

## Sindacato (and) welfare

**Andrea Ciarini**

*L'articolo affronta il rapporto tra agire sindacale e evoluzione del welfare, dallo sviluppo delle prime forme di mutuo-aiuto sindacale fino ai più recenti mutamenti che investono la regolazione del lavoro. Nella prima parte vengono passate in rassegna alcune delle principali esperienze nazionali che hanno accompagnato lo sviluppo del mutualismo in concomitanza con l'avvio dei primi programmi di protezione sociale a cavallo tra il XIX secolo e i primi anni del '900. Si prende, quindi, in considerazione la fase di espansione del welfare fordista, concentrando l'attenzione sulle forme della partecipazione*

*sindacale al funzionamento dei welfare state nazionali. L'analisi prosegue guardando ai mutamenti che hanno segnato la crisi del welfare fordista e ai processi di riforma riconducibili all'emergere del paradigma del welfare attivo. In particolare, si considerano le trasformazioni che interessano l'agire sindacale nel quadro emergente dei processi di attivazione, in riferimento alle pratiche e alle forme di coinvolgimento – sistema Ghent/bilateralismo – che meglio sembrano rispondere al bisogno di rafforzare l'intervento attivo delle organizzazioni sindacali nel mercato del lavoro.*

### *1. Mutualismo e sindacalismo di mestiere nel welfare inglese del XIX secolo*

Andare alla ricerca delle radici storiche dell'esperienza sindacale in relazione all'evoluzione dei sistemi di welfare presenta diversi margini di difficoltà. Vi sono problemi che riguardano le fonti storiche da tenere in considerazione, gli aspetti culturali e organizzativi che hanno segnato l'evoluzione del movimento sindacale nei diversi paesi, così come la varietà delle forme assunte dalle istituzioni del welfare nei singoli contesti nazionali. Vi è poi un ulteriore elemento di complicazione che ha a che fare con l'apparente cesura storica che sembra contraddistinguere alcuni degli studi sul sindacato, limitati spesso al solo periodo del ciclo fordista. Prima tuttavia di questa lunga fase di crescente legittimazione sociale, il cui culmine può essere collocato

all'incirca tra le fine degli anni sessanta e la metà dei settanta, il sindacato ha attraversato vicende storiche non meno importanti, antecedenti agli sviluppi della società salariale, e i cui legami con la protezione sociale appaiono non meno rilevanti. Il riferimento va qui a quella fase di genesi del movimento sindacale a cavallo tra la seconda metà del XIX secolo e l'inizio del '900, caratterizzata dalla centralità della dimensione mutualistica e associativa dell'azione di rappresentanza. In effetti le prime testimonianze sullo sviluppo di forme di mutualismo sindacale ci giungono dall'Inghilterra alla metà del XIX secolo, sotto forma di prestazioni assicurative alimentate dai contributi dei soci. In parallelo allo sviluppo capitalistico e industriale, le organizzazioni di mutuo-aiuto iniziano a diffondersi come risposta associativa ai bisogni di rappresentanza e tutela sindacale. Dal mutuo soccorso in caso di disoccupazione e malattia, all'organizzazione della formazione professionale, fino alla gestione dell'offerta di lavoro, in entrata e in uscita, le istituzioni mutualistiche fondano il loro funzionamento sui principi di solidarietà tra gli associati e sulla promozione dell'autotutela. Per quanto riguarda la natura dell'affiliazione e la composizione interna di queste organizzazioni, occorre sottolineare che queste prime forme di tutela sindacale trovano un legame diretto con il sindacalismo di mestiere<sup>1</sup>. Va detto, infatti, che non di ceti operai dequalificati stiamo parlando, ma di quella aristocrazia operaia, organizzata in gruppi professionali coesi e in grado di regolare il rapporto con il mercato del lavoro degli affiliati. Come ricorda Della Rocca (2006, p. 20), l'ascesa di questi gruppi va associata all'immagine ricorrente dell'operaio di mestiere, specializzato e chiamato a operare su compiti complessi della produzione, capace di negoziare, attraverso l'associazionismo sindacale, il prezzo e le caratteristiche qualitative e quantitative delle prestazioni. Visto in questa prospettiva, se certamente il mutualismo nasce e si diffonde con lo sviluppo industriale, occorre tuttavia non sottovalutare i rapporti, non meno rilevanti, che legano questa esperienza a quelle forme di affiliazione su base professionale tipiche dell'epoca precapitalistica. D'altra parte, ricorda Ritter (1996), i prodromi di quello che sarà il mutuo-aiuto sindacale in Inghilterra si possono già ritrovare, ben prima del periodo di industrializzazione, nella diffusione delle prime leghe parasindacali, come le leghe degli artigiani. Si trattava di organizzazioni di mestiere aventi il compito di difendere la

<sup>1</sup> Sul rapporto tra culture operaie e evoluzione dello stato sociale in Gran Bretagna si veda il recente lavoro di Famiglietti (2008).

posizione degli associati nel mercato, controbilanciando le spinte alla pauperizzazione che potevano venire da una esposizione eccessiva alle regole del libero mercato. Dalla metà del XIX secolo il rafforzamento della posizione dei sindacati di mestiere rende possibile la diffusione di solide istituzioni mutualistiche, riunite nelle *friendly societies* e in grado di operare in svariati campi dell'assistenza e dell'accesso al mercato del lavoro. In mancanza di veri e propri istituti preposti alla protezione del lavoro, in questo periodo i sindacati inglesi iniziano a organizzare la forza lavoro non tanto attraverso il conflitto o l'azione politica (cosa che avverrà nel periodo successivo proprio in Inghilterra con la nascita del partito laburista per iniziativa dello stesso movimento sindacale), né tanto meno a estendere le maglie della rappresentanza all'insieme indistinto dei lavoratori e in particolare dei nuovi ceti operai proletarizzati. Diversamente, si tratta di esperienze che hanno soprattutto lo scopo di fornire una base di tutela associativa – ancorché rudimentale e limitata nei rendimenti – rispondente ai bisogni emergenti di protezione sociale dei ceti operai qualificati. In questo quadro non c'è da stupirsi se queste reti di solidarietà associativa si trovano a essere incoraggiate dalle istituzioni stesse. L'ascesa del mutuo-aiuto e delle *friendly societies* trova un terreno fertile nel *laissez-faire* allora dominante, in campo economico e soprattutto in quello assistenziale. Come sottolinea in proposito Girotti (2005), in un contesto del genere lo sviluppo del *self-help* appare favorevole alla più generale tendenza di ricercare nel mercato e nella sfera del privato le risorse per soddisfare i bisogni lasciati scoperti dall'intervento pubblico. A riprova di ciò si consideri anche che le attività gestite in proprio dai *clubs operai* e dalle *friendly societies*, si trovano fin da subito ad agire in uno spazio privatistico, senza alcun conferimento di responsabilità pubbliche, né vincolando gli associati all'affiliazione su base professionale (Paci, 1989). Nel contesto di competizione che si viene a determinare, le piccole unità di mutuo-aiuto locali vengono ben presto rimpiazzate dai più grandi *affiliated orders* organizzati su base nazionale e in grado di ricomprendere al proprio interno grandi numeri di soci<sup>2</sup>. A questo periodo corrisponde il massimo sviluppo delle istituzioni mutualistiche inglesi, le quali tuttavia, come si vedrà nel prosieguo, ben presto iniziano a mostrare i segni di una crisi inarrestabile.

<sup>2</sup> Secondo una stima riportata da Neave (1996), nel 1889 i soci delle *friendly societies* avrebbero raggiunto la cifra di 4.395.160 iscritti. Tra questi, da sole, le due maggiori affiliazioni avrebbero potuto contare su più di 1.200.000 soci.

