica delle relazioni industriali. Viene così individuato il passaggio da una fase di «specializzazione delle competenze», in cui nel discorso pubblico delle relazioni industriali prevale una divisione dei compiti tra sfera dello Stato (cui compete la predisposizione delle misure di protezione sociale) e sfera delle relazioni tra le parti sociali

(cui compete la determinazione della remunerazione e delle condizioni d'impiego del lavoro), a una fase di messa in crisi del modello, in cui l'assetto ordinato precedente e le competenze e i compiti dei vari attori diventano incerti e si rimescolano, mentre il tema del welfare invade e pervade gran parte del discorso pubblico delle relazioni industriali. Ciò conduce al moltiplicarsi dei modi e dei livelli in cui negli anni recenti le parti sociali e altri attori diversi dallo Stato centrale prendono l'iniziativa per estendere o integrare i programmi pubblici di welfare, o per idearne di sostitutivi in caso di loro inesistenza.

1. Premessa

Interrogarsi su quanto e come l'obiettivo della protezione sociale del lavoro sia, o sia stato, tema delle relazioni industriali è argomento intrigante, oltre che intricato, che apre prospettive almeno in parte inattese e in ogni caso non si presta a interpretazioni unilineari.

In queste note se ne parlerà con riferimento soprattutto, ma non esclusivamente, al caso italiano. Ma occorre prima fare qualche precisazione sui termini del problema.

Innanzitutto cosa si intende per protezione sociale (del lavoro). In prima approssimazione il senso appare abbastanza chiaro. In realtà si tratta di un campo dai confini incerti e mutevoli tra le diverse società e entro ciascuna di esse nel tempo. Nel testo della recente raccomandazione n. 202 dell'Organizzazione internazionale del lavoro del 14 giu-

gno 2012 sui Sistemi nazionali di protezione sociale di base, la difficoltà di fornirne una definizione chiara sembra piuttosto evidente. Dopo aver ribadito che il diritto alla sicurezza sociale è un diritto umano e che, insieme alla promozione dell'occupazione, questo diritto è una necessità economica e sociale per lo sviluppo e il progresso, il discorso si fa più aperto e allusivo quando si passa a indicare le finalità e i contenuti dei sistemi di protezione sociale – qui considerati come «elementi fondamentali dei sistemi nazionali di sicurezza sociale». In termini di finalità si parla di prevenire o ridurre la povertà, la vulnerabilità e l'esclusione sociale; in termini di strumenti attuativi, se ne propone un possibile elenco che comprende nell'ordine: assegni familiari e per i figli a carico; assistenza sanitaria per malattia e cure sanitarie; indennità di maternità, disabilità, vecchiaia, indennità ai superstiti, indennità di disoccupazione e garanzie per l'impiego; indennità in caso di infortunio sul lavoro e di malattia professionale; e «qualsiasi altro beneficio sociale in danaro o natura».

Esula tuttavia dai limiti di queste note provare a tener conto di tutta la possibile articolazione del tema. Con una certa semplificazione, qui si parlerà semplicemente, e in modo intercambiabile, di programmi di protezione sociale o di welfare con riferimento alle misure volte, com'è stato detto, a «risolvere problemi e raggiungere obiettivi di natura "sociale": problemi e obiettivi che hanno a che fare, in senso lato, con il benessere (welfare) dei cittadini» (Ferrera, 2006, p. 12), e che riguardano soprattutto la difesa dai rischi della disoccupazione, malattia, vecchiaia. E si cercherà di tenere grosso modo distinta questa tematica da quelle della remunerazione e delle condizioni d'impiego del lavoro, oggetto d'elezione delle relazioni industriali.

Il riferimento alla citata raccomandazione n. 202 dell'Organizzazione internazionale del lavoro ci introduce anche all'altro termine della questione, quello appunto delle relazioni industriali, termine con il quale si intendono le varie dinamiche attraverso cui il ricorso in senso lato al lavoro (e la sua protezione) viene regolato, congiuntamente, o anche in modo unilaterale, dalle parti sociali e/o dall'attore pubblico. Nel testo si fa in proposito una scelta dicendo che «le garanzie basilari di sicurezza sociale andrebbero instaurate per legge». Ma si dice anche che andrebbero previsti adeguati meccanismi di monitoraggio che possono comprendere «la partecipazione tripartita delle organizzazioni rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori».

Come si può subito vedere, queste notazioni conducono a un primo modo di impostare il tema, corrispondente a quello che si può defini-

re un modello di specializzazione delle competenze: modello che in Europa si consolida soprattutto durante i primi trent'anni «gloriosi» delle relazioni industriali del secondo dopoguerra.

Successivamente si evidenzierà come questo primo modo d'impostare il problema si riveli poi inadeguato e ceda il passo a altre modalità, a più livelli, che complicano il quadro e lo arricchiscono.

RPS

Ida Regalia

2. Il modello della separazione delle competenze

All'inizio degli anni novanta Wolfgang Streeck (1992) aveva mostrato che l'assetto delle relazioni industriali che si era andato strutturando, pur con moltissime varianti, nei paesi europei nel periodo della ricostruzione e poi dello sviluppo sostenuto del secondo dopoguerra (e per cui proponeva di parlare di un modello europeo di relazioni industriali) si basava su di una duplice distinzione delle competenze e dei corsi d'azione.

Una prima distinzione era tra livello nazionale e livello aziendale delle relazioni tra le parti sociali, a ciascuno dei quali corrispondeva una propria logica d'azione: da un lato, contrattazione collettiva centralizzata, volta a risolvere in modo coordinato i problemi di conflitto distributivo a livello macro; dall'altro, negoziazione o confronto in azienda, volti alla definizione/controllo delle condizioni specifiche di lavoro e di impiego nei diversi luoghi di lavoro.

La seconda distinzione riguardava il ruolo dello Stato rispetto a quello delle parti sociali. A sostegno e in cambio dell'impegno di queste ultime a agire per via negoziale, a livello centralizzato e a livello d'azienda, responsabilmente, così da assicurare condizioni equilibrate per lo sviluppo dell'economia, lo Stato si impegnava a investire nelle politiche di protezione sociale o di welfare.

Secondo questo modello, i cui antecedenti si possono rintracciare già prima, nei compromessi o patti socialdemocratici dei paesi nordici (Regini, 1991), è dunque compito dello Stato occuparsi, per via legislativa o amministrativa, delle misure di protezione sociale, da considerarsi del resto come componenti dei diritti di cittadinanza sociale (Marshall, 1950). Non a caso è di welfare *state* che, quanto meno in Europa, si parla.

Da questo punto di vista, si può dunque dire che per lungo tempo – grosso modo fino agli anni ottanta – la tematica della protezione sociale o del welfare non rientri *esplicitamente, apertamente*, nel dibattito e

nel discorso pubblico delle relazioni industriali, dal momento che essa costituisce un ambito specializzato, riservato all'iniziativa del terzo attore. È sufficiente sfogliare un qualsiasi manuale di relazioni industriali per avere conferma della scarsa attenzione per il tema in quanto tale. Di misure di welfare si parla in genere molto poco; e quando lo si fa, se ne parla, piuttosto significativamente, soprattutto come di *condizioni* che caratterizzano il *contesto istituzionale* entro cui si sviluppano le dinamiche delle relazioni tra gli attori delle relazioni industriali e non tanto come di un oggetto delle relazioni tra di essi.

In realtà la questione è più complessa.

