

Associazioni datoriali nelle politiche di welfare: il caso delle politiche di conciliazione in Germania e in Italia

Emmanuele Pavolini e Martin Seeleib-Kaiser

RPS

Per lungo tempo, l'approccio prevalente negli studi sul welfare ha ipotizzato che le organizzazioni datoriali siano contrarie alle politiche sociali o tendano a limitarne al minimo l'introduzione e l'espansione. Negli ultimi quindici anni, però, un corpo crescente di letteratura scientifica ha iniziato ad analizzare il ruolo dei datori di lavoro in maniera più puntuale, articolando maggiormente il ragionamento attorno al ruolo di tali attori, evitando eccessive semplificazioni. Una serie di ricerche sottolinea come l'interesse di una parte degli imprenditori di disporre di una forza lavoro

qualificata possa spingere le associazioni datoriali a sostenere riforme espansive nel campo del welfare. L'idea principale dietro questa nuova letteratura è che non necessariamente gli imprenditori e le loro associazioni sono contro le politiche sociali. Al contrario, essi potrebbero avere una serie di ragioni (economiche e strategiche) per sostenerle attivamente. In questo articolo analizziamo il ruolo delle associazioni imprenditoriali in particolare in relazione allo sviluppo di politiche di conciliazione fra attività di cura verso i figli e lavoro in due paesi: Germania e Italia.

1. Introduzione

Per lungo tempo, l'approccio prevalente negli studi sul welfare ha ipotizzato che le organizzazioni datoriali siano contrarie alle politiche sociali o tendano a limitarne al minimo l'introduzione e l'espansione (Korpi, 2006). Negli ultimi quindici anni, però, un corpo crescente di letteratura scientifica ha iniziato ad analizzare il ruolo dei datori di lavoro in maniera più puntuale, articolando maggiormente il ragionamento attorno al ruolo di tali attori, evitando eccessive semplificazioni. Una serie di ricerche sottolinea come l'interesse di una parte degli imprenditori di disporre di una forza lavoro qualificata possa spingere le associazioni datoriali a sostenere riforme espansive nel campo del welfare (Estevez-Abe e al., 2001; Mares, 2003; Swenson, 2002). L'idea principale dietro questa nuova letteratura è che non necessa-

RPS

XX

riamente gli imprenditori e le loro associazioni sono contro le politiche sociali. Al contrario, essi potrebbero avere una serie di ragioni (economiche e strategiche) per sostenerle attivamente. Come sottolineato da Mares «in alcune condizioni, legate ad esempio a carenza di competenze nel mercato del lavoro, i vantaggi offerti dalle politiche sociali agli imprenditori possono superare i costi che le imprese devono sostenere per finanziarle» (Mares, 2003, p. 25).

In questo articolo analizziamo il ruolo delle associazioni imprenditoriali in particolare in relazione allo sviluppo di politiche di conciliazione fra attività di cura verso i figli e lavoro. Le politiche di conciliazione hanno iniziato a diffondersi in molti paesi negli anni '70 e un'accelerazione si è avuta a partire dagli anni '90 (Sabatinelli, 2017). Favorire la conciliazione tra famiglia e lavoro è dunque diventata una tematica importante nei recenti dibattiti sulla trasformazione e ricalibratura del welfare state.

Le politiche di conciliazione sono un campo molto interessante in cui studiare le preferenze degli imprenditori perché nelle economie post-industriali la percentuale di partecipazione femminile al mercato di lavoro è aumentata fortemente. Non è chiaro quali siano le politiche che i datori di lavoro preferiscono in questo campo. Da un lato, potrebbero sostenere l'espansione di interventi pubblici nel campo della conciliazione per ragioni di produttività, dato che dipendono più che in passato dall'occupazione femminile, anche nelle professioni più qualificate. Dall'altro lato, la globalizzazione e la concorrenza rendono le imprese più sensibili a nuovi costi addizionali e, nel caso della conciliazione, anche ai costi organizzativi (dovendo adottare un più complesso regime di regolazione dei tempi di lavoro).

L'analisi comparativa presentata in questo saggio ha riguardato Germania e Italia. Storicamente i due paesi sono stati caratterizzati da un basso investimento in politiche di conciliazione e si sono basati su un modello familiare in cui era il capofamiglia maschio il principale produttore di reddito da lavoro (Sabatinelli, 2017).

2. Preferenze degli imprenditori, associazionismo datoriale e welfare state

In questo saggio si adotta una prospettiva di analisi che cerca di comprendere come il mondo imprenditoriale, specie tramite le proprie forme di rappresentanza collettiva, si possa rapportare al welfare in generale e a quello pubblico in particolare.

L'atteggiamento degli imprenditori verso il welfare *pubblico* può assumere caratteri molto diversi. Se, da un lato, le aziende possono voler evitare l'espansione di politiche di welfare in quanto rappresentano un potenziale aumento dei costi di produzione (direttamente attraverso il pagamento di contributi sociali più elevati, indirettamente attraverso tasse più alte), dall'altro, esse potrebbero essere interessate per diversi motivi a sostenere tali politiche. Swenson (2002) è fra gli studiosi che per primi si sono occupati del fenomeno definito in inglese dei *capitalists against markets* e cioè la scelta di una parte degli imprenditori di limitare il funzionamento del libero mercato, anche attraverso maggiore regolamentazione e sostegno al mercato del lavoro con interventi di welfare. L'ipotesi alla base di questi studi è che vi siano settori economici e tipi di imprese che dipendono fortemente, per la loro produttività e per la loro capacità di essere competitivi, dalla capacità di disporre, attrarre, formare e mantenere all'interno della propria azienda personale qualificato. Il tema della qualificazione della forza lavoro è centrale in questo approccio per spiegare perché una parte degli imprenditori possa optare per investire direttamente, ma anche per sostenere più indirettamente politiche pubbliche di welfare. L'idea è che, data la rilevanza della qualificazione della forza lavoro, queste aziende siano disposte a fornire e pagare (direttamente o indirettamente) incentivi ai lavoratori al fine di convincere questi ultimi (o coloro che aspirano ad entrare nel mercato del lavoro) a investire personalmente nella formazione di tali conoscenze e qualificazioni (ad esempio, frequentando certi percorsi di istruzione, partecipando a corsi di formazione professionalizzanti, ecc.) (Fleckenstein e al., 2011).