## 2. Il declino delle istituzioni mutualistiche e il mutamento del welfare britannico

Se nello spazio di poco tempo l'esperienza mutualistica conobbe in Inghilterra una rapida espansione, altrettanto repentino è stato il suo declino. Nel contesto di competizione con le compagnie private che si viene a determinare ben presto l'alternativa di mercato ha la meglio sugli organismi mutualistici. In effetti, concordano diversi autori (Treble, 1970; Paci, 1989), il sistema delle *friendly societies* conosce negli anni seguenti alla seconda metà del XIX secolo un precoce decadimento. Una delle cause di questa crisi va senz'altro ricercata nella ristretta base sociale cui questi organismi si rivolgevano. Oltre alla élite operaia dei gruppi professionali più forti sul mercato del lavoro (i quali peraltro potevano accedere anche alle prestazioni di compagnie private), i rendimenti assicurativi delle organizzazioni mutualistiche lasciavano scoperti ampi strati di forza lavoro non specializzata, a più bassi salari e dagli impieghi meno stabili. Inoltre il fatto di agire in uno spazio giuridico puramente di mercato esponeva queste organizzazioni a una concorrenza con le compagnie private che contribuì a indebolire ulteriormente la loro base organizzativa e finanziaria. Infine non va tralasciato il cambiamento di rotta seguito dal movimento sindacale stesso. Ottenuto riconoscimento legale all'esercizio delle libertà sindacali e introdotti altresì all'attività di rappresentanza politica, attraverso la creazione del partito laburista sul finire del secolo (nel 1900, sotto il nome di Comitato per la Rappresentanza del lavoro, e qualche anno più tardi assumendo la denominazione tutt'ora in corso), i sindacati britannici sostengono il passaggio ai sistemi assicurativi obbligatori finanziati dallo Stato. Il contrasto evidente con l'opzione a favore delle assicurazioni volontarie, i cui interessi erano sostenuti sia dalle *friendly societies* sia dalle compagnie private, vede il movimento sindacale e il partito laburista che ne era diretta espressione<sup>3</sup> schierati a

<sup>3</sup> Questa della dipendenza del partito laburista dal movimento sindacale è una caratteristica tipica del contesto inglese che non ha avuto un corrispettivo con quanto avvenuto nei paesi dell'Europa continentale. In proposito valgono le parole di Polanyi (1974, p. 226) il quale ha avuto modo di dire «[...] Sul continente i sindacati erano creazione del partito politico della classe lavoratrice, in Inghilterra il partito politico era una creazione dei sindacati. Se il sindacalismo continentale divenne più o meno socialista, in Inghilterra anche il socialismo politico rimase essenzialmente sindacalista [...]».

favore dell'approdo a un sistema pubblico di assicurazioni obbligatorie, in grado di estendere le prestazioni alle masse di lavoratori non specializzate.

Tali mutamenti segnano l'avvio di una nuova fase per il welfare britannico, in cui l'intervento pubblico inizia a dilatarsi, limitando in parte il raggio d'azione del privato di mercato e quello delle organizzazioni associative, sia queste di stampo filantropico o mutualistico. I principi delle prime assicurazioni obbligatorie britanniche (nel 1908 con l'istituzione della pensione per la vecchiaia per gli ultrasessantenni e nel 1911 con l'introduzione dell'assicurazione in caso di malattia e del primo schema di sostegno al reddito in caso di disoccupazione, anche se limitato a una piccola parte di lavoratori<sup>4</sup>), si discostano così fin dall'inizio dai modelli attuariali e contributivi delle assicurazioni sociali promosse nei paesi dell'Europa continentale e prima di tutto in Germania da Bismark (Paci, 1989; Esping-Andersen, 1990 e 1999; Palier, 2005). Se in Germania l'istituzione dell'assicurazione sociale contro la vecchiaia è del 1889 e quella contro il rischio malattia addirittura del 1883, in Inghilterra l'intervento pubblico, benché successivo al caso tedesco, viene orientato sin da subito alla promozione di soluzioni di cittadinanza, rompendo il nesso attuariale tra contributi versati e ammontare dei rendimenti, tipico dei sistemi assicurativi. Anche se ancora a un livello di sperimentazioni, questa preferenza per i principi di funzionamento assistenziali rispetto a quelli assicurativi-attuariali è un tratto caratteristico dell'evoluzione del welfare britannico nel primo '900 (Dolléans, 1968; Flora e Heidenheimer, 1983; Paci, 1989).

### *3. Il confronto con i casi francese e italiano*

Al pari di quanto avvenuto in Inghilterra anche in Francia si assiste nella seconda metà del XIX secolo alla nascita di formazioni parasindacali che hanno l'obiettivo di tutelare gli interessi e favorire un miglioramento delle condizioni di lavoro dei lavoratori specializzati. Anche in questo caso si tratta di organizzazioni che hanno soprattutto un orientamento mutualistico. Le *Bourse du travail* sorte in Francia sul finire del XIX secolo, vengono organizzate intorno all'erogazione di sva-

<sup>4</sup> L'estensione della tutela contro la disoccupazione in senso universalistico avverrà nel 1934.

riate prestazioni mutualistiche con l'obiettivo di federare sul territorio l'attività sindacale. Come mette in evidenza Pelloutier (1976, p. 73), storico segretario delle *Bourse du travail* tra il 1893 e il 1901, attraverso la costituzione di queste unità territoriali il sindacato veniva incontro al bisogno di federarsi, di organizzare le interruzioni da lavoro e la difesa degli interessi professionali, del salario e dell'orario di lavoro. In questo quadro le *Bourse du travail* svolgono una cruciale funzione mutualistica nell'erogazione di alcune prestazioni sociali: il servizio di collocamento in alternativa agli uffici privati a pagamento e a quelli pubblici dei municipi; la formazione professionale, l'avviamento al lavoro e le attività di studio; la costituzione di speciali «casse di resistenza» per l'organizzazione degli scioperi; il soccorso mutualistico in caso di disoccupazione e malattia. Uno dei tratti che maggiormente distingue queste esperienze di mutuo-aiuto è la ricerca di una autonomia sindacale nei confronti sia delle istituzioni, sia del movimento operaio riformista. Il clima politico e culturale nel quale si trovano a operare queste organizzazioni appare da questo punto di vista nettamente diverso rispetto al contesto anglosassone. Alla sue radici, osserva Meyers (1981, p. 172), il primo movimento sindacale francese risulta infatti fortemente influenzato dalle componenti anarchiche e libertarie, le quali pongono alla base della loro azione rivendicativa e di tutela il contrasto nei confronti del sistema della rappresentanza politica e della stessa contrattazione collettiva con le controparti datoriali (vedi anche Pelloutier, 1976).

Se rispetto al caso inglese il ruolo assunto dalle istituzioni mutualistiche guarda soprattutto allo sviluppo di una solidarietà associativa indipendente e alternativa sia al mercato sia allo Stato, ben presto tuttavia anche in Francia l'introduzione delle prime forme di assicurazione obbligatoria (nel 1895 con l'istituzione della prima assicurazione per la vecchiaia, nel 1898 con l'assicurazione contro gli infortuni e la malattia) pone un freno all'espansione del mutuo-aiuto sindacale. Sul modello delle assicurazioni sociali tedesche, anche in questo paese nella prima parte del '900 si assiste all'integrazione delle funzioni mutualistiche entro l'ambito delle responsabilità statuali, dando il via alla costruzione di un complesso, ancorché limitato, sistema di sicurezza sociale su base professionale (Ferrera, 1993; Palier, 2005). Qui è interessante ricordare come fa Ritter (1996, p. 149), che gli echi del Piano Beveridge, che pure arrivano in Francia, non si traducono in realtà, per l'opposizione dei ceti impiegatizi e autonomi, che reclamano trattamenti differenziali sulla base dei diversi inquadramenti professionali.

La presenza di forti linee di demarcazione occupazionali è un elemento tipico dei contesti dell'Europa continentale. Secondo più di un autore (Ferrera, 1993; Salvati, 1993), sono state proprio queste accentuate distinzioni categoriali (oltre che il peso di una frammentazione che è stata anche culturale e religiosa) ad avere influito sullo sviluppo assicurativo e categoriale del welfare state, ponendo al tempo stesso un freno alla legittimazione di una solidarietà sociale più egualitaria di tipo universalista. Si può comprendere in tale senso perché questo sistema sia stato associato in alcune delle tipologie più note (in particolare nello schema dei *Tree Worlds of Welfare Capitalism* di Esping-Andersen, 1990) a un carattere conservatore e corporativo delle politiche sociali. Ciò non di meno, ricorda Palier (2005) non bisogna dimenticare che lungo la linea di demarcazione categoriale il funzionamento delle assicurazioni sociali non è stato scevro dalla influenza di meccanismi redistributivi interni ai diversi inquadramenti categoriali, i quali hanno assicurato la presenza di forme di solidarietà intercategoriale tra i lavoratori collocati in posizioni differenti nel mercato del lavoro. Resta il fatto che lo sviluppo del welfare state francese nel ciclo fordista sia stato fortemente influenzato dalla preferenza per i meccanismi assicurativi su base professionale, i quali, seppure soggetti negli ultimi anni a vari tentativi di riforma su base universalista, mostrano ancora una certa resistenza al cambiamento (su questo torneremo nella parte finale).