In primo luogo, storicamente, dopo la fase del paternalismo assistenziale conservatore (assistenza pubblica ai poveri), lo sviluppo di misure di protezione sociale del lavoro aveva spesso avuto origini associative¹ e più in generale era stato strettamente legato (indirettamente o direttamente) allo sviluppo dei movimenti operai: o come iniziativa dei governi a fini di anticipazione e controllo del rischio di mobilitazione operaia, nei casi dei regimi monarchico-autoritari, o come esito dell'iniziativa parlamentare dei partiti operai, nei casi dei regimi parlamentari (Alber, 1982). Le radici del welfare sono dunque intimamente connesse alle dinamiche degli attori delle relazioni industriali.

Non meno importante per questo discorso è, in secondo luogo, il fatto che in epoca più recente, con il consolidarsi dei sistemi di welfare, agli attori privati delle relazioni industriali (sindacati e associazioni degli imprenditori) siano stati in genere affidati compiti di partecipazione all'amministrazione, o quanto meno al monitoraggio e controllo dell'attuazione, dei vari programmi di welfare – specialmente di quelli più strettamente volti alla protezione del lavoro (tutela contro la disoccupazione e gli infortuni, programmi pensionistici).

In alcuni casi (vedi soprattutto quello dell'amministrazione da parte del sindacato nei paesi del Nord Europa dei fondi, di origine sindacale, dell'assicurazione volontaria contro la disoccupazione) ciò si traduce in un'esplicita attività di responsabilizzazione diretta di una delle parti sociali nell'attuazione delle politiche di protezione sociale, con esiti evidenti sui livelli di sindacalizzazione, la tenuta sindacale e in ultima istanza le caratteristiche, l'assetto e la performance delle relazioni

¹ Si veda il caso della costituzione per iniziativa sindacale nel corso dell'Ottocento dei fondi assicurativi contro la disoccupazione, successivamente integrati (come nel caso del cosiddetto «sistema Ghent» dei paesi nordici) da contributi pubblici.

industriali. Ma anche in quelli in cui, come in Italia, il ruolo affidato alle parti sociali è più indiretto e marginale, consistendo in varie modalità di incorporazione di rappresentanti delle organizzazioni degli interessi negli organismi di indirizzo, gestione e controllo degli enti previdenziali (Treu e al., 1979; Regalia e Regini, 1982, pp. 404-14), gli esiti a livello di sistema di relazioni industriali non sono affatto indifferenti. In particolare con riferimento al caso italiano, è anzi a partire dalla constatazione di questa presenza diffusa, per quanto poco visibile e tematizzata, di spazi formalizzati di interazione tripartita in campo sociale che si è proposta un'interpretazione del modello italiano di relazioni industriali basata su di un doppio dualismo: quello tra livello centrale ed «emerso» delle strategie e livello decentrato e «nascosto» delle iniziative, da un lato; e quello tra informalità e bassa regolamentazione dei rapporti tra gli attori delle relazioni industriali e istituzionalizzazione di fatto di ampi spazi di interazione collaterale tra di essi, dall'altro (Regalia e Regini, 1995).

È inoltre indubbio che anche nel periodo che si è definito di separazione delle competenze le organizzazioni degli interessi abbiano continuato a esercitare attività di lobbying e pressione (anche indirette, tramite i partiti di riferimento) influenzando sulle decisioni dell'attore politico in campo previdenziale e sociale, e ottenere (micro)vantaggi e riforme, o per impedirle, a favore dei rappresentati. In Italia è appunto attraverso attività di lobbying e di pressioni ripetute all'occorrenza, caso per caso, per iniziativa delle parti sociali, che progressivamente viene estesa la rete protettiva della cassa integrazione a favore dei (potenziali) disoccupati nel quadro di un sistema di welfare totalmente carente sul terreno della protezione dal rischio della disoccupazione. Il processo sfocia infine in un accordo interconfederale del 1975, recepito dalla legge di razionalizzazione e riordino delle integrazioni salariali dello stesso anno (Regalia, 1984; Ferrera, 2006, pp. 136-7). Ed è attraverso un'attività di lobbying e pressione sui partiti al governo, per opera questa volta soprattutto delle molteplici associazioni di categoria, che viene via via ampliato in modo allo stesso tempo farraginoso e abnorme il sistema – il «labyrinth» (Castellino, 1976) – delle pensioni prima e dopo l'«accordo spartitorio» del 1968-9.

Peraltro, ancora nel caso italiano, un approfondimento e una rilettura della cosiddetta «lotta per le riforme», promossa dalle confederazioni nei primi anni settanta, e poi della disponibilità sindacale a sostenere strategie di moderazione e razionalizzazione degli interventi pubblici – per esempio in campo pensionistico (Regini e Regonini, 1981) – po-

trebbe riservare non poche sorprese, benché si tratti di iniziative e disponibilità che non hanno poi l'esito desiderato (Regalia e Regini, 1982), con l'importante eccezione però della riforma sanitaria.

Non va dimenticato infine che in questo stesso periodo, a livello decentrato nei luoghi di lavoro, non vengono in realtà del tutto meno iniziative sul terreno della protezione sociale attuate per proprio conto dalle parti sociali. In parte esse si riallacciano alle radici di tipo autonomo e associativo che avevano caratterizzato un certo protagonismo in campo sociale di aziende e/o organizzazioni del lavoro nelle fasi iniziali dell'industrializzazione. In parte assumono forme più o meno nuove di tipo negoziale.

Dal primo punto di vista vanno ricordati i casi delle grandi aziende del Nord (quali la Fiat e soprattutto l'Olivetti), che, negli anni cinquanta e sessanta, in modi più o meno elaborati e con stili diversi, offrono ai propri dipendenti e alle loro famiglie benefici e misure di protezione in campo sociale (welfare aziendale) che almeno in parte suppliscono alle carenze del welfare pubblico. E vanno inoltre citate le attività svolte da istituti quali i Cral aziendali, organismi autogestiti dai lavoratori e dai loro rappresentanti, in cui talvolta (come nel caso delle Ferrovie o di altre aziende di trasporto) accanto alle funzioni culturali e ricreative confluiscono le tradizioni di mutuo soccorso tipiche delle prime organizzazioni operaie.

Dal secondo punto di vista – quello di tipo negoziale – rientra qui quella contrattazione un po' residuale in azienda sui temi più disparati, in genere raggruppati sotto l'etichetta di «servizi sociali», in cui accanto al classico tema della mensa si aggiungono richieste in materia di sanità, trasporti, istruzione, e altro ancora. Si tratta di un aspetto minore della contrattazione in azienda, raramente oggetto di attenzione, ma regolarmente presente in un numero non esiguo di accordi².

Ai fini di questo discorso, più importante è però la pur breve stagione della contrattazione di una contribuzione per servizi sociali nelle vertenze dei grandi gruppi della prima metà degli anni settanta. Nello stesso periodo in cui le confederazioni cercavano di percorrere la citata strategia della lotta per le riforme nei confronti del governo centrale, alla periferia del sistema i sindacati di categoria, dove più erano

² Relativamente agli anni ottanta, utilizzando i dati delle rilevazioni sulla contrattazione aziendale del Cesos, Bordogna ne individua la diffusione tra il 16% del totale degli accordi e il 27% del totale delle aziende che hanno contrattato (Bordogna, 1997, pp. 82-3).