Per approfondire tale approccio è utile partire da due dei più importanti e noti studi nel filone di ricerca «capitalisti contro i mercati»: lo studio di Mares (2003) e quello di Martin e Swank (2012). La ricerca di Isabela Mares (2003) prende avvio da una serie di quesiti: sotto quali condizioni gli imprenditori sviluppano programmi di welfare aziendale, piuttosto che politiche governate a livello di settore economico (ad esempio, l'industria chimica), o optano per forme di socializzazione più ampia ed universalistica dei «rischi sociali» (quali, ad esempio, la copertura da rischi di infortuni, disoccupazione, ecc.)? Quando dobbiamo aspettarci che si sviluppino (al di là degli apparenti conflitti) coalizioni e accordi tra capitale e lavoro, piuttosto che la più tradizionale e consolidata contrapposizione fra rappresentanti di imprese e dei lavoratori? Per rispondere a queste domande Mares utilizza due concetti (2003, pp. 15-17): i «redistribuzione del rischio» tra i

produttori a basso rischio e ad alto rischio – in altre parole, come e quanto i costi di copertura dei rischi sociali sono redistribuiti tra datori di lavoro che hanno una forza lavoro con profili differenziati di rischio; ii) «controllo», ovvero la ripartizione delle responsabilità di governance dei programmi di protezione sociale tra imprenditori, sindacati e Stato rispetto a chi decide l'ammontare dei contributi e in merito ad altri aspetti relativi al funzionamento dei programmi di welfare. Mares propone dunque una tipologia con tre tipi di politiche sociali: a) «politiche sociali private a livello di impresa» che assumono il valore più basso lungo l'asse di redistribuzione dei rischi, che è limitata ai membri della singola impresa, e il valore più elevato su «controllo» – gli interventi sono direttamente amministrati da un'unica impresa e finanziati direttamente dai datori di lavoro; b) «assicurazione contributiva», dove i datori di lavoro mantengono solo un ruolo limitato in termini di «controllo» (amministrazione), ma il livello di redistribuzione del rischio di tali politiche può variare (da medio-alto a medio-basso), e tali politiche sono finanziate attraverso contributi sociali; c) «politiche sociali universalistiche», che assumono alti valori in termini di redistribuzione dei rischi tra gruppi sociali e imprese, mentre il livello di controllo da parte delle imprese è basso (le imprese non svolgono alcun ruolo nella gestione delle politiche sociali universalistiche) e il finanziamento è assicurato dalla tassazione.

Mares considera anche i fattori che influenzano il modello di politica sociale preferito da diversi tipi di imprese, ipotizzando che imprese con caratteristiche differenti sviluppino preferenze differenti. I fattori che influenzano le preferenze delle imprese sono, secondo Mares: la dimensione d'impresa; il tipo di competenze richieste ai lavoratori; l'incidenza e la probabilità di verificarsi dei rischi sociali fra i propri lavoratori – ad esempio, i dipendenti dell'azienda quale probabilità hanno di dover essere licenziati e diventare disoccupati? Mares sostiene che le imprese con: a) un'alta incidenza di rischio, una piccola dimensione e l'impegno di lavoratori con competenze limitate dovrebbero preferire scelte «universalistiche»; b) una bassa incidenza del rischio, una dimensione ridotta dell'organizzazione e l'impegno di lavoratori con competenze limitate dovrebbero optare per limitare al massimo qualunque tipo di intervento; c) un'alta incidenza di rischio, una grande dimensione e competenze elevate richieste ai lavoratori dovrebbero preferire politiche sociali basate sul principio di «assicurazione contributiva»; d) una bassa incidenza di rischio, grandi dimensioni aziendali e la necessità di impiegare personale qualificato dovrebbero preferire politiche sociali «private».

Se Mares si concentra sulle preferenze delle imprese a seconda dell'incidenza di *rischi, dimensioni aziendali e competenze* richieste ai lavoratori, Martin e Swank (2012) spostano parzialmente la loro attenzione su un'altra dimensione: le modalità di azione collettiva delle imprese attraverso le *associazioni datoriali*. In particolare, essi propongono di distinguere fra tre tipi di coordinamento fra le imprese:

- ♦ un modello «macro-corporativo», nel quale gli imprenditori sono organizzati dentro associazioni dalla forte impronta gerarchica e in cui le (poche) associazioni datoriali partecipano a forme di concertazione con lo Stato e i sindacati riguardanti le principali politiche socio-economiche;
- ♦ un modello di «coordinamento categoriale», nel quale gli imprenditori si raggruppano e contrattano soprattutto a livello di settore economico/categoriale (ad esempio, chimico-farmaceutico, settore finanziario, ecc.) e vi è un ruolo limitato di coordinamento inter-settoriale e di forme di concertazione rispetto alle politiche socio-economiche generali;
- ♦ un «modello pluralista», dove gli imprenditori sono rappresentati da una pluralità di associazioni datoriali, in competizione fra loro, più orientate da un'ottica rivendicativa che da un coinvolgimento diretto nei processi decisionali.

