

## Sindacato, sindacati e la sfida del welfare contrattuale

**Sabrina Colombo**

*In un periodo di sostanziale assenza della concertazione e di tendenza all'azione unilaterale dei governi, si assiste a una ripresa dell'unità sindacale, da cui consegue anche un generale allineamento delle posizioni delle principali confederazioni sindacali circa l'opportunità di sviluppare il welfare occupazionale. Sviluppo che sembra essere per il sindacato sempre più legato alla configurazione*

*della contrattazione collettiva: dalle spinte al decentramento alle dinamiche di concession bargaining. In queste tendenze si osservano le differenze principali tra le confederazioni e le categorie che mostrano visioni diverse, ma non conflittuali, circa il potenziamento del livello aziendale del welfare integrativo e il dibattito relativo alla possibile «erosione» dei premi di produzione.*

RPS

### 1. Introduzione

Il ruolo del sindacato nel welfare occupazionale è storicamente rilevante. Analizzando il fenomeno nella sua dimensione temporale, la riflessione deve necessariamente tenere conto del fatto che fondi previdenziali e sanitari così come altri *benefit* (strumenti di conciliazione vita-lavoro, agevolazioni abitative, supporto al reddito, ecc.) sono presenti in Italia (e non solo) sin dall'epoca fordista. In alcuni settori e aziende – tra questi in particolare il settore del credito, dei trasporti e in parte anche il settore chimico – diverse politiche attualmente annoverate nel welfare occupazionale non sono una novità, bensì un'evoluzione di istituti preesistenti. Il sindacato e, più in generale, i lavoratori (si pensi al mutuo soccorso, nato ben prima del welfare pubblico) sono stati parte attiva nelle prime forme «private» di integrazione del welfare pubblico. Per il sindacato si è assistito nel tempo a un'evoluzione del suo ruolo attraverso l'istituzionalizzazione di meccanismi di *cogestione* nei fondi integrativi e negli enti bilaterali (Colombo, 2012).

Infatti, nella sua dimensione istituzionale (gli attori), da una parte il welfare occupazionale è (ed è stato) oggetto dell'*intervento legislativo* – si pensi alle leggi sulla previdenza integrativa e sulle agevolazioni fiscali in materia di welfare aziendale –, dall'altra si osserva anche una non trascurabile azione delle organizzazioni degli interessi chiamate a in-



hanno affrontato tra loro e al loro interno il welfare occupazionale nella sua dimensione sociale. Osserveremo i principali mutamenti nel sostegno al welfare integrativo e la persistenza di opinioni relative ai suoi effetti distorsivi. Dall'altra, analizzeremo come il mutamento del panorama istituzionale abbia sostanzialmente delineato alcuni confini di azione del sindacato, rendendo il suo ruolo nel welfare occupazionale sempre più legato alla contrattazione collettiva. Nel terzo paragrafo approfondiremo quindi il tema del welfare contrattuale e delle tendenze in atto nei vari livelli contrattuali (decentramento e moderazione salariale). Nel quarto paragrafo faremo emergere le principali tendenze osservate nel secondo e nel terzo paragrafo. Vedremo che i diversi equilibri istituzionali hanno trasformato nel tempo le logiche e gli spazi di azione del sindacato riducendo le divergenze. Osserveremo anche che per le confederazioni sindacali ci sono molte sfide aperte che riguardano principalmente la capacità di rappresentare efficacemente e virtuosamente i bisogni di welfare dei lavoratori.

## *2. Dopo la concertazione. Il welfare occupazionale e i percorsi del sindacato*

Le relazioni industriali in Italia sono caratterizzate da due tipi di dualismi. Il primo sussiste tra le posizioni ufficiali – spesso intransigenti – degli attori nel discorso politico a livello centrale e le azioni – spesso più pragmatiche e adattive – poste in essere dalla «periferia». Un secondo dualismo riguarda la scarsa formalizzazione delle relazioni tra il sindacato e le principali istituzioni che regolano il mercato del lavoro, a cui però fa da contraltare un elevato coinvolgimento nell'effettiva determinazione e gestione delle politiche sociali (Regalia e Regini, 1995; Colombo e Regalia, 2016b). All'interno di questi dualismi possiamo leggere anche il tema del welfare occupazionale.