divenuti forti e riconosciuti, si adoperavano infatti per estendere la logica della regolazione attraverso la contrattazione collettiva in azienda a temi di protezione e intervento in campo sociale tradizionalmente affrontati sul terreno politico. È il caso appunto della rivendicazione, nelle vertenze delle aziende maggiori, di una contribuzione pari all'1% del monte salari, che le imprese sono invitate a corrispondere agli enti locali per la predisposizione di servizi sociali sul territorio (asili-nido, trasporti e simili). Da notare che la logica rivendicativa si discosta da quella che oggi diremmo di welfare aziendale: non si chiedono asili-nido, di cui c'è effettivamente grande carenza, riservati ai figli dei dipendenti, o linee di trasporto riservate ai pendolari delle aziende interessate, ma contributi per la realizzazione di servizi pubblici da destinarsi più in generale alla popolazione locale. L'obiettivo è dirompente e sconvolge i modi tradizionali di impostare il calcolo costi-benefici dell'azione collettiva di tipo rivendicativo. Ed è generoso, se si considera che fa parte di piattaforme aziendali in cui viene intenzionalmente ridimensionata la richiesta di aumenti retributivi diretti per aver più probabilità di ottenere la disponibilità a pagare delle imprese. Non si potrebbe comprenderne il senso se non all'interno del particolare clima di cooperazione sociale indotto dalla mobilitazione collettiva dell'epoca. Alla prova dei fatti, però, l'obiettivo si rivela piuttosto velleitario: perché le imprese si rivelano alquanto restie a finanziare servizi non riservati ai propri dipendenti – siamo ancora molto lontani dai dibattiti sulla responsabilità sociale dell'impresa – e perché, anche nei casi in cui ciò si verifica, gli enti locali non necessariamente sono disponibili o in grado di tradurre i contributi aziendali in effettivi nuovi servizi³.

In definitiva, alla luce delle diverse dinamiche – a livello centrale e a livello decentrato – cui s'è fatto cenno, la lunga fase che abbiamo detto della distinzione delle competenze tra sfera dell'iniziativa pubblica, dedicata ai temi del welfare, e sfera del dibattito e del discorso pubblico delle relazioni industriali, dedicata ai temi della remunerazione e delle condizioni d'impiego del lavoro, appare meno compatta e monolitica e più ricca di contaminazioni e attraversamenti di campo di quanto forse non si sia soliti pensare.

³ Per una valutazione un po' più positiva, vedi invece Melloni (2007). Anticipiamo peraltro che i contributi allora raccolti vennero comunque accantonati su fondi a disposizione dei sindacati per obiettivi sociali e costituiranno poi la base per nuovi progetti, cui faremo cenno più avanti.

Nel complesso tuttavia fino alla fine circa degli anni settanta la distinzione grosso modo tiene.

3. Lo sfaldarsi del modello e la ricerca di nuovi modi di rapporto

Il modello della distinzione delle competenze entra tuttavia in aperta crisi di fronte all'aumento pressante delle domande e delle sfide cui l'assetto delle protezioni sociali predisposte dallo Stato a partire dagli anni settanta si trova a dover fare i conti.

Le ragioni dell'aumento delle domande e delle sfide, molte e a più livelli, al precedente sistema del welfare sono note (Esping-Andersen, 2000; Saraceno, 2003; Paci, 2004; Ferrera, 2005 e 2006): il venir meno, sul piano economico-produttivo, della centralità del paradigma di produzione fordista, il cui successo nei paesi più industrializzati aveva permesso un lungo periodo di sviluppo e crescita sostenuta, e che, sul piano regolativo, aveva facilitato l'emergere e il consolidarsi in Europa del compromesso socialdemocratico-keynesiano, che di tale modello aveva costituito una radice fondamentale, e l'affermarsi di una nuova economia postfordista; gli effetti, sul piano sociale e demografico, delle trasformazioni profonde che riguardano la stabilità del tradizionale istituto familiare, l'ingresso massiccio sul mercato del lavoro delle donne, il moltiplicarsi di posizioni lavorative flessibili, mobili e precarie, l'intensificarsi delle migrazioni da paesi in via di sviluppo, i processi di allungamento della vita e invecchiamento della popolazione; l'erosione della solidità e della stabilità degli Stati nazionali in relazione alla maggiore interdipendenza e integrazione economica e politica a livello inter- e sovranazionale.

L'esito d'insieme è innanzi tutto una rottura del precedente assetto, equilibrato e nel complesso sostenibile, del sistema pubblico di protezione sociale sul piano dei costi, via via che si riduce la possibilità di aumentare la spesa proporzionalmente all'aumento delle domande e dei bisogni. Si tratta dunque di una crisi fiscale, di tipo quantitativo.

Ma, alla distanza, diventa chiaro che ancor più a rivelarsi inadeguata è la logica secondo cui i vari programmi erano stati disegnati, in un periodo ormai molto diverso, per rispondere a bisogni di protezione allora sostanzialmente standardizzati e omogenei. Si tratta dunque anche, o forse soprattutto, di una crisi, di tipo qualitativo, del tradizionale modello di welfare occupazionale.

Con il venir meno dei precedenti equilibri e la necessità di intervenire

per ridurre la spesa e modificare, o «ricalibrare», il sistema (Ferrera, 2006), da entrambi i punti di vista – quantitativo e qualitativo – si aprono spazi entro cui la tematica della protezione sociale può più apertamente e esplicitamente divenire oggetto di dibattito e confronto tra gli attori delle relazioni industriali, ponendo con ciò fine al modello della distinzione delle competenze. Che ciò di fatto avvenga e in modo positivo non è affatto scontato, peraltro⁴. E dipende prioritariamente dagli orientamenti dei governi, che possono ritenere più appropriato, anche in via di principio, intervenire autonomamente, mettendo in campo politiche di liberalizzazione e apertura al mercato; o che saranno comunque indotti a coinvolgere le parti sociali nella revisione dei programmi a seconda di quanto reputino di poter per questa via ottenere più agevolmente il consenso sugli interventi di riforma, scongiurando l'esercizio di poteri di veto. Ma dipende anche dalle reazioni delle parti sociali, in particolare dai sindacati, che possono accettare l'eventuale iniziativa unilaterale dei governi, o al contrario cercare di ostacolarla, o possono essi stessi prendere l'iniziativa e proporre proprie soluzioni o promuovere proprie pratiche. In Italia la ripresa di un'attenzione esplicita delle relazioni industriali sui temi di welfare avviene in più modi e direzioni, e a più livelli.

3.1 La concertazione centralizzata su temi di welfare

Un primo modo, e il più visibile, è quello che ha luogo nei processi di concertazione tra governo e parti sociali, che, dopo alcuni primi tentativi negli anni ottanta, si intensifica negli anni novanta, per diradarsi in seguito (Regini e Colombo, 2011). Se infatti è soprattutto su problematiche retributive e di politica dei redditi che si incentrano inizialmente le dinamiche concertative, dalla metà circa degli anni novanta si osserva un'estensione dei temi oggetto di concertazione a tematiche in campo sociale (Cella e Treu, 2009), specialmente in materia di pensioni e mercato del lavoro.

Il tema della riforma, e poi delle revisioni e riaggiustamenti, delle pen-

⁴ Il caso del Regno Unito è illuminante. Ma si noti che recentemente le parti sociali non sono state coinvolte dai governi in occasione di riforme delle politiche di protezione contro la disoccupazione anche in paesi con una forte tradizione al confronto quali i Paesi Bassi e la Danimarca, come illustrato dallo studio sul ruolo delle parti sociali nei programmi di welfare contro la disoccupazione della Fondazione europea di Dublino, di prossima pubblicazione.

sioni è quello maggiormente al centro del confronto tra gli attori delle relazioni industriali. Non solo è quello su cui si ritorna con più frequenza in modo concertato (nel caso della riforma del 1995, e poi ancora nel 1997 e nel 2007), per perseguire obiettivi di contenimento della spesa e razionalizzazione del sistema⁵. È anche quello su cui si coagula una delle maggiori mobilitazioni di protesta della storia dell'Italia repubblicana quando il primo Governo Berlusconi ne propone la riforma senza coinvolgere le parti sociali. Ed è quello intorno a cui i sindacati con più sistematicità organizzano modalità di verifica del parere di lavoratori e pensionati attraverso referendum, cogliendo quindi l'occasione per rinsaldare il rapporto con i rappresentati (Baccaro, 2002). Da ultimo, poiché con gli interventi sulle pensioni di questi anni si introduce anche un secondo pilastro previdenziale a capitalizzazione su fondi di origine contrattuale, per cercare di superare l'anomalia di un sistema basato su di un unico pilastro previdenziale pubblico, vengono infine aperti spazi nuovi d'intervento per le parti sociali.