La tesi di Martin e Swank è che questi tre modelli non rappresentano solo gli interessi degli imprenditori con modalità ed effetti differenti, ma sono in parte in grado di influenzare le preferenze di questi ultimi: «gli imprenditori sono animali sociali e, di conseguenza, sviluppano le loro preferenze di *policy* in gruppo; di conseguenza, le loro organizzazioni di rappresentanza hanno un ruolo spesso determinante nel plasmare il modo in cui sviluppano preferenze in generale e rispetto ai programmi di welfare in particolare» (*ivi*, pp. 1-2). Questo ruolo centrale delle associazioni datoriali nel promuovere e plasmare le preferenze in tema di politiche sociali dei propri membri tende ad essere più incisivo quanto più ci si sposta da modelli pluralisti a quelli macro-corporativi. Ciò avviene in quanto in questi ultimi «gli imprenditori possono essere indirizzati a sostenere programmi di welfare universalistici e politiche volte ad assicurare maggiore eguaglianza in quanto ritenuti in grado di assicurare maggiori livelli di crescita economica» (*ivi*, p. 8).

In altre parole, la maniera in cui funzionano e operano le associazioni datoriali in modelli macro-corporativi aiuta le singole imprese non

solo in termini di rappresentanza dei loro interessi, ma anche nel formarsi preferenze di *policy* in linea con interessi di medio-lungo periodo piuttosto che di breve respiro. Al contrario modelli pluralisti di rappresentanza degli interessi imprenditoriali incoraggiano un approccio particolaristico e orientato agli interessi più immediati e prossimi dei singoli imprenditori, rendendoli meno attenti verso la ricerca di soluzioni collettive generali. Infine, nei paesi con modelli di coordinamento categoriale a livello di settore economico è probabile che le associazioni datoriali sviluppino una logica di azione che cerca di assicurare solo ai lavoratori centrali del proprio settore economico una protezione sociale adeguata, trascurando i bisogni dei lavoratori più periferici del settore (ad esempio quelli che lavorano in aziende del subappalto, gli occupati con contratti atipici, ecc.) e creando dualizzazione fra profili di lavoratori e settori economici.

3. La conciliazione in Germania e Italia, fra mercato del lavoro e associazionismo imprenditoriale

3.1 Il mercato del lavoro: modifiche strutturali

I sistemi economici tedesco e italiano stanno attraversando da alcuni decenni una trasformazione strutturale. Dagli anni '90 l'occupazione femminile è aumentata, pur con importanti differenze tra i due paesi, e si assiste, inoltre, a un aumento significativo per i profili occupazionali più qualificati. L'aumento della partecipazione femminile al mercato del lavoro e una più forte presenza di donne fra i lavoratori più qualificati sono due fenomeni che potenzialmente spingono verso l'espansione delle politiche di conciliazione in generale e, in particolare, potrebbero sollecitare gli imprenditori ad attivarsi e supportare politiche di conciliazione più efficaci e diffuse.

Tuttavia, la volontà delle imprese di intervenire in questo campo è mediata dal tipo di partecipazione femminile al mercato del lavoro di ciascun paese. Al proposito è utile distinguere fra tre profili di donne nel mercato del lavoro, così come suggerito dalla letteratura sulle «varietà di capitalismi» (Fleckenstein e al., 2011; Wiß, 2015): lavoratrici qualificate con competenze generali (dirigenti, professioniste, tecnici); lavoratrici qualificate con competenze specifiche (nell'artigianato o nel lavoro operaio qualificato); lavoratrici poco qualificate (addette alle vendite, impiegate in mansioni routinarie e occupazioni elementari).

La tabella 1 mostra come la partecipazione al mercato del lavoro femminile sia cambiata in due decenni in Germania e in Italia per profilo professionale femminile. La partecipazione delle donne al mercato del lavoro è aumentata negli ultimi due decenni in termini assoluti e relativi. Nel 1995, la quota complessiva delle donne tra i dipendenti era del 43,4% in Germania e del 37,2% in Italia. Due decenni dopo i rispettivi livelli erano 53,5% e 47,4%. Praticamente quasi la metà (o più) dei lavoratori alle dipendenze nei due paesi sono donne.

In Germania più della metà dei lavoratori qualificati con competenze generali sono donne (51,7% nel 2015, 48,1% nel 1995). Questa quota è leggermente inferiore in Italia (48,5% nel 2015, 45,7% nel 1995).

Tabella 1 - L'occupazione femminile come quota del totale degli occupati per profilo professionale dei lavoratori dipendenti (1995-2015)

	Germania		Italia	
	1995	2015	1995	2015
Lavoratori qualificati con competenze generali	48,1	51,7	45,7	48,5
Lavoratori qualificati con competenze specifiche	11,4	12,0	19,4	13,8
Lavoratori poco qualificati	65,7	64,7	47,5	58,8
Totale	43,4	53,5	37,2	47,4

Fonte: Eurostat Eu-Lfs online database.

Non è importante solo il tipo di competenze richieste alle lavoratrici, ma anche i settori industriali in cui esse lavorano. Come mostra la letteratura discussa nella sezione precedente, l'attenzione per politiche di conciliazione da parte delle imprese può cambiare anche sulla base dei settori economici in cui le aziende operano, a seconda che siano più o meno esposte alla concorrenza e siano più o meno in grado di aumentare la propria produttività anche tramite una migliore gestione delle risorse umane. La tabella 2 mostra la quota di lavoratrici sul totale dei dipendenti a seconda del settore economico. La pubblica amministrazione e i servizi di welfare (includendo l'istruzione) sono i settori economici caratterizzati da una forte occupazione femminile (69-70% in Germania e 62% in Italia). Il settore dei servizi in generale vede un'alta partecipazione femminile. In particolare, sono donne la metà dei dipendenti nei cosiddetti settori definiti di *smart growth* (informazione e comunicazione, attività finanziarie e assicurative, attività professionali, scientifiche e tecniche), che impiegano circa l'11% dei dipendenti totali (maschili e femminili) in Germania e il 10% di quelli