Arrivando adesso all'Italia, anche in questo paese le iniziative mutualistiche sindacali entrano in crisi con l'istituzione delle prime assicurazioni sociali obbligatorie di matrice bismarkiana (è del 1898 la prima assicurazione sugli infortuni e per la vecchiaia). La fine del mutuo aiuto sindacale viene definitivamente segnata dall'avvento del fascismo negli anni venti. In questo quadro, se il mutuo-aiuto ha rappresentato una parentesi non certo troppo lunga del sistema di protezione sociale italiano, esso tuttavia, almeno nella fase della sua ascesa, ha manifestato una grande varietà e ricchezza di espressioni. Nell'ampio spettro di iniziative di *self-help* rinvenibili in Italia prima dell'introduzione delle assicurazioni obbligatorie, si possono ritrovare esperienze variamente configurate e non necessariamente identificabili con il mutuo aiuto operaio. Come sottolineato in proposito da Tomassini (1999, p. 8), tratto peculiare del caso italiano è infatti l'estrema varietà di formazioni associative, caratterizzate dalla compresenza e dalla commistione di varie componenti sociali, non solo operaie, ma anche artigiane e impiegatizie. Secondo una composizione organizzativa ri-

portata dallo stesso autore (*ivi*, pp. 15-16), tra le varie fattispecie del mutuo-soccorso italiano si potevano distinguere sul finire del XIX secolo le società professionali basate sui soci di uno stesso mestiere (a loro volta diversificate tra società professionali territoriali e società di fabbrica o di categoria), le società miste che permettevano l'iscrizione indipendentemente dal mestiere, su base locale, infine le società di «affinità», che organizzavano i soci su una comune base non professionale, come per esempio i «reduci». In una tale articolazione non si può mancare di mettere in evidenza l'altrettanto ampio spettro di attività che queste diverse organizzazioni hanno via via intrapreso nel tempo: dal mutuo-soccorso ai fini previdenziali e assistenziali, alla lotta politica e alla resistenza sindacale, fino alla cooperazione di consumo e alle varie attività culturali e ricreative organizzate intorno ai centri territoriali di aggregazione.

Rispetto all'evoluzione del mutuo-aiuto italiano, generalmente si è soliti distinguere tra un primo periodo in cui è preponderante l'attività associativa ai fini assicurativi<sup>5</sup>, da un secondo momento in cui, per effetto dell'acuirsi del conflitto sociale nei primi anni del '900, si accrescono le cosiddette funzioni di «resistenza» (Hernandez, 1972). In questa fase alle più tradizionali prestazioni assicurative verso i soci si affiancano tutta una serie di servizi finalizzati al finanziamento degli scioperi e al sostegno economico ai lavoratori in lotta (vedi anche Sappelli, 1996; Tomassini, 1999). Nonostante l'ampio ventaglio di funzioni esercitate, ben presto anche in Italia l'avvento delle prime assicurazioni sociali inizia a erodere le funzioni assicurative delle mutue. Di qui, nello spazio di qualche anno con l'avvento del fascismo si assiste alla soppressione definitiva delle organizzazioni di mutuo-aiuto. Nel 1924 le mutue vengono poste sotto il diretto controllo del potere politico, attribuendo alle autorità prefettizie il potere di ispezione, scioglimento, amministrazione e liquidazione del patrimonio sociale. Con

<sup>5</sup> Come scrive Taborri (2007), il fatto che prime esperienze di mutuo-aiuto si siano sviluppate inizialmente in funzione dell'erogazione di prestazioni assicurative, ha a che fare con il favore con cui le élite liberali e democratiche piemontesi guardavano a queste nascenti esperienze di fronte alla questione operaia (vedi anche Hernandez, 1972). Come si può notare dunque anche in Italia, così come in Inghilterra, il mutualismo trova inizialmente una base di legittimazione, non solo nella condivisione associativa tra gli affiliati, ma altresì nel favore con cui le istituzioni hanno guardato allo sviluppo di programmi di protezione sociale non gravanti sull'intervento del pubblico.

la creazione negli anni Trenta dei grandi enti nazionali previdenziali le funzioni svolte da queste organizzazioni vengono infine svuotate dal monopolio riconosciuto alle casse nazionali pubbliche nella tutela assicurativa. In seguito alla parentesi fascista, nella quale è l'intero sistema di assistenza e previdenza ad essere posto sotto il controllo diretto del potere politico (Paci, 1989), l'allargamento dell'offerta di protezione sociale e l'inclusione nel sistema della cittadinanza di nuove categorie professionali nel dopoguerra, rafforzano l'impianto assicurativo e categoriale delle precedenti assicurazioni sociali, ponendo l'Italia nell'ambito dei regimi di welfare a inquadramento professionale, tipici dell'Europa continentale e meridionale.

#### *4. Il sindacato nel compromesso sociale di metà secolo. Alcune esperienze di partecipazione sindacale al welfare*

Conclusa l'analisi relativa al periodo compreso tra la fine del XIX secolo e i primi decenni del '900, possiamo concentrare l'attenzione sugli sviluppi delle relazioni tra i sindacati e gli istituti della protezione sociale, nel periodo di massimo sviluppo dei welfare state europei. In letteratura si è soliti distinguere tre fasi nello sviluppo dello stato sociale (Hecló, 1983; Crouch, 2001). La prima, quella delle prime forme di protezione sociale sviluppate tra la fine del XIX secolo e i primi anni del '900 (di cui si è trattato nella parte precedente), viene seguita da una fase di espansione costante delle provvidenze offerte dal welfare che dalla fine del secondo conflitto mondiale arriva fino agli inizi degli anni settanta. In uno spazio di tempo relativamente breve, circa trenta anni (da cui anche la definizione di «trenta gloriosi»), l'accettazione dei principi dell'economia keynesiana, le politiche di pieno impiego e il consolidamento dei welfare state nazionali (Hecló, 1983), consentono una espansione del benessere mai conosciuta prima per larghe parti di popolazione meno abbiente. Ben presto tuttavia, grosso modo alla metà degli anni settanta, recessione, inflazione e crescita della disoccupazione, rimettono in discussione l'equilibrio consolidatosi nel ciclo fordista. Le istituzioni del welfare, iniziano in questa nuova fase a essere accusate di inefficienza, insostenibilità dei costi, eccesso di regolazione e burocratizzazione crescente. In questa parte concentreremo l'attenzione sul periodo di massima espansione del welfare fordista. Senza entrare troppo nel dettaglio del dibattito sulle famiglie del welfare in Europa (su questo si rimanda a Titmuss, 1974;

Paci, 1989; Esping-Andersen, 1990; Ferrera, 2007), guarderemo in particolare alle caratteristiche assunte dalla rappresentanza sindacale in rapporto al funzionamento delle istituzioni del welfare nel ciclo fordista.

Lo sviluppo della grande fabbrica taylor-fordista e il progressivo aumento delle quote di occupati dequalificati o semi-qualificati, indeboliscono quel sindacalismo di mestiere che era stato protagonista della nascita dei programmi mutualistici. Il sindacato stesso conosce in questa fase una vera e propria mutazione qualitativa oltre che quantitativa. Come ci ricorda Della Rocca (2006, p. 36) in questo ambito nascono i sindacati industriali che organizzano sia gli operai specializzati sia quelli comuni privi di specializzazioni, senza l'esclusione di alcuno (come invece avveniva per i sindacati di mestiere). In parallelo alla crescente verticalizzazione dell'organizzazione sindacale a detrimento delle strutture territoriali e settoriali (Manghi, 2007), si estende in questo quadro la contrattazione collettiva come principio di tutela del lavoro (Mingione e Pugliese, 2002). Con essa vengono progressivamente riconosciuti diritti universali, relativi al salario, all'orario di lavoro, e non ultimo alla possibilità di beneficiare di estesi programmi di protezione sociale.