Il confronto tra governo e parti sociali in materia di mercato del lavoro («Patto per il lavoro» del 1996, «Patto per l'Italia», cui non aderisce la Cgil, del 2002) ha invece rilevanza minore per il nostro discorso, dal momento che riguarda soprattutto misure di flessibilizzazione del mercato del lavoro e di introduzione/regolazione di forme non standard d'impiego, con l'effetto se mai di ridurre la protezione del lavoro in caso di disoccupazione – protezione che peraltro in Italia è tra le più distorte e meno sviluppate in Europa (Berton, Richiardi e Sacchi, 2009). Mentre non trova attuazione quella riforma degli ammortizzatori sociali su cui si parla da tempo: nel 2009 con l'emergere della crisi il governo con l'appoggio delle parti sociali varerà misure temporanee di ammortizzatori sociali in deroga (soprattutto cassa integrazione), per porre qualche rimedio ai limiti più vistosi del sistema, ma rimandando interventi più sistematici⁶.

⁵ Ciò non avviene peraltro in modo sistematico. L'influenza delle parti sociali è molto limitata nel caso della riforma del 2004 del secondo Governo Berlusconi, sia per un minor interesse del governo al coinvolgimento dei sindacati sia per le divergenze al loro interno (Natali, 2008). E non molto diversamente, nel caso della recente riforma del Governo Monti nel 2011 il governo, forte del proprio carattere «tecnico», informa e consulta parti sociali e sindacati, senza tuttavia subordinare la definizione del provvedimento finale al raggiungimento di un accordo.

⁶ Il tema viene invece esplicitamente ripreso nella riforma del mercato del lavoro varata dal Governo Monti nel 2012, come nel caso di quella delle pensioni con

Un aspetto tuttavia importante, per quanto minoritario, per il nostro discorso è, nell'ambito del Patto triangolare per il lavoro del 1996, la definizione di chiari criteri a salvaguardia del lavoro cui viene subordinato l'assenso sindacale alla legalizzazione del lavoro interinale (poi attuata con la Legge Treu del 1997). Come vediamo tra breve, questo facilita la possibilità per le parti sociali di intervenire per via negoziale anche su temi di welfare a favore di queste nuove forme d'impiego.

Sul terreno della concertazione centralizzata tra gli attori delle relazioni industriali, va inoltre segnalata una seconda dinamica, più nascosta: quella dell'accordo, in via secondaria, su questioni connesse ai programmi di welfare (tipicamente il loro costo) a sostegno o compensazione di altri obiettivi posti al centro dei negoziati (l'occupazione, il costo del lavoro, lo sviluppo). È così che possono essere decise misure di fiscalizzazione degli oneri sociali (in modo da alleggerire il costo del lavoro per le imprese). O che nel «pacchetto» di provvedimenti che accompagna l'accordo triangolare del 1983 di raffreddamento della scala mobile viene previsto a titolo compensativo un aumento degli assegni familiari (Regini, 2000). In definitiva, nella concertazione centralizzata i temi connessi al welfare (obiettivi, caratteristiche, costi del sistema) possono essere oggetto centrale e esplicito del discorso pubblico delle relazioni industriali (come nel caso degli interventi sulle pensioni). O possono entrarvi in maniera secondaria, come esito indiretto dei processi di contrattazione politica e come elementi di scambio, a sostegno di altri obiettivi di tale pubblico discorso.

3.2 Il welfare nella contrattazione collettiva centralizzata

Nei decenni più recenti, la tematica della protezione sociale del lavoro entra esplicitamente nella dinamica delle relazioni industriali anche in altri modi e per iniziativa soprattutto delle parti sociali.

Se secondo la logica della concertazione centralizzata sono soprattutto temi di razionalizzazione del welfare, a partire dalla urgenza di ridurre la spesa, a essere al centro del confronto, in questi altri modi prevalgono piuttosto obiettivi di estensione del welfare per far fronte, direttamente o indirettamente, ai limiti del sistema di protezione sociale pubblico.

un limitato coinvolgimento delle parti sociali. Al di là delle intenzioni tuttavia il disegno sembra essere ancora troppo timido.

Di sfuggita (una riflessione approfondita è tutta da fare e ci porterebbe molto lontano) diciamo che si può parlare di obiettivi di estensione del welfare anche in un secondo senso. Ciò riguarda il fatto che, nell'attenzione crescente ai temi di welfare che da qualche tempo caratterizza le prassi delle relazioni industriali a più livelli, i tradizionali temi della protezione sociale contro la malattia, gli incidenti, la disoccupazione, la vecchiaia, la povertà, appaiono sempre più combinati con obiettivi di politiche attive del lavoro. Tendono a cadere o a attenuarsi le tradizionali distinzioni, tipiche dell'epoca fordista, tra politiche, e misure, volte a fornire protezione e tutela sostanzialmente al di fuori del rapporto di lavoro, e politiche, e misure, volte a regolare remunerazione e condizioni d'impiego sostanzialmente all'interno e in costanza del rapporto di lavoro: quindi tra sfera del welfare pubblico e sfera delle relazioni industriali. La protezione sociale viene sempre più immaginata come interna a percorsi lavorativi «individualizzati» (Paci, 2004), in cui cercare di favorire la valorizzazione e il reimpiego dei singoli in accordo con la domanda del mercato. La centralità assunta (quanto meno a parole) anche in Italia dal tema della formazione ricorrente e continua nei dibattiti sulle politiche del lavoro e sulle relazioni industriali ne costituisce forse l'indicatore più significativo.

Tenendo conto di queste considerazioni, uno dei modi in cui la tematica della protezione sociale del lavoro entra esplicitamente nella dinamica delle relazioni industriali per iniziativa delle parti sociali è quello della contrattazione interconfederale o di categoria con cui ci si adopera per estendere tutele e protezioni al di là di quanto previsto dal welfare di tipo assicurativo pubblico. Ciò comporta anche l'istituzione di strutture volte a amministrare i programmi introdotti per via negoziale e le risorse a essi destinate.

Una prima categoria è quella degli accordi volti a introdurre misure di protezione su base mutualistica a favore di lavoratori che sono esclusi totalmente o parzialmente dai programmi assicurativi di tipo pubblico. È il caso degli accordi interconfederali del settore artigiano con cui, a partire dalla fine degli anni ottanta, si sono negoziati programmi di welfare contrattuale, a favore sia dei lavoratori sia delle imprese, finanziati da contributi versati dalle imprese su fondi gestiti in modo congiunto dalle parti sociali attraverso un sistema di enti bilaterali su base regionale. Dall'intervento di sostegno al reddito in caso di sospensione delle attività per crisi e calamità naturali, i campi coperti si sono via via allargati a quelli dell'ambiente e della sicurezza, della formazione e del diritto allo studio, della sanità integrativa, della previ-

denza complementare, di contributi per l'innovazione o le spese scolastiche per i figli dei dipendenti.