italiani. La manifattura e, ancor più, le costruzioni registrano una bassa quota di occupazione femminile. Tuttavia, come evidenzia la parte inferiore della tabella 2, esistono due grandi gruppi di industrie manifatturiere: quelle in cui l'occupazione femminile è relativamente elevata – ad esempio, prodotti alimentari, tessili, prodotti chimici e farmaceutici – e quelle in cui vi è una bassa percentuale di occupazione femminile – ad esempio, industrie meccaniche. Sebbene la maggior parte delle donne siano impiegate nel settore dei servizi, è importante sottolineare che il ruolo femminile è importante anche in una parte della manifattura, dato che le imprese in quest'ultimo settore hanno avuto tradizionalmente un ruolo importante e spesso trainante all'interno delle associazioni datoriali.

Tabella 2 - Incidenza delle lavoratrici dipendenti sul totale dei dipendenti per settore economico (1995-2015)

	Germania		Italia	
	1995	2015	1995	2015
Welfare (inclusa istruzione) e pubblica amministrazione	60,8	68,7	52,3	61,6
Servizi per crescita <i>smart growth</i> *	46,4	50,0	30,9	49,3
Altri servizi	52,8	51,1	38,4	46,6
Manifattura	28,5	27,4	30,5	26,9
Costruzioni	12,2	14,8	5,5	8,5
Totale	43,4	53,5	37,2	47,4
Settori manifatturieri con:				
– forte incidenza di lavoro femminile ^a	42,6	43,2	42,2	41,7
– limitata incidenza di lavoro femminile ^b	20,5	19,3	19,5	17,5

* Settori inclusi: informazione e comunicazione, attività finanziarie e assicurative, attività professionali, scientifiche e tecniche.

^a Settori manifatturieri inclusi: agroalimentare, tessile-abbigliamento-calzature, chimica-farmaceutica, elettronica, altri settori manifatturieri.

^b Settori manifatturieri inclusi: carta, raffinazione, prodotti della plastica, metallo e altri prodotti non metalliferi, prodotti elettrici, meccanica.

Fonte: Eurostat Eu-Lfs database online.

Fin qui abbiamo confrontato i due paesi in relazione alle competenze che le lavoratrici hanno e al tipo di settore industriale in cui lavorano. Tuttavia, nella sezione precedente abbiamo presentato l'ipotesi che le aziende possano essere interessate a promuovere politiche di conciliazione in misura differente anche a seconda di molte altre caratteristiche specifiche delle singole aziende, al di là del settore a cui queste ultime appartengono: la quota di lavoratrici donne fra i dipendenti, la dimensione d'impresa e la quota complessiva di lavoratori qualificati o

non qualificati che impiegano. La tabella 3 mostra come sono distribuite in Italia e in Germania le lavoratrici a seconda di queste caratteristiche. Circa il 26% delle lavoratrici dipendenti donne in Italia e il 23% di quelle tedesche sono impiegate in aziende in cui: l'occupazione femminile come quota di occupazione totale a livello di settore è bassa (al di sotto del 30%), la maggior parte delle lavoratrici sono impiegate in lavori poco qualificati e le aziende sono piccole. La situazione opposta (quota medio-alta di occupazione femminile, lavoro qualificato in medie-grandi imprese) caratterizza l'ambiente di lavoro di circa il 30% delle donne tedesche e il 23% di quelle italiane. Circa il 14% delle lavoratrici tedesche e italiane lavorano in aziende con una bassa quota di occupazione femminile, ma con forte presenza di occupati qualificati e/o in aziende di grandi dimensioni. Circa il 36%-37% delle lavoratrici italiane alle dipendenze e il 32% di quelle tedesche lavorano in aziende dove c'è una quota elevata di donne fra gli occupati, ma in imprese di piccole dimensioni o che impiegano in prevalenza lavoro poco qualificato. In termini relativi, alla luce della teoria discussa nel secondo paragrafo, le caratteristiche dell'inserimento femminile nella struttura occupazionale tedesca dovrebbero favorire maggiormente un impegno da parte delle aziende e delle associazioni datoriali di questo paese rispetto all'Italia.

Tabella 3 - Una classificazione delle occupate dipendenti in Italia e in Germania per profilo dell'azienda (anno 2015; val. %)

Donne occupate in imprese con:	Germania	Italia
Bassa presenza femminile e dimensioni aziendali ridotte/impiego di lavoro poco qualificato	23,3	26,2
Bassa presenza femminile e dimensioni aziendali ampie/impiego di lavoro qualificato	13,9	14,4
Forte presenza femminile e dimensioni aziendali ridotte/impiego di lavoro poco qualificato	32,4	36,1
Forte presenza femminile e dimensioni aziendali ampie/impiego di lavoro qualificato	30,4	23,3
Totale	100,0	100,0

Fonte: elaborazione degli autori a partire da microdati Eurostat su indagine forze lavoro.