Guardando allo sviluppo delle istituzioni del welfare in questo stesso periodo si possono trarre alcune considerazioni di particolare interesse. I mutamenti che attraversano il movimento sindacale sono significativi sia dal punto di vista delle relazioni industriali, sia da quello del dibattito sulle istituzioni preposte alla protezione sociale. In questa prospettiva occorre ricordare infatti che la figura del lavoratore salariato, occupato stabilmente, è stata centrale non solo nel sistema della rappresentanza sindacale e nelle relazioni industriali, ma anche nel funzionamento dei moderni welfare state nazionali. Detto in altri termini, così come per la rappresentanza sindacale, anche nel perimetro del welfare assicurativo è stata l'occupazione stabile del maschio capofamiglia a costituire il terminale di riferimento della protezione sociale (Mingione, 1997; Pfau-Effinger, 2005). La protezione del lavoratore salariato ha rappresentato d'altra parte il tramite per il quale anche i membri esclusi dalla partecipazione al mercato del lavoro (in primis le donne) hanno ricevuto protezione sociale. Nonostante il prodursi di evidenti segmentazioni, nel mercato del lavoro così come all'interno della famiglia nucleare, è indubbio che l'espandersi del welfare state fordista abbia garantito un ampio allargamento della protezione sociale a tutela delle nuove categorie occupazionali. Rispetto ai pro-

grammi mutualistici, si può quindi dire che, se da un lato l'avvento delle grandi assicurazioni sociali obbligatorie ha messo fine alle iniziative di mutuo-aiuto del sindacalismo di mestiere, dall'altro questo passaggio ha determinato un ampio allargamento delle basi solidaristiche dello stato sociale. Come afferma in proposito Paci (2008, p. 4): «[...] Benché il mutualismo operaio avesse importanti aspetti sociali e culturali, la sua base era soprattutto economica: si trattava di una «solidarietà redistributiva» all'interno del gruppo o della categoria operaia, che garantiva ai suoi membri una difesa (almeno parziale) dai principali rischi del mercato [...]». La nascita del welfare state assicurativo contribuisce a includere nel sistema della cittadinanza sociale fasce sempre più ampie di lavoratori (potremmo dire tutti i lavoratori salariati), fornendo loro prestazioni organizzate in un insieme articolato di regimi categoriali integrati tra loro (ancorché differenziati nel grado e nell'estensione delle tutele). Se l'estensione del welfare assicurativo è risultato particolarmente intenso nei paesi dell'Europa continentale e mediterranea, in altri contesti nazionali lo sviluppo delle tutele ha seguito altri percorsi. Segnatamente possiamo ricordare la via universalista e di cittadinanza dei paesi scandinavi, in cui la costruzione delle assicurazioni obbligatorie è stata incardinata in un sistema di prestazioni egualitarie, indipendenti dalla collocazione del singolo lavoratore nel mercato del lavoro, e finanziate dalla tassazione (Esping-Andersen, 1990). E accanto a questa il carattere maggiormente residuale e selettivo, ancorché di cittadinanza, delle politiche di protezione sociale inglesi. Ad eccezione proprio dell'Inghilterra, per la quale già a partire dagli anni settanta si assiste un progressivo ridimensionamento delle prerogative dei sindacati ad opera dei governi conservatori, le organizzazioni sindacali, con accenti diversi, non sono state estranee alla gestione delle politiche del welfare. Su alcuni di tali modelli di partecipazione sindacale alla regolazione del welfare state concentreremo adesso l'attenzione.

Nel panorama delle relazioni industriali la partecipazione dei sindacati alla gestione di alcuni istituti di protezione sociale si è andata consolidando secondo forme di relazioni con le autorità statuali e con le altre parti sociali assai diverse. In taluni casi prevedendo l'elezione di rappresentanti sindacali nei consigli di gestione o di sorveglianza degli organismi statuali preposti all'erogazione delle prestazioni assicurative. In altri attraverso il conferimento diretto delle responsabilità gestionali ai sindacati stessi. Dove questa gestione diretta ha assunto i caratteri di un coinvolgimento istituzionalizzato, favorito e supportato

dalle autorità pubbliche, è nel gruppo di paesi che hanno adottato il cosiddetto sistema *Ghent*. Il modello *Ghent*, vigente oggi nei sistemi di relazioni industriali del Belgio e nella maggior parte dei paesi scandinavi: Svezia, Finlandia, Danimarca si regge, come descrive Leonardi (2005a; 2005b), sul coinvolgimento diretto dei sindacati nella gestione dell'indennità di disoccupazione. Come si può notare, si tratta di paesi che sul terreno del funzionamento delle istituzioni del welfare divergono sensibilmente. Nel primo caso, quello del Belgio, le prestazioni sociali sono fondate sul modello bismarkiano delle assicurazioni sociali. Nel caso dei paesi scandinavi, diversamente, ci troviamo di fronte, come già detto, a sistemi che hanno basato la regolazione del welfare su regimi universalisti e di cittadinanza. Detto questo, è nel campo delle relazioni industriali che questi stessi paesi mostrano comuni caratteristiche. Da un lato, in virtù del ruolo assunto dalle organizzazioni sindacali nella gestione dell'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione. Dall'altro, per gli alti livelli di sindacalizzazione che per questa gli stessi sindacati hanno saputo guadagnare negli anni<sup>6</sup>. Diversamente da quanto avvenuto in altri contesti europei, dove lo sviluppo delle assicurazioni obbligatorie ha rimesso nelle mani dell'autorità statale l'erogazione delle indennità, nel sistema *Ghent* sono stati i sindacati a gestire i fondi alimentati dalla fiscalità generale (con una quota assai limitata a carico degli iscritti). Il tratto di istituzionalizzazione del sindacato che qui si intravede si basa, come sottolinea Ryner (2002), sulla presenza di meccanismi selettivi che favoriscono l'adesione al sindacato, grazie a rendimenti più alti riconosciuti ai fondi sindacali rispetto a quelli non sindacali (vedi anche Sartori, 2007; Boeri, Brugiavini, Calmfors, 2002). Queste caratteristiche sono parte di un sistema di relazioni che soprattutto nei paesi scandinavi è passato, a cavallo tra gli anni sessanta e settanta, per la presenza di

<sup>6</sup> Seguendo i dati riportati sempre da Leonardi (2005a), il tasso di sindacalizzazione in Svezia tra il 1980 e il 1998 è passato dal 78% all'88%, in Finlandia dal 69% al 79%, in Belgio è rimasto stabile intorno al 54%. Se si considera il tendenziale decremento che si registra da anni nella sindacalizzazione in altri paesi europei dove non vige il sistema *Ghent*, e il differenziale di 25 punti rinvenibile in questi stessi anni tra la Svezia e la Norvegia (paese quest'ultimo appartenente al cluster scandinavo, ma non ascrivibile al gruppo dei paesi che hanno adottato il sistema *Ghent*) è plausibile ipotizzare, come fanno Boeri, Brugiavini e Calmfors (2002), che la possibilità di gestire l'indennità di disoccupazione, con rendimenti superiori rispetto ai fondi non sindacali, sia effettivamente un fattore di rinforzo alla sindacalizzazione, anche se al prezzo di una rendita di posizione assicurata dall'attore pubblico.

coalizioni governative *pro-labour* e per una convergenza di interessi tra partiti politici e organizzazioni di rappresentanza verso la piena occupazione (Ryner, 2002; Ritter, 1996). In tal senso, sottolinea Dotti (2008), questo modello di partecipazione sindacale al welfare è stato alla base altresì della precoce attenzione che i sindacati hanno evidenziato verso il potenziamento delle politiche attive del lavoro, ben prima che negli altri paesi europei. Come messo in evidenza da Waddington e Hoffmann (2000), l'obiettivo della piena occupazione da cui drenare risorse per finanziare la spesa sociale è andato di pari passo con lo sviluppo di politiche attive del lavoro finalizzate alla riattivazione della manodopera dai settori produttivi maturi verso i nuovi settori produttivi in via di sviluppo. Del funzionamento di tali politiche del lavoro le organizzazioni sindacali sono state parte attiva, in un rapporto di interdipendenza con le agenzie locali preposte alla elaborazione dei piani di reinserimento. Possiamo dire che il ruolo assunto dal sindacato nel sistema *Ghent*, se da un lato si è basato su una progressiva istituzionalizzazione, come si trattasse di una estensione della amministrazione pubblica, dall'altro fa emergere caratteristiche che hanno senz'altro favorito l'adattamento di queste organizzazioni alla protezione del lavoro in un quadro di strutturate politiche attive del lavoro, in termini di trasferimenti e di servizi di attivazione.