È anche il caso dei contratti collettivi dei lavoratori interinali con cui all'inizio degli anni duemila, secondo lo spirito della legge istitutiva di questa forma d'impiego di cui s'è detto, si sono costituiti i due enti bilaterali del settore, finanziati da prelievi obbligatori sulla massa retributiva: uno dedicato alla formazione professionale, di cui si sottolineano le valenze di politica attiva e di occupabilità del lavoro, l'altro all'erogazione di prestazioni sociali. Le misure previste vanno dai prestiti personali a tasso agevolato al pagamento di benefici aggiuntivi in caso di infortunio, da una corresponsione una tantum in caso di disoccupazione a contributi in caso di maternità e per l'utilizzo di asili nido, dalla sanità integrativa al sostegno alle spese di trasferta in caso di missioni prolungate. Di recente è stato inoltre costituito il fondo per la previdenza complementare del settore.

Una seconda categoria è quella degli accordi volti a estendere verso direzioni nuove la protezione sociale del lavoro di lavoratori che già godono del welfare assicurativo di tipo pubblico. Qui rientrano sia gli accordi con cui si sono istituiti gli enti bilaterali per la formazione professionale, sia, più di recente, quelli sui fondi per la pensione complementare a capitalizzazione. In entrambi i casi si tratta di campi in cui si riscontra un notevole ritardo nel nostro paese e il cui sviluppo è invece necessario per dare attuazione a programmi di politiche del lavoro e protezione dal rischio della disoccupazione di tipo attivo e individualizzante, in coerenza con le caratteristiche nuove dell'offerta oltre che della domanda di lavoro cui s'è fatto cenno⁷; e per riconfigurare in modo sostenibile le politiche pensionistiche.

Talvolta (specie nelle categorie dei servizi), attraverso la contrattazione collettiva nazionale vengono anche varate misure e istituti a ulteriore sostegno della tutela in caso di disoccupazione. In effetti, una rilettura dei recenti contratti collettivi di categoria (come nel caso di quello dei chimici) si rivelerebbe particolarmente istruttiva da questo punto di vista, poiché mostrerebbe come le tematiche oggetto degli accordi si siano arricchite, spesso notevolmente, sul terreno del welfare.

⁷ Vedi sul tema il dibattito sul numero 1/2005 di «Rps». Chi scrive è ben consapevole dei limiti e dei paradossi che possono derivare dall'adozione di politiche ispirate a obiettivi di attivazione e individualizzazione. È altrettanto certa tuttavia che nel nostro paese si è ancora molto lontani dal correre quei rischi. Per qualche ulteriore considerazione utile in proposito, si rimanda a Regalia (2011).

3.3 Il welfare nelle relazioni a livello decentrato

Gli stessi contratti collettivi nazionali possono talvolta introdurre a un secondo modo in cui la tematica della protezione sociale del lavoro entra esplicitamente nella dinamica delle relazioni industriali per iniziativa delle parti sociali: quello che ha luogo a livello decentrato, in azienda e talvolta sul territorio.

Preceduto da un dibattito diffuso sulla responsabilità sociale dell'impresa, da tempo il tema del cosiddetto welfare aziendale è divenuto uno di quelli più presenti nel dibattito sulle prospettive nuove delle relazioni industriali.

Si è già detto dell'impegno un tempo di aziende diverse quali l'Olivetti o la Fiat nel campo dei servizi sociali e dei benefici per i dipendenti e le loro famiglie.

Oggi il ritorno dell'iniziativa aziendale sul tema ha però caratteri almeno in parte diversi. Intanto è più diffuso. A partire dalla forte risonanza mediatica del primo accordo della Luxottica del 2009 (ma iniziative simili erano già emerse, con meno clamore, in altri casi, quali la Telecom o l'Elica, azienda marchigiana leader mondiale nelle cappe da cucina), le imprese che si impegnano sul terreno del welfare aziendale si sono moltiplicate piuttosto rapidamente e si continuano a registrare nuove adesioni. Secondo il rapporto sul lavoro a Milano curato da Assolombarda, Cgil, Cisl e Uil nel 2011, un terzo delle imprese milanesi avrebbe introdotto qualche forma di welfare aziendale (Del Conte, 2011).

In secondo luogo l'odierno welfare d'impresa si caratterizza per l'offerta di un ampio menu di opportunità e benefit, nella cui definizione e realizzazione intervengono società di consulenza specializzate. Si noti che, se in epoca precedente alla crisi finanziaria e economica scoppiata nel 2008, di problematiche di welfare aziendale si parlava soprattutto in termini di conciliazione vita-lavoro⁸, in seguito l'accento è posto soprattutto sull'intento di sostenere il potere d'acquisto dei lavoratori minacciati dalla crisi, agendo non direttamente sulla retribuzione, ma attraverso l'offerta di servizi di welfare calibrati sulle esigenze dei lavoratori, e delle imprese, nelle diverse situazioni locali. In questo è certamente cruciale, e sarebbe da approfondire, il ruolo svolto dalle società nazionali e internazionali di consulenza specializzate nel disegno e sviluppo di questi programmi di welfare. Esso per-

⁸ Vedi l'articolo a firma B.P. sul «Corriere della Sera» del 13 gennaio 2006, p. 33.

mette infatti che vi accedano anche imprese minori, che non avrebbero possibilità di investire autonomamente nell'elaborazione degli schemi e nell'attuazione delle soluzioni, e facilita inoltre la predisposizione di cataloghi ampi di opzioni e la circolazione delle esperienze positive⁹.

In terzo luogo, infine, queste iniziative vengono solitamente negoziate con i rappresentanti dei lavoratori e il sindacato. A differenza di un tempo, non siamo in genere in presenza di decisioni di elargizione unilaterale da parte dell'impresa, alternative alla contrattazione aziendale. Anzi, alla luce del dibattito sul tema, il fatto che si tratti del risultato di accordi viene per lo più visto dagli osservatori e dagli interessati come dato particolarmente qualificante delle esperienze. Se ne parla come di «nuova fase nella cultura dei rapporti tra azienda e rappresentanti dei lavoratori», secondo il commento del segretario generale della Filtea-Cgil a proposito dell'accordo Luxottica nel 2009, o come «segnale di svolta» negli orientamenti delle maggiori organizzazioni sindacali (Del Conte, 2011); e più in generale come di un nuovo terreno di confronto tra le parti sociali che può contribuire alla qualificazione e allo sviluppo della contrattazione decentrata in un'ottica di relazioni industriali rinnovate e maggiormente volte a rispondere ai bisogni specifici di lavoratori e imprese. Per i lavoratori i benefici previsti possono andare dalla previdenza e sanità integrativa a misure a sostegno della famiglia (quali permessi aggiuntivi per i neopapà e sostegno extracontrattuale alle giovani mamme, asili nido aziendali e contributi alle spese di assistenza e cura, permessi lunghi per i dipendenti extracomunitari, contributi alle spese scolastiche, corsi d'inglese per i figli dei dipendenti, borse di studio per i più bravi), da forme di sostegno al reddito (attraverso accordi con le catene commerciali per l'acquisto di beni di prima necessità, sostegno per l'uso dei mezzi pubblici di trasporto, sconti nei negozi convenzionati) a misure di semplificazione delle incombenze extralavorative (per esempio, canali

⁹ In un articolo sul welfare aziendale di Ntv (Nuovo trasporto viaggiatori), si osserva tra l'altro come l'azienda si sia rivolta a una società leader nella gestione dei sistemi di welfare, cui ha commissionato un portale cui i dipendenti possono connettersi da casa per gestire il proprio plafond individuale di servizi (che può essere utilizzato per acquistare l'abbonamento al trasporto pubblico locale, o servizi per la famiglia come baby-sitter, libri scolastici o badante, ma anche buoni palestra o buoni acquisto Groupon), che si aggiunge alla quota destinata, come da accordo aziendale, alla copertura assicurativa integrativa del personale (Chiesa, 2012).

per il disbrigo di pratiche burocratico-amministrative) e di promozione del benessere personale e del tempo libero. Per le aziende i benefici previsti si collocano sul terreno del miglioramento del clima e della maggiore efficienza che ci si può attendere da dipendenti più motivati, specialmente in periodi di accresciuta incertezza sul futuro e in cui aumentano i rischi, per l'azienda, di una selezione avversa, vale a dire della perdita dei lavoratori più dotati.