3.2 La struttura della rappresentanza degli imprenditori

Alla luce della letteratura riportata nel paragrafo precedente, possiamo ipotizzare che le preferenze degli imprenditori in relazione alle politiche di conciliazione siano influenzate non solo dalle caratteristiche

RPS

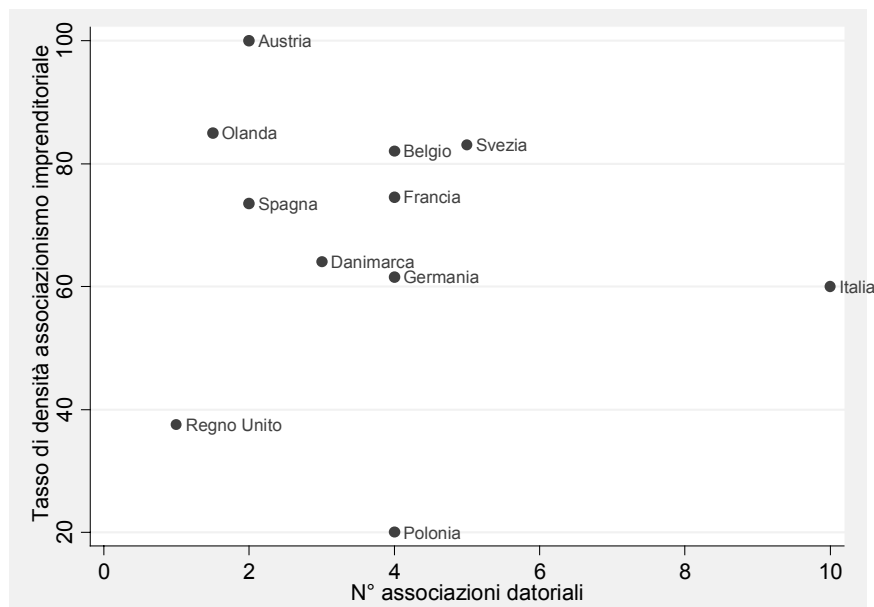
XX

strutturali delle loro imprese (dimensioni, competenze e quota di lavoro femminile) (ipotesi Mares), ma anche dal modello di rappresentanza adottato (ipotesi Martin e Swank).

In relazione alla tipologia Martin e Swank, né la Germania né l'Italia hanno adottato il modello «macro-corporativo». Anche se Martin e Swank (2012) si sono concentrati poco sull'Italia nel loro studio, i due ricercatori collocano il nostro paese con quello tedesco sotto la categoria di modello di «coordinamento categoriale/settoriale».

Tuttavia, rispetto alla Germania, l'Italia presenta, da un lato, un tasso relativamente simile di densità della rappresentanza datoriale (misurato come la percentuale di dipendenti che lavorano in imprese aderenti ad associazioni datoriali), dall'altro, un livello di frammentazione molto più alto in termini di numero di associazioni datoriali: dieci in Italia e quattro in Germania. La figura 1 mostra come l'Italia sia in ottica comparata un *outlier* da questo punto di vista. Pertanto possiamo ritenere come l'Italia e la Germania rappresentino due diverse versioni del modello di «coordinamento settoriale»: una versione più forte (Germania) e una più debole e frammentata (Italia).

Figura 1 - Caratteristiche delle associazioni datoriali: Italia e Germania in ottica comparata (situazione media 2000-2010)



Fonte: Bancadati Ictwss 5.0 (2016).

4. L'analisi empirica sulle associazioni imprenditoriali

In questo paragrafo analizziamo ciò che le associazioni imprenditoriali propongono in relazione alle politiche di conciliazione a due diversi livelli: categoriale/settoriale e nazionale.

4.1 *Associazionismo datoriale e interventi in favore della conciliazione nella contrattazione collettiva categoriale/settoriale*

L'Italia e la Germania hanno una lunga tradizione di contrattazione settoriale/categoriale a livello nazionale (Italia) o regionale (Germania). L'analisi qui riportata si basa sui risultati di due precedenti studi nell'ambito di un progetto di ricerca comparato sul welfare occupazionale in Europa a cui hanno partecipato i due autori del presente saggio (Prowelfare): uno sulla Germania (Blank, 2014) e l'altro sull'Italia (Pavolini e al., 2014). Questi risultati sono stati aggiornati con un'analisi di accordi collettivi più recenti, che restituiscono un'immagine coerente con i risultati precedenti. L'analisi ha considerato i principali contratti collettivi nei più importanti settori economici – dall'industria automobilistica alla produzione alimentare, dalle banche al commercio al dettaglio. Si sono scelti settori economici che rappresentano diversi modelli di inserimento femminile nel mercato del lavoro, seguendo le distinzioni proposte da Mares (2003) e riportate in tabella 3 – livello di occupazione femminile, qualificazione dei lavoratori, ampiezza media delle imprese nel settore.

Per quanto riguarda le politiche di conciliazione, Germania e Italia condividono elementi comuni nella maniera in cui questo tema viene trattato nella contrattazione collettiva categoriale/settoriale.

In primo luogo, i contratti collettivi riguardano principalmente l'organizzazione dell'orario di lavoro (possibilità di optare per tempo parziale, regole sull'orario di lavoro – inizio flessibile e fine dell'orario di lavoro –, ecc.). La fornitura di servizi di cura è un tema molto poco presente in tali accordi – e più tipica della contrattazione a livello aziendale¹. Ciò significa che questi accordi spesso non implicano costi diretti aggiuntivi per i datori di lavoro. Una delle poche eccezioni è rappresentata da quegli accordi che introducono il diritto da parte del genitore che lavora ad accedere a congedi parentali e a ricevere ulte-

¹ Si vedano Gaiaschi e Mallone (2017).

riori prestazioni monetarie rispetto a quelle stabilite dalla legge in modo che il lavoratore possa arrivare a ricevere una cifra pari al 100% del suo salario mensile.

In secondo luogo, questo tipo di contrattazione collettiva è direttamente legata alle politiche pubbliche. In altri termini, le prestazioni pubbliche costituiscono il fondamento su cui si basa spesso quanto deciso negli accordi, che assume così un carattere integrativo delle prime.