In tema di coinvolgimento sindacale nella regolazione del welfare, accanto al sistema *Ghent* vi sono state in Europa altre esperienze di partecipazione sindacale su cui vale la pena attirare l'attenzione. Il caso francese mostra in questo quadro alcune peculiarità di particolare interesse. Da una parte per essere la sindacalizzazione, in questo paese, ai livelli più bassi in Europa (intorno all'8-9%), dall'altro, per la posizione che le organizzazioni sindacali hanno rivestito in seno agli organismi deputati alla gestione di tutte le prestazioni assicurative. Il riferimento va qui al sistema del *paritarisme*. In concomitanza con lo sviluppo dei programmi assicurativi, l'esperienza del *paritarisme* francese (la cui data di inizio può essere fissata al 1945) prende forma come congiunzione del sistema di protezione sociale con la rappresentanza del lavoro (Barbier e Theret, 2004), in vista di una progressiva inclusione dei rappresentanti dei lavoratori all'interno dei consigli di amministrazione delle varie *Caisses* deputate alla protezione sociale. Nella sua configurazione originaria, il *paritarisme* non ha identificato una sfera della regolazione del welfare e delle relazioni industriali incentrata sulla istituzionalizzazione delle organizzazioni sindacali (sul modello di quanto sperimentato nel sistema *Ghent*) né è riconducibile diretta-

mente alle esperienze di mutualismo sindacale dell'inizio del secolo scorso. Esso piuttosto è scaturito dal tradizionale interventismo dello Stato nella sfera dei rapporti tra gli attori sociali<sup>7</sup> (Rosanvallon, 2004), con l'obiettivo di creare una sfera della regolazione, autonoma, in cui le parti sociali potessero esercitare il diritto alla partecipazione alla vita sociale e economica del paese. Secondo fasi alterne le rappresentanze sindacali e quelle imprenditoriali hanno preso parte alla regolazione degli organismi paritari secondo formule e rapporti di forza differenziati. Il punto che qui tuttavia preme mettere in evidenza è l'importanza assunta dagli organismi paritetici nella gestione del welfare assicurativo e per la stessa legittimazione dei sindacati. Alla debolezza di un movimento sindacale frammentato al proprio interno (Myers, 1981) e scarsamente rappresentativo degli interessi del lavoro, ma non per questo meno conflittuale<sup>8</sup>, il *paritarisme* oppone un modello cooperativo di relazioni tra le parti sociali che si realizza nella gestione delle più importanti provvidenze del welfare assicurativo. Si tratta, come si può ben vedere, di un modello di relazioni industriali che tende a ricondurre il conflitto sociale in un quadro di istituzioni intermedie nelle quali i rappresentanti dei lavoratori e quelli dei datori di lavoro, pur rimanendo distinti, sono coinvolti nel funzionamento delle istituzioni stesse.

Quanto all'Italia, anche in questo paese i rappresentanti dei sindacati sono stati a vario titolo inclusi nei consigli di amministrazione degli enti responsabili della gestione delle prestazioni assicurative, sia a livello dell'amministrazione centrale che periferica. Il progressivo ampliarsi delle prerogative dei sindacati anche nella regolazione del welfare, si deve, dalla seconda metà del secolo scorso, alla crescita del loro potere contrattuale nei rapporti con le altre parti sociali e le istituzioni (Accornero, 1997; Baglioni, 1998). L'ampliamento della rappresentanza sindacale ai settori più dinamici del capitalismo industriale e

<sup>7</sup> A riprova di ciò si consideri il fatto che nella storia del *paritarisme* la composizione dei rappresentanti delle parti sociali in seno agli organismi di gestione delle assicurazioni sociali, è stata determinata di volta in volta dall'intervento legislativo dell'attore pubblico.

<sup>8</sup> Possiamo concordare qui con Leonardi (2005b), quando sottolinea come alla debolezza del sindacato corrisponda in Francia una forza d'urto del ricorso agli scioperi, in grado di surrogare alla bassa sindacalizzazione tra la forza lavoro, e mantenere ferma la conservazione di uno dei più generosi (almeno in rapporto alla spesa sociale sul Pil) sistemi previdenziali e assistenziali d'Europa.

il maggiore radicamento nei luoghi di lavoro contribuiscono in questo periodo al rovesciamento di quel rapporto di dipendenza dal sistema politico che in passato aveva influito negativamente sul sistema di relazioni industriali, permettendo alle confederazioni non solo di fornire tutela e rappresentanza su basi più strettamente sindacali (salari, diritti sindacali, organizzazione del lavoro), ma anche di entrare nel merito del funzionamento del welfare assicurativo. A questo modello di partecipazione bisogna aggiungere un ambito di contrattazione tra le parti, quello della bilateralità, che per alcuni settori produttivi (quelli della piccola impresa artigiana, dell'agricoltura, del commercio, del turismo, dell'edilizia per citarne solo alcuni), ha sviluppato forme di co-partecipazione del sindacato alla gestione di alcuni istituti del welfare, non meno rilevanti rispetto a quelle tipiche del coinvolgimento sindacale nella gestione degli enti previdenziali. In effetti rispetto al tradizionale sviluppo delle reazioni tra le parti sociali e le istituzioni, la bilateralità rappresenta un ambito di contrattazione che in parte fuoriesce dal modello di relazioni industriali consolidatosi in Italia nel periodo fordista. D'altra parte essa non si è sviluppata all'interno dei settori più centrali del mercato del lavoro, né nei confronti di quelle categorie professionali che più hanno tratto beneficio dallo sviluppo di tutele fondate sull'occupazione stabile nella grande impresa. Al contrario, l'esperienza degli enti bilaterali va collocata all'interno di un modello di relazioni industriali sviluppatosi in aree e settori produttivi tradizionalmente caratterizzati da frammentazione territoriale e produttiva, in cui all'elevata presenza di rapporti di lavoro atipici o irregolari si è sempre associata una debolezza delle organizzazioni sindacali sui luoghi di lavoro (Bellardi, 1989; Leonardi, 2005b). Rispetto ai modelli che abbiamo precedentemente analizzato, la bilateralità si discosta sensibilmente dal tipo di partecipazione sindacale al welfare tipica dei contesti nazionali che hanno adottato il sistema *Ghent*. Non si tratta infatti di un disegno volto al riconoscimento pubblico-istituzionale del sindacato nella gestione del welfare, in particolare per quello che concerne l'erogazione dell'indennità di disoccupazione e il reinserimento nel mercato del lavoro; ma di istituti che nascono dalla contrattazione tra le parti, anche se riconosciuti dalla legge. Da questo punto di vista, la bilateralità mostra differenze anche rispetto all'esperienza del *paritarisme* francese. Il bilateralismo italiano non è espressione dell'intervento regolatore dello Stato, così come è stato per la Francia. Esso nasce come detto dalla contrattazione tra le parti per sviluppare attività di tipo assicurativo e mutualizzare provvidenze

contrattuali altrimenti difficilmente esigibili, o perché insostenibili per la singola piccola impresa, o per la presenza di rapporti di lavoro atipici. In questa ottica, come bene richiamato da Leonardi (2005b), la bilateralità contiene in sé elementi che dal punto di vista dell'azione sindacale sembrano trovarsi in un rapporto di complementarità con le tendenze più generali che attraversano il mercato del lavoro, non solo quello periferico: il declino della grande industria e lo sviluppo di un capitalismo molecolare centrato sui sistemi di piccola e media impresa, la diffusione di rapporti di lavoro non standard. In queste trasformazioni si apre per le organizzazioni sindacali una prospettiva di mutamento, che certo non può lasciare in secondo piano la prospettiva della costruzione di nuove tutele attive, in grado di intercettare i nuovi bisogni di tutela nel mercato del lavoro. Su questi aspetti concentreremo l'attenzione nel prossimo paragrafo.