È vero peraltro che questo genere di welfare trova il suo limite strutturale nel carattere appunto aziendale. Come osservato da Maurizio Ferrera commentando l'accordo della Luxottica nel 2009, queste iniziative sono per loro natura di tipo esclusivo e selettivo e accentuano la segmentazione sul mercato del lavoro tra chi sta dentro e chi sta fuori l'impresa innovativa. Ci si può inoltre attendere che se i ceti medi, che sono quelli più in grado di trarre vantaggio dai programmi, si abituano ad avere prestazioni dedicate (e di qualità) prima che lo stato sociale abbia consolidato una rete omogenea e decente di servizi per tutti, costruire questa rete diverrà sempre più difficile, col rischio che questo welfare occupazionale diventi un sostituto anziché un complemento di quello universalistico (come può invece avvenire nei paesi caratterizzati da modelli universalistici di welfare) (Ferrera, 2009).

È per ovviare almeno in parte a questi limiti, estendendo al di là delle imprese maggiori le opportunità di offrire prestazioni di welfare di qualità che lo Stato non è (ancora) in grado di offrire, che negli ultimi tempi stanno emergendo, per iniziativa di esponenti intraprendenti delle parti sociali, progetti e sperimentazioni di welfare contrattuale su base locale, intorno a cui si sta aprendo un primo dibattito. Ciò ci conduce alle iniziative di contrattazione territoriale del welfare.

Si noti che già in precedenza tematiche di welfare erano entrate nelle dinamiche delle relazioni tra le parti sociali a livello territoriale. Durante la fase della concertazione locale legata alla strategia della programmazione negoziata degli anni novanta, obiettivi di protezione sociale entravano talvolta infatti a far parte dei pacchetti negoziati nei patti territoriali. Sul terreno delle rivendicazioni di tipo sociale, accanto ai più tradizionali obiettivi di tipo occupazionale potevano anche divenire oggetto di accordo richieste di programmi e servizi a favore del lavoro. È quanto è avvenuto nel caso del patto territoriale del Veneto orientale del 1997, che ha condotto all'istituzione di asili nido nelle nuove zone industriali e nei Comuni che ne erano sprovvisti, alla promozione di servizi di assistenza all'infanzia e agli anziani, allo sviluppo di misure per favorire l'inserimento dei lavoratori extraco-

munitari attraverso quote di assegnazione delle case popolari e l'offerta di credito agevolato alle imprese che acquistavano abitazioni da affittare ai propri dipendenti (Regalia, 2008, pp. 210-2). Per i limiti delle informazioni disponibili, e perché comunque il tema non era allora tra quelli oggetto di particolare attenzione, è tuttavia difficile dire se si trattasse di prassi relativamente diffuse o di casi isolati.

Venendo all'oggi, tra le nuove iniziative al centro del dibattito si può citare quella di Treviso, denominata significativamente «Fare insieme». In questo caso, dopo la firma di un primo protocollo d'intesa tra associazione degli industriali e sindacati per lo sviluppo del territorio nel febbraio del 2011, si sono raggiunti a fine anno accordi specifici su obiettivi quali la formazione e il lavoro per i giovani, il reimpiego dei lavoratori in mobilità e la promozione del welfare territoriale. Su quest'ultimo punto cruciale è il ruolo assunto dall'associazione degli industriali, che, in rappresentanza delle molte piccole e medie imprese dell'area, ha negoziato convenzioni con assicurazioni, fondi sanitari, grande distribuzione, eccetera, attraverso cui costruire quei «pacchetti di beni e servizi» da negoziare poi negli accordi aziendali, anche delle imprese minori. Per favorirne la diffusione viene anche predisposta una bozza di contratto di riferimento (Mallone, 2012)¹⁰.

Un caso del tutto diverso è invece quello della Fondazione Welfare Ambrosiano a Milano. Avviata, dopo un lunghissimo periodo di gestazione, nell'autunno del 2011, per iniziativa del Comune e della Provincia di Milano, della Camera di commercio e delle tre organizzazioni sindacali confederali, la sua missione, come si legge sul sito, «è di offrire un sostegno alle persone, e ai rispettivi nuclei familiari, che svolgano attività lavorativa e/o professionale nel Comune di Milano, che si sono venuti a trovare in situazioni lavorative o personali che rientrano nelle cosiddette "aree grigie" del sistema di protezione sociale, entrando a far parte delle nuove forme di esclusione sociale». Finora gli interventi attuati si collocano prevalentemente nel campo del microcredito, ma se ne stanno studiando altri. È il caso di precisare che nella dotazione della Fondazione sono infine confluiti per iniziativa sindacale quei fondi per servizi sociali a favore dei lavoratori, che era-

¹⁰ Il caso presenta peraltro risvolti complessi sul piano della normativa contrattuale su cui non è possibile qui insistere. Per altri casi o progetti, si rimanda al sito <http://www.secondowelfare.it>, che da qualche tempo raccoglie una vastissima documentazione su vari aspetti del welfare, con particolare attenzione al «secondo» welfare, diverso da quello proprio dello stato sociale.

no stati negoziati dai sindacati milanesi nella contrattazione dei grandi gruppi degli anni settanta, poi non interamente spesi e accantonati, di cui s'è detto, così chiudendo un cerchio.

Si diceva che si tratta di un caso diverso. Non solo infatti diversi ne sono i promotori (soprattutto gli enti locali e i sindacati); diverso è anche il tipo di welfare perseguito, che tende a corrispondere maggiormente a logiche di tipo universalistico. Ciò introduce all'ultima modalità che viene considerata.

3.4 *La negoziazione sociale del welfare*

Un ultimo modo, infine, in cui il tema del welfare è presente sullo scenario delle relazioni industriali degli ultimi anni è quello della negoziazione sociale. L'iniziativa in questo caso non è prioritariamente dei governi, come nei processi di concertazione centralizzata, né avviene all'interno di dinamiche di relazioni tra le parti sociali, che spesso toccano una pluralità di temi, come nei casi di promozione di forme contrattuali di welfare a livello nazionale o locale che abbiamo prima discusso.

Si tratta invece di un'attività negoziale a sé stante, in cui i sindacati (specie quelli dei pensionati assieme alle strutture territoriali delle confederazioni), che ne sono i promotori, si confrontano esplicitamente con le amministrazioni locali, o altri interlocutori istituzionali, intorno a tematiche di protezione sociale e salvaguardia in senso lato del reddito complessivo dei cittadini (Colombo e Regalia, 2011). «La contrattazione sociale è diventata, nei territori e nelle intenzioni strategiche della Cgil, un'attività centrale delle pratiche negoziali per la difesa dei diritti di cittadinanza, per l'inclusione sociale, per l'universalismo dell'accesso ai diritti sociali», si legge in una nota dell'Osservatorio nazionale della contrattazione sociale della Cgil.

Concretamente, questo confronto, che si svolge principalmente a livello locale e territoriale e che non è richiesto da specifiche normative, ha luogo da oltre un quindicennio soprattutto intorno ai momenti di previsione finanziaria e strategica delle istituzioni interessate. Il metodo è quello della negoziazione diretta con le amministrazioni locali cui i sindacati, nella fase di impostazione dei programmi e delle decisioni di spesa, presentano richieste che costituiscono poi la base di intese per lo più formalizzate in accordi. Dal punto di vista dell'attore pubblico partecipare al confronto equivale a adottare/accettare modi negoziati di policy-making anziché agire quale decisore unico.