Circa il primo dualismo, il welfare occupazionale è da tempo un tema dibattuto – e spesso criticato – a livello nazionale, ma tradizionalmente contrattato a livello aziendale. A partire dagli anni '90, con gli interventi legislativi più consistenti in materia di welfare integrativo, le opinioni sulla necessità di sviluppare tale ambito sono state spesso critiche, in particolare da parte della Cgil. La critica principale riguardava (e in parte continua a riguardare) il rischio di indebolire il welfare pubblico, oltre che di rafforzare ulteriormente il già esistente livello di particolarismo del sistema di welfare italiano. D'altra parte, la Cisl ha



I fondi contrattuali di sanità integrativa non possono rappresentare una scelta di indebolimento del sistema universale di tutela. Al contrario, attraverso il convenzionamento con le strutture pubbliche, possono a loro volta interagire e rappresentarne un fattore di sostegno. La sostenibilità finanziaria dei fondi sanitari integrativi impone un forte processo di razionalizzazione e di riordino dell'esistente, contro ogni spinta all'eccessiva frammentazione degli stessi.

Nonostante le più o meno marcate divergenze a livello nazionale, il welfare occupazionale è stato tradizionalmente sostenuto in maniera tendenzialmente unitaria sia a livello di categoria sia a livello aziendale attraverso la contrattazione. Infatti, in alcuni settori più di altri, ma anche all'interno delle categorie meno propense allo sviluppo del welfare occupazionale (i metalmeccanici della Cgil, tra le più intransigenti vista anche la stagione di accordi separati nella categoria), la «periferia» attraverso la contrattazione aziendale ha spesso negoziato e appoggiato politiche di welfare integrativo.

In tema di welfare occupazionale si assiste, quindi, a un processo di graduale allineamento di strategie tra livello centrale e periferia e, all'interno di questi livelli, tra categorie e confederazioni. Il periodo degli accordi separati (durato dall'inizio degli anni 2000 fino ai primi anni della crisi economica) si è per il momento concluso. Probabilmente, il clima politico poco favorevole all'azione sindacale e la crisi economica hanno influito, come spesso accade, sulle strategie sindacali favorendo l'unità di azione e tentativi «adattivi» di ripensamento delle strategie di influenza politica e della contrattazione collettiva.

Quest'ultimo punto richiama il secondo dualismo sopra citato. Il sindacato non è formalmente un interlocutore per governi e aziende, ma ha tradizionalmente un ruolo rilevante nel *decision making* e nella gestione delle politiche sociali. Anche il welfare occupazionale risente di questo dualismo. Negli anni '90 a fronte della necessità di riformare il sistema pensionistico, i governi hanno alternato fasi di azione unilaterale (il Governo Berlusconi nel 1994) – che ha generato conflitto sociale e una conseguente crisi politica – ad altre di maggiore coinvolgimento delle parti sociali nel processo decisionale (cfr. Jessoula, 2009). Gli interventi in materia di pensioni integrative degli anni '90 sono stati dunque il prodotto della fase di concertazione, nella tradizionale logica di ricerca di consenso sociale. Ciò ha portato all'attuale grado di «istituzionalizzazione» del ruolo del sindacato nella gestione e regolazione contrattuale di alcuni istituti di welfare integrativo – in particolare i fondi di previdenza e sanità integrativa.