### 5. *Welfare attivo e azione sindacale*

Negli ultimi due decenni i sistemi di welfare europei hanno attraversato una fase di profonda trasformazione. Dall'epoca della *golden age* alla metà del secolo scorso, le difficoltà finanziarie legate alla sostenibilità nel lungo periodo e i mutamenti stessi conosciuti dalla domanda sociale, non più direttamente riconducibile alla posizione lavorativa dei soggetti, ma disarticolata in una composizione di nuovi rischi sociali legati anche al ciclo di vita (Rosanvallon, 1995; Ranci, 2001), hanno contribuito non poco a modificare l'ottica di analisi attraverso cui guardare alle istituzioni del welfare. In effetti in letteratura molti dei recenti contributi hanno iniziato a concentrare l'attenzione sul tema del mutamento (si vedano qui in particolare i lavori di Esping-Andersen, Gallie, Hemerijck, Myles, 2002 e di Paci, 2005). Certo è che nelle trasformazioni in corso, la possibilità di rintracciare veri e propri fenomeni di cambiamento va letta alla luce del rapporto problematico tra le istanze di rinnovamento e i processi di resistenza indotti dalla *path dependency* nazionale, ovvero dai sentieri istituzionali entro i quali si sono evoluti i welfare nazionali (Palier, 2006). Tuttavia, ancorché differenziati da paese a paese, si possono rintracciare alcuni elementi che impattano trasversalmente sulle strategie di riforma. A un livello generale il riferimento va qui alla promozione delle nuove gamme di tutele attive, finalizzate a favorire una maggiore promozionalità dell'offerta di protezione sociale (Lodigiani, 2008). L'obiettivo è

quello di rendere l'offerta di welfare finalizzata non solo al risarcimento passivo per il danno subito, ma anche a attivare e responsabilizzare il soggetto stesso nell'intervento sociale, promuovendone l'*empowerment* (Paci, 2005). Il passaggio che qui si delinea ha non poche implicazioni per gli assetti di offerta. Barbier, in proposito (2005), propone una lettura comparativa che prende spunto dalla tipologia di Esping-Andersen sui *Three Worlds of Welfare Capitalism* (1990). Secondo Barbier i mutamenti indotti dai processi di attivazione influiscono sull'emergere di sistemi di offerta che al fondo si mostrano più vicini al tipico impianto Beveridgeano, che non a quello assicurativo-corporativo Bismarkiano. Nel rimando tra tendenze di mutamento e resistenze istituzionali indotte dalla *path dependency*, sarebbero, da questo punto di vista, i paesi nordici e quelli anglosassoni, accomunati dalla condivisione di una comune radice Beveridgeana, a rivelare un maggiore grado di reattività in direzione delle strategie di attivazione, seppure in direzioni diverse. I paesi scandinavi verso politiche di attivazione più egualitarie nella fruizione dei benefici e più orientate alla promozione dell'*empowerment* degli utenti. I paesi anglosassoni verso politiche più residuali, selettive e orientate a favorire il rapido reinserimento nel mercato del lavoro, secondo il tipico schema di incentivi e sanzioni dei programmi di *workfare*. Diversamente nei paesi continentali, i cui sistemi di welfare rimangono più ancorati a una logica lavoristica e categoriale, il mutamento risulterebbe l'effetto di una sorta di ibridazione tra principi universalisti e strumenti assicurativi. A titolo di esempio si può prendere in considerazione la Francia, per la quale in molti (Barbier, 2005; Palier, 2005; Paci, 2008) hanno messo in evidenza il carattere misto dei processi di cambiamento, e di riordino orientati all'allargamento della base universalista del welfare, sia nel campo delle politiche sociali che in quello del lavoro, corrisponderebbe una persistenza degli strumenti di indennizzazione passiva, tipici della tradizione assicurativa. Non a caso il modello francese è stato descritto come un sistema che tende a perseguire obiettivi Beveridgeani (l'universalismo delle prestazioni, il finanziamento attraverso le tasse, ecc.), ma con strumenti Bismarkiani (Barbier e Theret, 2004; Palier, 2005). Quanto all'Italia, le riforme promosse sul finire degli anni novanta hanno solo parzialmente contribuito a ridisegnare il sistema delle politiche del lavoro. A fronte di un mercato del lavoro ancora fortemente segmentato al proprio interno (Samek Lodovici, Semenza e Torchio, 2007), mancano in Italia misure universali capaci di assicurare un sostegno al reddito in caso di disoccupazione, indipendente-

mente dalla collocazione professionale, dalla dimensione d'azienda e dal tipo di contratto. La mancata riforma degli ammortizzatori sociali mostra tutta la parzialità di un sistema di interventi ancora fortemente differenziato nel grado e nell'estensione delle tutele, con il risultato di una perdurante spaccatura tra insider e outsider, tra coloro cioè che possono accedere a strumenti di sostegno al reddito in caso di perdita del lavoro e chi non vi può fare affidamento, o perché impiegati in imprese di piccole dimensioni, o perché occupati con contratti flessibili che non garantiscono la maturazione dei contributi necessari. Senza contare poi che là dove presenti, i programmi di ricollocazione professionale si trovano spesso influenzati negativamente dalla mancanza di coordinamento, quando non proprio sovrapposizione, tra i livelli amministrativi centrali e periferici preposti all'implementazione delle politiche.

Nel quadro appena delineato è interessante chiedersi quale sia o possa essere lo spazio giocato dal sindacato. Se le riforme, benché diversamente da contesto a contesto, vanno nella direzione del rafforzamento dei processi di attivazione, anche l'agire sindacale si trova di fronte alla necessità di estendere le forme della rappresentanza verso ambiti più strettamente interrelati alla tutela attiva nel mercato del lavoro. Di fronte ai cambiamenti che attraversano il lavoro, anche per le organizzazioni sindacali si pone, in altre parole, il problema della costruzione di una tutela capace non solo di rappresentare il lavoro attraverso la contrattazione collettiva e la rappresentanza nei luoghi di lavoro, ma anche di estendersi agli aspetti specifici e alle problematiche delle transizioni professionali nel mercato del lavoro. D'altra parte le caratteristiche delle biografie lavorative non presentano i tradizionali connotati di stabilità e uniformità delle condizioni contrattuali. I rapporti di lavoro non si esauriscono nel modello dell'occupazione standard a tempo indeterminato, ma si presentano in un insieme variamente configurato di impieghi che rispecchiamo mix diversificati di stabilità e instabilità lavorativa, di formazione e lavoro, di pericoli di intrappolamento nella precarietà, ma in qualche misura anche di spazi di mobilità sociale.

Guardando al panorama dei rapporti che hanno legato la tutela sindacale al funzionamento del welfare, sembra plausibile ritenere che i sindacati che operano nel sistema *Ghent*, storicamente partecipi della regolazione dell'indennità di disoccupazione, e anche delle politiche attive del lavoro, siano in qualche modo meglio preparati ad affrontare i mutamenti che vanno interessando l'offerta di protezione sociale,

con la diffusione dei processi di attivazione. Non è forse un caso che il modello della *flexicurity* danese sia stato al centro del dibattito politico e sindacale degli ultimi anni. In proposito sono state le stesse istituzioni comunitarie, con il recente Libro verde della Commissione europea (2006), ad avere indicato nella *flexicurity* il modello verso cui fare convergere la regolazione del lavoro degli Stati europei. Se guardiamo al caso della Danimarca, a una delle legislazioni sul lavoro meno rigide d'Europa in tema di licenziamenti corrisponde un sistema di sostegni al reddito, al contrario, tra i più generosi, con indennità che arrivano a coprire il 90% del reddito per una durata massima di quattro anni (Sartori, 2007). A questa combinazione di flessibilità nel rapporto di lavoro e continuità nel reddito, si accompagnano estese politiche di attivazione, concertate tra le autorità pubbliche e le organizzazioni sindacali. In effetti i sindacati, come parte del sistema *Ghent*, sono coinvolti nel processo di reinserimento. Ciò evidentemente rappresenta un fattore di forza che si pone in una logica di presidio sindacale del percorso di reinserimento nel mercato del lavoro. Ma è davvero esportabile un modello, pure ben congegnato e dotato di funzionalità interne, da un contesto nazionale a un altro? Su questo forse si possono avanzare alcune perplessità. Innanzitutto come sottolinea ancora Sartori (2007), occorre tenere presente le specificità di un modello, come quello della *flexicurity* danese, che anche rispetto alla stessa Svezia (anch'essa parte del sistema *Ghent*) presenta alcune importanti diversità, sia nei maggiori margini di flessibilità accordati alle imprese, sia nella struttura delle relazioni industriali (più decentrata in Danimarca, più centralizzata nel caso della Svezia), tanto da rendere problematica la sovrapposizione tra i due sistemi di attivazione. D'altra parte, come ricordano sia Leonardi (2005a), sia Borioni (2005), è difficile pensare di trasportare *tout court* un modello da un determinato contesto a un altro, senza fare i conti con l'impatto e le resistenze delle specificità istituzionali e culturali di ogni paese.