In terzo luogo, i datori di lavoro e i sindacati hanno iniziato a mostrare un interesse per le politiche di conciliazione quale tema di contrattazione solo in anni relativamente recenti (Klenner e al., 2013; Pavolini e al., 2013). Fino alla metà/fine del decennio passato le politiche di conciliazione non erano una questione rilevante nei contratti collettivi: la maggior parte degli accordi non comprendeva alcun riferimento a questo tipo di interventi o si concentrava su questioni specifiche (ad esempio la regolazione del passaggio dal tempo pieno al part-time). Inoltre, anche se la contrattazione collettiva a livello categoriale/settoriale sta prendendo sempre più in considerazione tali interventi, ciò che si è verificato nell'ultimo decennio è più una estensione fra categorie e settori dell'economia di norme di sostegno che un aumento della generosità sotto il profilo della copertura e delle prestazioni.

In quarto luogo, una differenza importante tra i vari accordi è il livello della loro esigibilità. Spesso le regole incluse negli accordi riguardanti le politiche di conciliazione *non* costituiscono un diritto esigibile in senso stretto da parte dei lavoratori: ad esempio, negli accordi fra le parti sociali si possono leggere frasi quali «la possibilità di accedere a tali tipi di prestazioni è condizionata alle risorse disponibili presso la singola impresa», oppure l'esigibilità cambia all'interno dello stesso accordo a seconda della dimensione aziendale (le regole non si applicano alle piccole e medie imprese).

In quinto luogo, le caratteristiche principali che dovrebbero distinguere i comportamenti delle imprese (livello di femminilizzazione della forza lavoro, competenze e dimensione dell'impresa – spesso strettamente legate al settore industriale) sono buoni indicatori di quanto si può trovare nei contratti collettivi. La generosità delle politiche di conciliazione aumenta passando dagli accordi nei settori industriali con minor numero di occupati donne e una maggior presenza di imprese di piccole dimensioni e manodopera poco qualificata a quelli nei settori in cui si ha un'occupazione femminile più elevata, le aziende sono di medio-grandi dimensioni e vengono occupati lavoratori quali-

ficati. Dall'analisi comparata degli accordi emerge come ciò che conti spesso siano il tipo (qualifica) di lavoro mediamente impegnato e la dimensione media delle imprese più che la semplice quota di occupazione femminile. Se gli accordi nel settore bancario offrono solitamente le condizioni migliori (ad esempio in termini di durata del congedo parentale oltre quello previsto dalle leggi, l'esecutività delle regole, il diritto di optare per il tempo parziale, ecc.), gli accordi nel commercio (un settore con un'alta incidenza dell'occupazione femminile, ma spesso con limitate competenze e professionalità) sono in genere meno generosi e attenti alla conciliazione di quelli stabiliti nell'industria automobilistica ed elettrica – dove l'occupazione femminile è più contenuta ma maggiormente qualificata.

In sesto luogo, la differenziazione delle prestazioni non differisce solo in base alle dimensioni e alle competenze, ma anche allo status di «outsider» o «insider» all'interno dello stesso accordo settoriale. I dipendenti non appartenenti al nocciolo duro dei lavoratori delle aziende in un determinato settore industriale (per lo più lavoratori con contratti a tempo determinato, quelli che lavorano per un'agenzia temporanea o quelli che lavorano in subappalti) hanno maggiori difficoltà ad accedere o sono esclusi dalle prestazioni relative alla conciliazione.

Infine, confrontando il contenuto degli accordi in Italia e in Germania in media emerge come quelli tedeschi siano più diffusi tra i vari settori economici e in parte prevedano condizioni più generose per le lavoratrici (in termini di facilità di accesso al part-time, di tassi di sostituzione integrativi di quelli normati nel caso di congedi parentali, ecc.) rispetto al caso italiano.

4.2 Politiche di conciliazione e ruolo delle associazioni datoriali nell'arena delle politiche pubbliche nazionali

L'approccio delle associazioni datoriali rispetto alle politiche di welfare a livello nazionale può essenzialmente seguire tre strategie. Una prima strategia vede tali associazioni cercare di evitare un'espansione di interventi di welfare pubblici (ruolo «antagonista»), poiché ritengono che i costi associati a tali politiche minino la redditività e la competitività delle imprese rappresentate. In questo scenario il welfare state è essenzialmente percepito come un insieme di politiche «contro il mercato» (Esping-Andersen, 1985). Una seconda strategia, definita del «consenso», si basa sul supporto da parte delle associazioni datoriali a

RPS

XX

politiche di conciliazione pubbliche, poiché queste politiche sono relativamente poco costose rispetto ad altri programmi di welfare. Tale sostegno potrebbe, quindi, basarsi su considerazioni strategiche: gli imprenditori accettano di supportare tali interventi per prevenire politiche sociali con effetti redistributivi anche più ampi. Una terza strategia è quella della «promozione»: gli imprenditori possono attivamente supportare l'espansione delle politiche di conciliazione, in quanto queste politiche sono percepite come necessarie per lo sviluppo socio-economico del paese.

Per valutare le preferenze delle imprese, così come espresse attraverso le loro associazioni di rappresentanza nell'ambito del dibattito politico nazionale, abbiamo condotto un'analisi qualitativa dei contenuti dei principali documenti prodotti in questi anni dalle più importanti associazioni datoriali italiane e tedesche e verificato se e quando hanno trattato il tema delle politiche di conciliazione.