vello di contrattazione è da sempre molto parcellizzato e poco diffuso soprattutto nelle piccole e medie imprese. La contrattazione territoriale, insieme all'azione degli enti bilaterali<sup>4</sup>, potrebbe parzialmente contribuire a un aumento del numero di lavoratori coperti da istituti di welfare contrattati collettivamente. Nel documento programmatico «Un moderno sistema di relazioni industriali» si evidenzia anche, da una parte, la volontà di creare un sistema coordinato e multilivello di contrattazione del welfare occupazionale, così da garantire il massimo di copertura delle tutele e cercando, quindi, di limitare parcellizzazione e unilateralità da parte delle imprese. Dall'altra, si sottolinea la necessità di tenere conto delle necessità individuali nei contesti lavorativi (che siano territori, settori o aziende), ribadendo ancora una volta il problema della rappresentanza sindacale in un'epoca in cui i lavoratori hanno caratteristiche ed esigenze diverse. Quindi, le confederazioni sindacali sono consapevoli del fatto che non appoggiare, attraverso la contrattazione, le diverse esigenze dei lavoratori può influire negativamente sul grado di consenso dei rappresentati. In definitiva, il welfare occupazionale consiste in prestazioni aggiuntive allo stipendio e, quindi, potenzialmente gradite dai lavoratori.

Il modo in cui il sindacato gestisce questo dilemma dipende molto dai diversi contesti e soprattutto dalle differenti tradizioni di relazioni industriali nei settori e nelle aziende. Nel prossimo paragrafo entreremo nel merito di queste differenze.

### *3. La «via contrattuale» al welfare occupazionale*

Nell'analisi sin qui condotta abbiamo osservato che la strada che il sindacato sta percorrendo sulle tematiche di welfare è sostanzialmente quella della contrattazione collettiva – con un sostanziale consenso tra le confederazioni e al loro interno – e della pressione sui governi attraverso richieste di confronto sulle politiche sociali e del lavoro.

Come per qualsiasi tematica oggetto della contrattazione collettiva, la configurazione contrattuale del welfare occupazionale risulta quindi attualmente influenzata dalle spinte verso il decentramento negoziale e dalle difficoltà nella negoziazione degli aumenti salariali. Tali dinamiche sono in corso da molto tempo prima dell'attuale crisi economi-

<sup>4</sup> Si veda [Razetti \(2017\)](#).





da un approdo più recente al welfare occupazionale (Colombo, 2012; Colombo e Regalia, 2016b).

Il tema della necessità di aumentare i margini delle relazioni individuali «lavoratore-management» anche attraverso il welfare aziendale è però oggetto di riflessione tra le confederazioni sindacali.

L'adozione da parte delle aziende delle piattaforme di welfare aziendale (molto diffuse nel settore chimico e bancario), che in sostanza propongono alternative precostituite al lavoratore per la scelta della destinazione della parte variabile del premio di produzione, può rappresentare un elemento di criticità per la contrattazione del welfare a livello aziendale. Le piattaforme, per quanto possano essere state contrattate con il sindacato<sup>5</sup> ed essere articolate e ricche di servizi e convenzioni, potrebbero infatti porre dei limiti nella negoziazione delle condizioni di erogazione. Se la base della contrattazione è la raccolta dei bisogni dei rappresentati e la negoziazione di questi con la controparte, la proposta delle aziende di acquistare servizi da piattaforme precostituite potrebbe diminuire il potenziale negoziale per il sindacato.

La selezione delle tematiche del welfare occupazionale è un tema ben presente alle organizzazioni sindacali. Ci sono però visioni parzialmente differenti a questo proposito. La Cisl considera rilevante il contratto collettivo nazionale per alcune tematiche – previdenza, sanità e gestione degli orari – ma ritiene fondamentale il livello territoriale e aziendale per cogliere i «reali» bisogni dei lavoratori nei diversi contesti, selezionando le tematiche che più si riferiscono al supporto al reddito e ai bisogni delle famiglie. La Cgil insiste su due aspetti: 1) la necessità di aumentare il coordinamento a livello di categoria sulle tematiche da negoziare nell'ambito del welfare aziendale per evitare eccessive differenziazioni dei temi e quindi dei beneficiari; 2) evitare che si trasformi il salario integrativo in una «spesa detassata»: non si dovrebbe pensare alle risorse dedicate al welfare aziendale come a un sostituto degli incrementi salariali.