Ciò non significa che la necessità di rafforzare l'insieme delle tutele «nel mercato del lavoro» sia meno avvertita in altri contesti nazionali, né che per i sindacati in generale non si ponga il problema di intercettare i bisogni espressi dalle fasce occupazionali che più risentono delle conseguenze negative indotte da una flessibilità senza adeguate sicurezze, tanto in termini di sostegno al reddito, quanto nella fruizione di tutti gli interventi in servizi finalizzati al reinserimento lavorativo e in ultima analisi alla promozione dell'*empowerment*; di una attivazione cioè che non sia meramente inserimento coatto al lavoro, ma un pro-

cesso più generale di abilitazione e crescita dei margini di autodeterminazione. In Italia tutto questo appare di particolare importanza, vista la parzialità degli strumenti di sostegno al reddito e dei programmi di reinserimento nel mercato del lavoro. Va detto che non sono mancati in questi anni tentativi di riordino, a partire dal pacchetto Treu fino alla legge 30/2003, ma questi hanno agito soprattutto sul versante della flessibilità nel rapporto di lavoro, senza intervenire compiutamente sulla continuità del reddito per il lavoro discontinuo. Lo stesso Protocollo sul welfare, che pure ha rappresentato un avanzamento importante in direzione delle tutele a favore del lavoro precario (per l'introduzione di misure come l'innalzamento dei contributi sui contratti non standard, la totalizzazione dei contributi e la contribuzione figurativa nei momenti di passaggio tra una occupazione e un'altra) non è riuscito a porre mano a una riforma complessiva degli ammortizzatori sociali, rimandando al governo la delega per il riordino della materia.

Se in tale contesto poniamo l'attenzione al ruolo assunto dalle organizzazioni sindacali, c'è un lungo iter legislativo cui fare riferimento, che inizia con gli accordi interprofessionali del 1992 e del 1993 e prosegue con quelli del 1996 e del 1998. Evidenziando il ritardo accumulato in materia di politiche attive del lavoro e formazione professionale, con questi accordi le parti sociali vengono riconosciute formalmente quali soggetti che concorrono alla costruzione del sistema di politiche attive del lavoro. Qui il sistema della bilateralità sembra acquisire una nuova centralità. Accanto alle più tradizionali prerogative contrattuali e integrative del welfare a livello settoriale e territoriale, gli enti bilaterali sono stati direttamente coinvolti nello sviluppo dei processi di formazione professionale continua. Ciò è avvenuto in particolare con la costituzione dei Fondi interprofessionali<sup>9</sup>, i quali pur non avendo la natura formale degli enti, ne costituiscono una emanazione di natura legislativa. Nell'ottica di una riforma complessiva degli ammortizzatori sociali, lo stesso Protocollo sul welfare prevede di potenziare il ruolo degli enti bilaterali ai fini dell'integrazione reddituale aggiuntiva nei settori non coperti dalle indennità di disoccupazione. Non ultimo è arrivato il Libro verde sul futuro del modello sociale (Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali, 2008), in

<sup>9</sup> Con la costituzione dei Fondi interprofessionali, alle imprese viene consentito di destinare la quota dello 0,30% dei contributi previdenziali, per la formazione continua dei propri dipendenti a livello aziendale, settoriale o territoriale.

cui lo sviluppo della bilateralità richiama espressamente l'obiettivo di rendere più partecipative e cooperative delle relazioni industriali. Al fine di prevenire e moderare i conflitti, si legge nel Libro verde (*ivi*, p. 24), il sostegno agli enti potrebbe consentire la gestione condivisa tra le parti dei servizi legati al funzionamento del mercato del lavoro, la sicurezza, la formazione, l'integrazione del reddito, il ricollocamento, la certificazione del contratto di lavoro, la previdenza complementare, l'assistenza sanitaria. L'ottica qui richiamata dal Libro verde ha non poche implicazioni per il sindacato. Se infatti, da una parte sembra funzionale alla promozione di un ruolo attivo di queste organizzazioni nel mercato del lavoro, dall'altra è abbastanza evidente anche l'idea di un sindacato che dovrebbe tendere essenzialmente a concentrarsi nell'erogazione di servizi esternalizzati, per così dire, dallo Stato alle parti sociali. Il rapporto con i processi di attivazione e la promozione di tutele abilitanti, è qui una questione cruciale. L'effettiva promozionalità dell'offerta di protezione sociale e anche il rafforzamento del ruolo attivo dei sindacati nel mercato del lavoro, non possono essere intesi come l'esito del progressivo ritiro delle responsabilità pubbliche, né alla stregua della semplice sostituzione del privato rispetto al pubblico. Ciò vale soprattutto per le politiche del lavoro, dove qualunque strategia di attivazione, se effettivamente orientata all'*empowerment*, non può far mancare la garanzia pubblica del sostegno al reddito e di diritti sociali non condizionabili. Quanto detto assume una particolare rilevanza in un paese come l'Italia, ancora lontano dall'approdare a un compiuto sistema di sostegno al reddito universalmente riconosciuto a tutti i lavoratori. Da questo punto di vista, la promozione della bilateralità, che pure può rappresentare un utile strumento di intervento attivo nel mercato del lavoro, non può fare affidamento sul mancato o parziale intervento dello Stato. Al contrario, la sua valorizzazione passa per il sostegno a funzioni integrative, all'interno di un quadro coerente e sufficientemente ampio di interventi garantiti dall'autorità pubblica.

Arrivando a concludere, tutti insieme questi processi, che non riguardano solamente la natura delle scelte strategiche del movimento sindacale, ma anche i rapporti tra i suoi livelli organizzativi, restano di particolare importanza per comprendere meglio il ruolo del sindacato nelle società contemporanee. Essi ci danno l'idea di un cambiamento che, certamente, è destinato ad alimentare un certo dibattito all'interno delle confederazioni, tra conflitto e partecipazione, tra contrattazione e servizi, tra nuove forme della cittadinanza sociale e stru-

menti di rappresentanza. Certo è che le sollecitazioni indotte dal mutamento della domanda di rappresentanza richiedono un allargamento del ventaglio di azioni a sostegno della tutela attiva nei confronti dei gruppi che oggi più di altri risentono dei cambiamenti in corso nel mercato del lavoro.

La rappresentanza del mondo del lavoro, quale esso ci appare oggi, richiede la capacità di mettere in campo azioni che sappiano farsi carico dei bisogni e delle aspettative dei soggetti che transitano in un mercato del lavoro più mobile rispetto al passato. Tali trasformazioni, che indubbiamente mettono alla prova le organizzazioni sindacali, presentano rischi, ma certamente anche opportunità. Senza per questo avallare le ipotesi secondo cui tra le ragioni di adesione al sindacato, quelle di natura pragmatica legate ai servizi sono destinate a prevalere rispetto alle tradizionali forme della rappresentanza collettiva, si tratta piuttosto di confrontarsi con il mutamento del lavoro e delle forme di protezione sociale che gli sono connesse. In questa luce, l'intervento sindacale nel mercato del lavoro non necessariamente implica un depotenziamento delle sue funzioni. Sugli esiti di queste trasformazioni, come si sarà potuto notare, molto influiscono gli assetti istituzionali e le opzioni dei decisori politici. Ma non meno importanti sono le scelte operate dai sindacati. E forse qui uno sguardo alla storia del movimento sindacale, alle sue radici storiche, può essere utile, nonché di stimolo, ai fini della ricerca di nuove soluzioni al problema della rappresentanza del lavoro non standard, là dove si tratta non solo di radicare l'agire sindacale sui luoghi di lavoro o rispetto alla centralità del lavoro dipendente, ma anche di seguire, sostenere verso l'alto, potremmo dire, i variegati percorsi professionali di coloro che transitano nel mercato del lavoro.

### *Riferimenti bibliografici*

- Accornero A., 1997, *Era il secolo del lavoro*, Il Mulino, Bologna.
- Baglioni G., 1998, *Il sistema delle relazioni industriali in Italia: caratteristiche ed evoluzione storica*, in G.P. Cella e T. Treu (a cura di), *Le nuove relazioni industriali*, Il Mulino, Bologna, pp. 13-42.
- Barbier J.C., 2005, *Citizenship and the Activation of Social Protection: A Comparative Approach*, in Andersen J.G., Guillemard A.-M., Jensen P.H., Pfau-Effinger B. (a cura di), *The Changing Face of Welfare. Consequences and Outcomes from a Citizenship Perspective*, The Policy Press, University of Bristol, Bristol, pp. 113-135.