Le dimensioni del fenomeno sono notevoli in termini di accordi, che assommano ormai a molte migliaia (benché la loro diffusione sia molto variabile sul territorio nazionale) e la cui dinamica non sembra ridursi negli anni di crisi: i dati degli archivi sindacali (Ires-Cgil-Spi, 2011) ne indicano semmai una progressiva estensione e consolidamento. E molto vasta è la platea dei destinatari delle iniziative: come si legge nel *Secondo Rapporto sulla contrattazione sociale territoriale* dell'Osservatorio della contrattazione sociale del 2011, destinatari sono infatti in primo luogo la generalità dei cittadini e delle famiglie e poi, più specificamente, i lavoratori delle aziende in crisi, l'infanzia, gli anziani, i disabili e le persone non autosufficienti, le persone e le famiglie in condizione di disagio economico e povertà. Se si eccettua la categoria dei lavoratori delle aziende in crisi, si tratta certamente di uno spaccato molto vasto, e che non si sarebbe immediatamente portati a ricondurre all'azione di rappresentanza del sindacato. Anche il ventaglio dei temi è assai ampio e va dalle politiche sanitarie e socioassistenziali a quelle di bilancio e delle tariffe locali, dalle politiche abitative a quelle dell'infanzia e educative, e altre ancora.

Esula dai limiti di queste note entrare nel merito delle ragioni che spiegano l'emergere e il consolidarsi di questo inedito allargamento del terreno d'azione del sindacato, che non ha eguali in altri paesi – specie con riferimento a orientamenti e attese delle numerosissime amministrazioni (che non sono certo tutte, ma sono comunque molte), che hanno accettato un confronto non richiesto dalla normativa (in proposito si rimanda a Colombo e Regalia, 2011).

Qui è sufficiente osservare che lo sviluppo della strategia della negoziazione sociale sul territorio è da ricondurre al sovrapporsi di più dinamiche che negli ultimi vent'anni hanno interessato sia le amministrazioni locali sia i sindacati, riconfigurandone le convenienze. In particolare le amministrazioni hanno dovuto far fronte a processi che ne hanno trasformato prerogative e competenze, aumentandone compiti e responsabilità, ma insieme anche le criticità da fronteggiare, a partire da quelle di bilancio. Si sono venute così creando le precondizioni perché le istituzioni locali potessero essere talvolta interessate a un confronto non solo occasionale con soggetti rappresentativi della società civile, capaci di dar voce agli interessi dei gruppi sociali rilevanti sul territorio. Quanto ai sindacati, sullo sfondo della tradizionale propensione del sindacalismo confederale a rappresentare i lavoratori anche al di fuori dei luoghi di lavoro, cruciale è il rapido rafforzamento sul territorio di quel sindacalismo trasversale, di tipo generale e

orientato al sociale, che è il sindacalismo italiano dei pensionati, che si verifica nello stesso periodo in cui con la riforma delle pensioni si esauriva un tradizionale ciclo politico: emergevano così le condizioni facilitanti perché, per iniziativa di alcuni dirigenti intraprendenti, venisse delineata una nuova strategia d'intervento, volta a andare oltre la logica e i limiti del welfare occupazionale, di tipo «fordista», per dar voce alle nuove incertezze e ai nuovi stati di bisogno.

Il risultato è l'emergere della disponibilità di molte amministrazioni locali ad accettare il confronto con il sindacato, legittimandone l'azione rivendicativa, in quanto capace di rappresentare istanze sociali diffuse nella fase di impostazione (e non tanto di attuazione) delle politiche. Specie quando il negoziato con le istituzioni avviene nelle fasi di definizione dei bilanci, ciò che implicitamente ci si attende è che esso agisca in un'ottica trasversale, di rappresentanza di interessi generali, disponibile a individuare le compatibilità, i punti di equilibrio possibili in una logica d'insieme. In altri termini, ci si attende che agisca in modo propositivo, assumendo un ruolo di facilitatore dei processi decisionali delle istituzioni locali e contribuendo alle decisioni di utilizzo dell'ammontare di risorse disponibili per le politiche sociali alla luce delle domande e dei bisogni della popolazione rappresentata – e non invece rivendicando qualcosa di altro rispetto ai programmi del welfare pubblico.

E in effetti, l'orizzonte entro cui il sindacato si muove nella promozione del welfare locale va oltre la logica del welfare di tipo occupazionale. Scegliendo di estendere l'iniziativa dai luoghi di lavoro al territorio e di negoziare con le amministrazioni pubbliche, il sindacato adotta un'ottica di tipo inclusivo – in cui si superano i divari tra chi è dentro, perché occupato o comunque attivo sul mercato del lavoro, e chi vi rimane fuori, perché non lo è – e di tipo universalistico, volta a far funzionare al meglio – a livello locale – l'intervento pubblico a sostegno dei diritti sociali di tutti. Non a caso se ne parla come di una negoziazione dei diritti di cittadinanza.

Il modello presenta opportunità innovative notevoli, ma anche limiti e criticità, di cui la più vistosa per il sindacato è probabilmente la visibilità nel complesso limitata di cui gode un'attività invece da tempo assai diffusa e che ha portato a molti risultati positivi. Talvolta se ne parla come di una questione di scarsa comunicazione. È probabile però che ciò dipenda soprattutto dalle caratteristiche strutturali di questo tipo d'intervento sindacale: è il fatto che l'azione negoziale e di stimolo avvenga all'interno delle logiche del procedimento amministra-

tivo a spiegare perché la negoziazione sociale tenda ad avere scarsa visibilità e, un po' paradossalmente, scarso riconoscimento sociale. Altre criticità riguardano il come coordinarsi e cooperare con altri soggetti attivi sul territorio in un contesto in cui il sindacato non può aspirare ad avere il monopolio della rappresentanza.

In definitiva, questo caso peculiare e per molti versi di successo ci conduce a intuire infine alcune delle difficoltà che si aprono quando il sindacato cerchi di ridefinire in un'ottica più inclusiva e universalistica il proprio raggio d'azione, muovendosi oltre i luoghi di lavoro per affrontare i nuovi bisogni e i nuovi rischi che emergono nell'attuale contesto economico e sociale.

4. Conclusioni

Ciò che si è provato a delineare in questo percorso è sostanzialmente una mappatura del campo. Si sono pertanto richiamati i diversi modi ai diversi livelli in cui le tematiche di welfare sono state nel tempo presenti nella retorica, nonché nella pratica, delle relazioni industriali.

Si è parlato del passaggio da una fase di specializzazione delle competenze, in cui, nel discorso pubblico delle relazioni industriali e nella consapevolezza degli attori, tende a prevalere una divisione dei compiti tra sfera propria dello Stato (quella relativa alla predisposizione delle misure di protezione sociale) e sfera propria delle relazioni tra le parti sociali (relativa alla determinazione della remunerazione e delle condizioni d'impiego del lavoro), a una fase di messa in crisi e contaminazione del modello, in cui viene meno l'assetto ordinato precedente e competenze e compiti dei vari attori diventano incerti e si rimiscolano, mentre il tema del welfare invade e pervade gran parte del discorso pubblico delle relazioni industriali.

Come s'è visto, se la prima fase è tipica del periodo caratterizzato dalla centralità del paradigma di produzione fordista, e dallo sviluppo di programmi di welfare occupazionale coerenti con tale paradigma, la seconda si sviluppa a partire dalla crisi di quel paradigma e caratterizza i diversi modi di immaginare vie d'uscita dalla sua crisi.