Quest'ultimo punto evidenzia il fatto che si potrebbe creare anche un problema di consenso sul welfare aziendale: ottenere nella contrattazione incrementi di welfare aziendale e scarsi o poco soddisfacenti premi di produzione nel lungo periodo può portare a una diminuzio-

<sup>5</sup> La tendenza sembra essere a un aumento della contrattazione dell'utilizzo di queste piattaforme a seguito dell'intervento della Legge di stabilità 2016 sulla contrattazione del welfare aziendale.



però una quota consistente della parte variabile alla possibilità di investire in welfare aziendale – sia politiche di welfare aziendale. In altri settori, invece, qualche difficoltà in più si è avuta. Nel settore metalmeccanico non sempre la negoziazione del premio di produzione è stata «virtuosa» ed è in questo settore che il sindacato ha contrattato maggiormente accordi di tipo «difensivo» (Colombo e Regalia, 2016b).

In estrema sintesi quindi, il welfare occupazionale risulta essere più accettato e meno legato a dinamiche di *concession bargaining* (salario e welfare crescono in parallelo) nei settori più «ricchi», in cui si registra la presenza di grandi aziende (multinazionali o gruppi), la contrattazione è da tempo uno strumento consolidato con un elevato livello di coordinamento (nazionale di categoria, contratto di gruppo, contratto aziendale) e una tradizione di relazioni industriali più cooperativa. In altri settori, i metalmeccanici *in primis*, la crisi ha avuto una forte influenza sulle dinamiche contrattuali, nonostante la presenza anche in questo settore di una struttura contrattuale consolidata, seppur basata su una tradizione di relazioni industriali di tipo conflittuale. Appare dunque comprensibile che, laddove la negoziazione dei salari risulta più difficoltosa, il supporto al welfare occupazionale sia considerato più problematico (soprattutto all'interno della Cgil), anche se attualmente viene negoziato in maniera unitaria sia a livello nazionale sia a livello aziendale.

#### 4. Welfare occupazionale e sindacato: da divergenze a differenze

Nell'analizzare il ruolo del sindacato nel welfare occupazionale sono emerse alcune tendenze che è utile a questo punto riassumere.

La prima riguarda l'influenza del sindacato nel *decision making* in materia di welfare. Terminata, almeno per il momento, la stagione della concertazione, il sindacato ha mutato le sue strategie e i suoi campi di azione. In primo luogo, si assiste a strategie di pressione esterna, non sempre agite in maniera unitaria, ma sostanzialmente supportate da tutte e tre le principali confederazioni. In secondo luogo, quasi a compensare il diminuito ruolo nel *policy making* a livello nazionale, si assiste a una maggiore attenzione al livello territoriale, dove già da tempo il sindacato negozia localmente tematiche di welfare (ricordiamo l'azione dei sindacati dei pensionati con i Comuni e i Distretti socio-sanitari). La logica di azione sul territorio assume rilevanza anche per le tematiche di welfare occupazionale, in particolare le politiche

RPS

sanitarie e di conciliazione vita-lavoro<sup>6</sup>. Su questo livello di azione si osserva un sostanziale allineamento delle strategie sindacali: dapprima fortemente sostenuto dalla Cisl, nel tempo anche la Cgil ha ritenuto il livello territoriale un terreno rilevante di azione per estendere alla cittadinanza ciò che non è possibile estendere attraverso la contrattazione collettiva.