Negli ultimi dieci anni le imprese tedesche hanno sviluppato un approccio positivo, a cavallo fra «consenso» e «promozione», nei confronti delle politiche di conciliazione proposte dal governo, dopo che fino ad alcuni decenni fa si erano sostanzialmente opposte da «antagoniste» all'espansione di tali interventi (Bda, 1985). Già nel 2006 la Bda iniziò a teorizzare e sostenere esplicitamente come l'economia richiedesse un aumento del tasso di occupazione femminile e una ripresa della natalità per garantire un'adeguata offerta di manodopera in futuro, in particolare di tipo qualificato. Senza un sufficiente aumento qualitativo del capitale umano, il paese non sarebbe stato in grado di mantenere la sua capacità di innovazione e competitività. Di conseguenza, la Bda ha richiesto in misura crescente nell'ultimo decennio politiche di conciliazione tramite servizi con accesso universalistico, piuttosto che trasferimenti monetari, per permettere ai genitori di scegliere con maggiore tranquillità se avere figli continuando a lavorare. Le politiche di trasferimento monetario per «compensare» i genitori per i costi dei bambini sono state crescentemente considerate inefficienti mentre l'offerta insufficiente di servizi per la prima infanzia è stata identificata come la barriera più importante per aumentare l'occupazione femminile, ritenuta un obiettivo di primaria importanza soprattutto alla luce della necessità di incrementare l'offerta di occupati altamente qualificati (Bda, 2006). La strategia nel campo delle politiche di conciliazione della Bda si è basata sulla richiesta di un'espansione dei servizi per l'infanzia.

Nel 2013 la Bda ha appoggiato pienamente le riforme del Parlamento

tedesco nel campo delle politiche di conciliazione, argomentando che i maggiori costi per le imprese, derivanti dalla partecipazione al finanziamento del servizio, sarebbero stati compensati da un più rapido ritorno dei genitori nei luoghi di lavoro e da un abbassamento dei loro tassi di assenza dal lavoro per ragioni di conciliazione.

La principale associazione imprenditoriale tedesca ha, pertanto, chiesto e supportato il riformismo nel campo delle politiche di conciliazione dei governi retti da A. Merkel, chiedendo una maggiore copertura dei bisogni per i genitori che lavoravano a tempo pieno, proponendo ad esempio un premio mensile forfettario di 300 euro per i genitori che volevano lavorare per più di 30 ore alla settimana. L'associazione dei datori di lavoro ha anche suggerito di ridurre progressivamente la durata massima dei congedi parentali da tre anni a un anno, a seguito dell'allargamento della copertura dei servizi per l'infanzia (Bda, 2006, 2008). È particolarmente degno di nota rispetto al caso italiano il fatto che anche le Camere di Commercio (Deutscher Industrie- und Handelskammertag, DIHK), che rappresentano principalmente le piccole e medie imprese, abbiano sostenuto tale linea riformista di espansione delle politiche pubbliche nel campo delle politiche di conciliazione (DIHK, 2006).

Rispetto alla situazione tedesca, l'Italia è, invece, caratterizzata da quattro elementi. In primo luogo, le politiche di conciliazione non sono un punto qualificante e all'ordine del giorno nelle priorità delle associazioni imprenditoriali più rappresentative. L'analisi dei principali documenti prodotti dalla Confindustria a partire dai primi anni 2000 mostra che questi tipi di politiche hanno ricevuto una scarsa attenzione, anche quando questa associazione è stata invitata alle audizioni parlamentari per discutere della legislazione specifica sulle politiche familiari. Al fine di esemplificare la posizione di Confindustria, è utile analizzare i principali documenti prodotti dal 2014 al 2017 in audizioni parlamentari in relazione al nuovo progetto di legge sui bisogni e sulle politiche di riconciliazione (*Schema di decreto legislativo recante misure di conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro*) (Confindustria, 2014, 2015, 2017). Confindustria esprime un giudizio positivo rispetto allo sviluppo di politiche di riconciliazione, ma allo stesso tempo sottolinea come «una copertura più ampia e generosa dovrebbe essere considerata attentamente se comporta costi maggiori per il bilancio pubblico. Se finanziato sia attraverso contributi sociali che attraverso imposte generali, è necessario evitare che questi programmi causino un aumento dei costi del lavoro già elevati. [...] È importante che il dise-

RPS

XXXXXXXXXXXXXXXXXX

RPS

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

gno di legge contempra incentivi fiscali alle politiche di conciliazione e fornisca incentivi fiscali per accordi collettivi tra le parti sociali in relazione a tempi di lavoro flessibili e pratiche di riconciliazione. [...] Gli incentivi fiscali dovrebbero essere offerti anche alle imprese che investono direttamente e autonomamente nell'ambito della vita professionale (al di fuori dei contratti collettivi)» (Confindustria, 2015, p. 12). Questi documenti non riportano osservazioni specifiche né sul rafforzamento dei servizi alla prima infanzia né sulla proposta di utilizzare il congedo parentale in modo più flessibile. In sintesi, la principale associazione dei datori di lavoro italiani è preoccupata soprattutto dagli eventuali crescenti costi del lavoro e non è interessata a sostenere politiche di conciliazione che implicino un maggiore sforzo finanziario. L'unico costo considerato accettabile è l'incentivo fiscale alle imprese, alle parti sociali e ai lavoratori per la contrattazione a livello categoriale/settoriale o, meglio ancora, a livello aziendale (comprese le scelte compiute in autonomia dalle imprese) in relazione alle politiche e alle pratiche di conciliazione.

In secondo luogo, se questa è la posizione dell'associazione che rappresenta le grandi aziende italiane, le varie associazioni di piccole e medie imprese (ad esempio Confcommercio e Confartigianato) hanno espresso in maniera anche più chiara la loro opposizione a qualsiasi nuova normativa nel campo delle politiche di conciliazione, che non solo aumenterebbe i costi di finanziamento, ma renderebbe anche più complicata l'organizzazione degli orari di lavoro nelle Pmi attraverso nuove e più generose forme di congedo parentale e regole flessibili di lavoro (Rete, 2015).

In quarto luogo, le posizioni espresse non sono cambiate negli ultimi 15 anni. L'analisi sul dibattito attorno alla legislazione sulle politiche di conciliazione a partire dall'inizio del nuovo secolo mostra come le posizioni delle associazioni siano rimaste scettiche e contrarie a più diritti in questo settore di *policy*, anche se tutte le principali associazioni datoriali hanno introdotto specifici organismi interni che dovrebbero rappresentare gli interessi e le esigenze delle donne all'interno delle imprese, partendo dalle imprenditrici.