- Barbier J.C. e Theret B., 2004, *Le nouveau système français de protection sociale*, La Découverte, Parigi.
- Bellardi L., *Istituzioni bilaterali e contrattazione collettiva. Il settore edile (1945-1988)*, Franco Angeli, Milano.
- Boeri T., Brugiavini A. e Calmfors L. (a cura di), 2002, *Il ruolo del sindacato in Europa*, Università Bocconi Editore, Milano.
- Borioni P. (a cura di), 2005, *Welfare scandinavo e welfare italiano*, Carocci, Roma.
- Commissione europea, 2006, *Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo*, Bruxelles, disponibile sul sito: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/labour\\_law/docs/2006/green\\_paper\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/labour_law/docs/2006/green_paper_it.pdf)
- Crouch C., 2001, *Sociologia dell'Europa occidentale*, Il Mulino, Bologna.
- Della Rocca G. e Fortunato V., 2006, *Lavoro e organizzazione. Dalla fabbrica alla società postmoderna*, Laterza, Roma-Bari.
- Dolléans È., 1968, *Storia del movimento operaio 3/1921-1952*, Sansoni, Firenze.
- Dotti L., 2008, *Il sistema sociale svedese tra la persistente eredità del modello originario e le riforme radicali degli ultimi decenni*, in Ciarini A. e De Santis G. (a cura di), *Sindacati e reti di welfare in Europa*, Inas-Editore, Roma.
- Esping-Andersen G., 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge.
- Esping-Andersen G., Gallie D., Hemerijck A. e Myles J., 2002, *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- Famiglietti A., 2008, *Comunità operaie e sindacalismo. Città e culture del lavoro nell'esperienza britannica (1790-1920)*, Roma, Aracne editrice.
- Ferrera M., 1993, *Modelli di solidarietà. Politica e riforme sociali nelle democrazie*, Il Mulino, Bologna.
- Ferrera M., 2007, *Trent'anni dopo. Il welfare state europeo tra crisi e trasformazione*, «Stato e mercato», n. 3, pp. 341-376.
- Finzi E., 1975, *Alle origini del movimento sindacale: i ferrovieri*, Il Mulino, Bologna.
- Flora P. e Heidenheimer A.J. (a cura di), 1983, *Lo sviluppo del welfare state in Europa e in America*, Il Mulino, Bologna.
- Girotti F., 2005, *Welfare State. Storia, modelli e critica*, Carocci, Roma.
- Hecló H., 1983, *Verso un nuovo welfare state?*, in Flora P. e Heidenheimer A.J. (a cura di), *Lo sviluppo del welfare state in Europa e in America*, Il Mulino, Bologna.
- Hemerijck A., 2002, *The Self-Transformation of the European Social Model(s)*, in Esping-Andersen G., Gallie D., Hemerijck A. e Myles J., *Why we need a New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, pp. 173-215.
- Hernandez S., (1972), *Lezioni di storia della previdenza sociale*, Cedam, Padova.
- Leonardi S., 2005a, *Sindacati e welfare state: il sistema Ghent*, «Italianieuropei», n. 3, disponibile sul sito: <http://www.ires.it/files/Italianieuropei.pdf>
- Leonardi S., 2005b, *Bilateralità e servizi. Quale ruolo per il sindacato?*, Ediesse, Roma.

- Lodigiani R., 2008, *Il sogno danese e i principi del Learnfare*, in Colasanto M. e Lodigiani R. (a cura di), *Welfare possibili. Tra workfare e learnfare*, Vita e Pensiero, Milano, pp. 99-126.
- Manghi B., 2007, *L'organizzazione sindacale*, Edizioni Lavoro, Roma.
- Mingione E., 1997, *Sociologia della vita economica*, Carocci, Roma.
- Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali, 2008, *La vita buona nella società attiva. Libro Verde sul futuro del modello sociale*, Roma, disponibile sul sito: <http://www.lavoro.gov.it/NR/rdonlyres/B8453482-9DD3-474E-BA13-08D248430849/0/libroverdeDEF25luglio.pdf>
- Myers F., 1981, *France*, in Blum A. (a cura di), *International Handbook of Industrial Relations*, Aldwych Press, Londra, pp. 169-209.
- Neave D., 1996, *Friendly Societies in Great Britain*, in Linden M.V.D. (a cura di), *Social Security Mutualism. The Comparative History of Mutual Benefit Societies*, Lang, Berna, pp. 41-64.
- Paci M., 1989, *Pubblico e privato nei moderni sistemi di welfare*, Liguori, Napoli.
- Paci M., 2005, *Nuovi lavori, nuovo welfare. Sicurezza e libertà nella società attiva*, Il Mulino, Bologna.
- Paci M., 2008, *Welfare, solidarietà sociale e coesione della società nazionale*, «Stato e mercato», n. 1, pp. 3-31.
- Palier B., 2005, *Gouverner la Sécurité Sociale. Les réformes du système français de protection sociale depuis 1945*, Puf, Parigi.
- Palier B., 2006, *La politique des réformes dans les États providence bismarckiens/The Politics of Reforms in Bismarckian Welfare Systems*, «Revue française des Affaires sociales», numero speciale bilingue, *Réformes de la protection sociale en Europe Défis et stratégies en Europe continentale et du Sud/Social Welfare Reforms in Europe. Challenges and Strategies in Continental and Southern Europe*, n. 1, gennaio-marzo, pp. 47-72.
- Pelloutier F., 1976, *Storia delle Borse del Lavoro. Alle origini del sindacalismo*, Jaka Book, Milano.
- Pfau-Effinger B., 2005, *Development Paths of Care Arrangements in the Framework of Family Values and Welfare Values*, in Pfau-Effinger B. e Geissler B. (a cura di), *Care and Social Integration in European Societies*, The Policy Press, Bristol, pp. 21-48.
- Polanyi K., 1974, *La grande trasformazione*, Einaudi, Torino.
- Ranci C. (a cura di), 2001, *Il mercato sociale dei servizi alle persone*, Carocci, Roma.
- Ritter G.A., 1996, *Storia dello Stato sociale*, Laterza, Roma-Bari.
- Rosanvallon P., 1995, *La nouvelle question sociale. Repenser l'Etat-providence*, Éditions du Seuil, Parigi.
- Rosanvallon P., 2004, *Le modèle politique français. La société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*, Éditions du Seuil, Parigi.
- Ryner M., 2002, *Capitalist Restructuring, Globalisation and the Third Way: Lessons from the Swedish Model*, Routledge, Londra.
- Salvati M., 1993, *Solidarietà: una scheda storica*, Parole Chiave, Fondazione Lelio e Lisli Basso, disponibile sul sito: <http://www.fondazionebasso.it/>

webconsole/news/resources/uj0wy7ddr3einp286ndtf1gcxxdffmcy/files/salvati.doc

- Samek Lodovici M., Semenza R. e Torchio N., 2007, *Le recenti riforme dei mercati del lavoro europei. Uno sguardo d'insieme*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 2, pp. 13-49.
- Sapelli G., 1996, *Comunità e mercato*, Rubbettino, Soveria Mannelli (Cz).
- Sartori A., 2007, *Esiste un modello scandinavo? Un confronto sulle riforme del lavoro in Svezia e Danimarca*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 2, pp. 155-175.
- Taborri M., 2007, *Dal mutuo soccorso al sindacato unitario*, in Maggi S. (a cura di), *Lavoro e identità. I cento anni del sindacato ferrovieri (1907-2007)*, Ediesse, Roma, pp. 29-84.
- Titmuss R.M., 1974, *Social Policy. An Introduction*, Pantheon Books, New York.
- Tomassini L., 1999, *L'associazionismo operaio: aspetti e problemi della diffusione del mutualismo nell'Italia liberale*, in Musso S. (a cura di), *Tra fabbrica e società. Mondi operai nell'Italia del Novecento*, Annali della Fondazione Feltrinelli, Feltrinelli, Milano.
- Tracey H., 1954, *Le mouvement syndical britannique*, Confédération internationale des syndicats libres, Bruxelles.
- Treble J.H., 1970, *The Attitude of Friendly Societies Towards the Movements in Great Britain for State Pension, 1878-1908*, in «International Review of Social History», n. 15, pp. 266-299.
- Waddington J. e Hoffmann R., 2000, *Trade Unions in Europe. Facing Challenges and Searching for Solutions*, Etui, Bruxelles.