E come s'è visto, ciò conduce a un moltiplicarsi dei modi e dei livelli in cui diversi attori cercano di prendere iniziativa per estendere o integrare i programmi pubblici di welfare, o per idearne di sostitutivi in caso di loro inesistenza. In questo, l'aspetto probabilmente più notevole è la ripresa e lo sviluppo, anche sul terreno della protezione so-

RPS

Ida Regalia

ziale, dell'iniziativa delle parti sociali e di attori diversi da quello pubblico, in particolare di quello pubblico centrale. Da qualche tempo se ne parla come di un «secondo welfare» (Di Vico, 2010), i cui contorni, le cui caratteristiche e le cui dinamiche attendono di essere meglio definiti e compresi.

Un discorso ora sui risultati – sul terreno della dinamica delle relazioni tra gli attori e su quello dell'efficacia dei programmi di protezione sociale – delle diverse linee d'azione elencate richiederebbe ben altro dei dati e delle informazioni disponibili. Questa ricognizione deve pertanto interrompersi. Ma prima si possono aggiungere un paio di annotazioni, a mo' di suggerimenti per indagini future.

Una riguarda la dinamica delle relazioni tra gli attori. L'impressione che se ne ricava è che col diffondersi dell'attenzione esplicita per i temi di welfare si registri anche un certo aumento della propensione alla cooperazione tra le parti sociali. Quanto ciò dipenda dalle caratteristiche della tematica, dall'insieme dei vincoli e delle opportunità di cui gli attori devono tener conto, o da un maggior allineamento in questo caso degli orientamenti di tali attori, anche in relazione agli orientamenti dei rappresentati, è questione che rimane aperta.

Un'altra annotazione riguarda i programmi di protezione sociale, e in particolare le distinzioni tra di essi. In questo caso l'impressione è che meno di un tempo tengano oggi distinzioni su base tematica e di policy (i cui confini appaiono alquanto sfrangiati e porosi) e che più utili si rivelino distinzioni (sia pur variabili) su base funzionale e in base alla logica o dimensione assicurativo-specifica ovvero universalistica delle misure.

Del resto, è sulla definizione e ridefinizione di queste distinzioni che si esercitano più o meno consapevolmente i giochi di cooperazione (o di solidarietà) degli attori.

Riferimenti bibliografici

- Alber J., 1982, *Le origini del welfare state: teorie, ipotesi e analisi empirica*, «Rivista Italiana di Scienza Politica», vol. 12, pp. 361-421.
- Baccaro L., 2002, *Negotiating the Italian Pension Reform with the Unions: Lessons for Corporatist Theory*, «Industrial and Labour Relations Review», vol. 55, n. 3, pp. 413-431.
- Berton F., Richiardi M. e Sacchi S., 2009, *Flex-insecurity. Perché in Italia la flessibilità diventa precarietà*, Il Mulino, Bologna.

- Bordogna L., 1997, *Un decennio di contrattazione aziendale nell'industria. Tendenze quantitative (1984-1994)*, in Bellardi L. e Bordogna L. (a cura di), *Relazioni industriali e contrattazione aziendale. Continuità e riforma nell'esperienza italiana recente*, FrancoAngeli, Milano, pp. 61-111.
- Castellino O., 1976, *Il labirinto delle pensioni*, Il Mulino, Bologna.
- Cella G.P. e Treu T., 2009, *Relazioni industriali e contrattazione collettiva*, Il Mulino, Bologna.
- Chiesa F., 2012, *Palestra, libri e badante. Ntv vara il welfare d'impresa fino a 1200 euro l'anno*, «Corriere della Sera», 19 agosto, p. 29.
- Colombo S. e Regalia I., 2011, *Sindacato e welfare locale. La negoziazione delle politiche sociali in Lombardia nel primo decennio degli anni Duemila*, FrancoAngeli, Milano.
- Del Conte M., 2011, *Il welfare aziendale in un terzo delle imprese*, «Corriere della Sera», 8 febbraio, p. 10.
- Di Vico D., 2010, *Il welfare dei privati che sostituisce lo Stato*, «Corriere della Sera», 15 giugno, p. 6.
- Esping-Andersen G., 2000, *I fondamenti sociali delle economie post-industriali*, Il Mulino, Bologna.
- Ferrera M., 2005, *The Boundaries of Welfare. European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*, Oxford University Press, Oxford.
- Ferrera M., 2006, *Le politiche sociali*, Il Mulino, Bologna.
- Ferrera M., 2009, *Luxottica e i rischi dell'azienda-mamma*, «Corriere della Sera», 14 febbraio, p. 36.
- Ires-Cgil-Spi, 2011, *Secondo rapporto sulla contrattazione sociale territoriale*, Roma.
- Leonardi S., 2008, *Ammortizzatori sociali ed enti bilaterali: una rassegna di norme e accordi collettivi*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 4, pp. 269-92.
- Mallone G., 2012, *Fare Insieme 2012: l'intervista al direttore di Unindustria Treviso Giuseppe Milan*, <<http://www.secondowelfare.it>>, 7 marzo.
- Marshall T.H., 1950, *Citizenship and Social Class*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Melloni C., 2007, *Esperienze di contrattazione territoriale a Bologna*, «Quaderni Rassegna Sindacale - Lavori», n. 3, pp. 93-96.
- Natali D., 2008, *Le riforme pensionistiche in Italia. Un'analisi storica dei «giochi di solidarietà»*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 4, pp. 139-170.
- Paci M., 2004, *Le ragioni per un nuovo assetto del welfare in Europa*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 1, pp. 333-73.
- Regalia I., 1984, *Le politiche del lavoro*, in U. Ascoli (a cura di), *Welfare state all'italiana*, Il Mulino, Bologna, pp. 53-86.
- Regalia I., 2008, *L'azione del sindacato a livello territoriale*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 4, pp. 97-124.
- Regalia I., 2011, *Le nuove forme d'impiego: problemi di regolazione*, in Gosetti G. (a cura di), *Il lavoro: condizioni, problemi, sfide*, FrancoAngeli, Milano, pp. 102-118.

- Regalia I. e Regini M., 1982, *Sindacati, istituzioni, sistema politico*, in Cella G.P. e Treu T. (a cura di), *Relazioni industriali. Manuale per l'analisi dell'esperienza italiana*, Il Mulino, Bologna, pp. 389-414.
- Regalia I. e Regini M., 1995, *Between Voluntarism and Institutionalisation: Industrial Relations and Human Resource Practices in Italy*, in Locke R., Kochan T. e Piore M. (a cura di), *Employment Relations in a Changing World Economy*, Mit Press, Cambridge (Ma), pp. 131-63.
- Regini M., 1991, *Confini mobili. La costruzione dell'economia fra politica e società*, Il Mulino, Bologna.
- Regini M., 2000, *Modelli di capitalismo. Le risposte europee alla sfida della globalizzazione*, Editore Laterza, Bari.
- Regini M. e Colombo S., 2011, *Italy: The Rise and Decline of Social Pacts*, in Avdagic S., Rhodes M. e Visser J. (a cura di), *Social Pacts in Europe. Emergence, Evolution and Institutionalization*, Oxford University Press, Oxford.
- Regini M. e Regonini G., 1981, *La politica delle pensioni in Italia: il ruolo del movimento sindacale*, «Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali», n. 10, pp. 217-242.
- Saraceno C., 2003, *Mutamenti della famiglia e politiche sociali in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Streeck W., 1992, *National Diversity, Regime Competition and Institutional Deadlock: Problems in Forming a European Industrial Relations System*, «Journal of Public Policy», vol. 12, pp. 301-30.
- Treu T., Roccella M. e Ferrari G., 1979, *Sindacalisti nelle istituzioni*, Edizioni Lavoro, Roma.