Infine, in confronto alla situazione tedesca, le associazioni imprenditoriali italiane non hanno collegato l'investimento nelle politiche di conciliazione a una (potenziale) presenza più radicata delle donne sul mercato del lavoro, quale importante patrimonio per migliorare la competitività dell'economia italiana, in particolare nei settori economici in cui è richiesta una manodopera più altamente qualificata.

5. Conclusioni

Il ruolo dei datori di lavoro, organizzati tramite le associazioni datoriali, nelle politiche di conciliazione può essere analizzato a diversi livelli, fra cui il livello di contrattazione collettiva e il livello di *policy-making* nazionale. Per quanto riguarda la contrattazione collettiva di tipo categoriale/settoriale in Germania e in Italia, possiamo individuare una relazione tra il tipo di qualificazione della manodopera richiesta dalle imprese e l'inclusione di politiche di conciliazione negli accordi, con un livello mediamente più elevato di inclusione e maggiore generosità negli accordi tedeschi. Il sostegno delle associazioni datoriali a livello nazionale alle politiche di conciliazione varia notevolmente tra i due paesi. Mentre le organizzazioni tedesche dei datori di lavoro sono diventate «promotrici» di politiche di conciliazione universalistiche, quelle italiane si sono concentrate maggiormente sui costi, più che sui potenziali vantaggi che possono ricavarne le imprese che rappresentano, adottando una strategia di scarso sostegno, se non di opposizione, allo sviluppo di tali politiche.

Riferimenti bibliografici

- Bda - Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, 1985, 'Stellungnahme zum Regierungsentwurf eines Gesetzes über die Gewährung von Erziehungsgeld und Erziehungsurlaub', *Deutscher Bundestag, Ausschuß für Jugend, Familie und Gesundheit*, Ausschußdrucksache 10/151.
- Bda – Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, 2006, *Familie schafft Zukunft*, Bda, Berlin.
- Bda – Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, 2008, *Ausbau der Kinderbetreuung richtig und überfällig*, Bda, Berlin.
- Blank F., 2014, *Providing Welfare through Social Dialogue: A New Role for Social Partners. Country report: Germany*, Ose, Bruxelles.
- Confindustria, 2014, *Audizione sul Disegno di legge AS n. 1428 - Delegha al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino dei rapporti di lavoro e di sostegno alla maternità e alla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro*, Senato della Repubblica Commissione 11a (Lavoro, previdenza sociale), 27 maggio.
- Confindustria, 2015, *Audizione decreti attuativi Jobs Act e schema di decreto legislativo recante misure di conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro (Atto n. 157)*, Camera dei Deputati, 21 aprile.
- Confindustria, 2017, *Audizione informale su Disegno di Legge AC. 4135 - Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione*

RPS

XX

- flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato*, Camera dei Deputati, XI Commissione Lavoro pubblico e privato, 10 gennaio.
- Dihk - Deutscher Industrie- und Handelskammertag, 2006, *Stellungnahme: Referentenentwurf eines Gesetzes zur Einführung des Elterngeldes*, Dihk, Berlin.
- Esping-Andersen G., 1985, *Politics against Markets: The Social Democratic Road to Power*, Princeton University Press, Princeton.
- Estevez-Abe M., Iversen T. e Soskice D., 2001, *Social Protection and the Formation of Skills: A Reinterpretation of the Welfare State*, in Hall P.A. e Soskice D. (a cura di), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press, Oxford, pp. 145-183.
- Fleckenstein T., Saunders A. e Seeleib-Kaiser M., 2011, *The Dual Transformation of Social Protection and Human Capital: Comparing Britain and Germany*, «Comparative Political Studies», vol. 44, n. 12, pp. 1622-1650.
- Gaiaschi C. e Mallone G., 2017, *Welfare contrattuale e politiche di conciliazione, tra uguaglianza di genere e tempo per la cura*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 2, pp. ???.
- Klenner C., Plegge M. e Bohulskyy Y., 2013, *Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf in Tarifverträgen und Betriebsvereinbarungen*, «Wsi-Diskussionspapier», n. 184, disponibile all'indirizzo internet: https://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_disp_184.pdf
- Korpi W., 2006, *Power Resources and Employer-Centered Approaches in Explanations of Welfare States and Varieties of Capitalism: Protagonists, Consenters, and Antagonists*, «World Politics», n. 58, pp. 167-206.
- Mares I., 2003, *The Politics of Social Risk. Business and Welfare State Development*, Cambridge University Press, New York.
- Martin C. e Swank D., 2012, *The Political Construction of Business Interests: Coordination, Growth, and Equality*, Cambridge University Press, New York.
- Pavolini E., Ascoli U. e Mirabile M.L., 2013, *Tempi moderni. Il welfare nelle imprese in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Pavolini E., Ascoli U. e Agostini C., 2014, *Providing Welfare through Social Dialogue: A New Role for Social Partners. Country report: Italy*, Ose, Bruxelles.
- Rete, 2015, *Audizione Atti del Governo nn. 176, 177, 178 e 179*, Senato della Repubblica XI Commissione, 1° luglio.
- Sabatinelli S., 2017, *Politiche per crescere. La prima infanzia fra cura e investimento sociale*, il Mulino, Bologna.
- Swenson P., 2002, *Capitalists against Markets. The Making of Labour Markets and Welfare States in the United States and Sweden*, Oxford University Press, Oxford.
- Wiß T., 2015, *From welfare states to welfare sectors: Explaining sectoral differences in occupational pensions with economic and political power of employees*, «Journal of European Social Policy», vol. 25, n. 5, pp. 489-504.