La seconda tendenza riguarda quindi il sostanziale allineamento delle visioni e strategie relative al welfare occupazionale. Un allineamento che si osserva tra le confederazioni sindacali – gli ultimi accordi interconfederali supportano unitariamente lo sviluppo e la volontà di ampliamento della copertura del welfare integrativo – e, al loro interno, tra le categorie. Se in passato la Cgil è stata protagonista di accordi separati (nazionali e di categoria) che riguardavano anche il welfare occupazionale, attualmente le divergenze si sono attenuate, anche se permangono alcune differenti visioni circa possibili effetti distorsivi – quali disuguaglianze tra i lavoratori e possibili rischi per il welfare pubblico. L'allineamento è avvenuto a seguito dell'esigenza di mantenere coerenza di azione a tutti i livelli: 1) a livello confederale si assiste alla necessità di rinvigorire l'unità sindacale a seguito di un diminuito riconoscimento da parte dei governi e, in qualche misura, da parte delle aziende; 2) a livello di categoria si assiste alla necessità di allineare «centro e periferia», dato che anche nelle categorie meno favorevoli al welfare occupazionale, a livello aziendale è sempre stato sostanzialmente negoziato.

A queste dinamiche va aggiunto che la crisi ha reso sempre più difficile negoziare rilevanti incrementi salariali.

L'aspetto sul quale è emerso un maggiore allineamento riguarda il ruolo del sindacato nella regolazione del welfare integrativo, considerato da tutte le confederazioni materia di azione collettiva e di raccolta collettiva dei bisogni. Le spinte all'azione unilaterale delle aziende porterebbero infatti al rischio di spostamento di risorse dal salario a tematiche che in realtà non raccolgono le reali necessità dei lavoratori o che non siano propriamente rilevanti strumenti di sostegno al reddito (le piattaforme precostituite possono rappresentare un rischio da questo punto di vista). L'intervento legislativo sta verosimilmente aiutando il sindacato a mantenere questo ruolo regolativo, incentivando le aziende a produrre welfare aziendale «negoziato».

controlla

<sup>6</sup> Cfr. il contributo di Gaiaschi e Mallone e quello di Razetti in questo fascicolo.

Permangono, tuttavia, delle differenze non trascurabili. In primo luogo le confederazioni sindacali attribuiscono diversa importanza ai vari livelli contrattuali. Tradizionalmente la Cisl attribuisce molta importanza alla contrattazione aziendale, mentre la Cgil insiste sulla necessità di mantenere e semmai potenziare il contratto collettivo nazionale di categoria. In materia di welfare occupazionale, la Cgil insiste sulla necessità di creare un forte coordinamento di categoria per evitare eccessive parcellizzazioni a livello di contrattazione aziendale. Inoltre, la Cgil è molto attenta a evitare che si producano eccessive dinamiche di *concession bargaining* soprattutto a livello di negoziazione del premio di produzione. Il salario è per la Cgil il punto da tenere fermo, pur sostenendo anche la contrattazione di welfare integrativo. Da questo punto di vista le differenze si notano molto tra le varie categorie: nei settori più «ricchi» (chimico-farmaceutico e bancario-assicurativo), il welfare aziendale non ha «eroso» il premio di produzione; mentre nel settore metalmeccanico la contrattazione è caratterizzata negli ultimi anni da accordi di tipo «difensivo» con forti difficoltà a negoziare il salario integrativo.

Queste differenze tra settori introducono l'ultima tendenza che si può riscontrare dall'analisi sin qui condotta e che non riguarda solo il welfare occupazionale: un mutamento degli equilibri tra le categorie nell'influenzare le strategie confederali. Le riforme della contrattazione collettiva, seppur caratterizzate in alcune occasioni da accordi separati, così come le dinamiche di welfare occupazionale sono state disegnate anche in base a quanto già da tempo accadeva in alcuni settori (il chimico-farmaceutico e il bancario-assicurativo tra questi). Se in passato era il settore metalmeccanico a rappresentare una sorta di *rules-maker*, attualmente questo ruolo sembra essersi almeno parzialmente spostato su altri settori che presentano buone performance sia economiche sia contrattuali. L'allineamento di cui abbiamo parlato è probabilmente anche influenzato da questi nuovi «rapporti di forza» tra le categorie sindacali.

Per concludere, sulla base di queste tendenze, quali sono le sfide che il sindacato si trova ad affrontare?

La prima sfida è relativa al suo ruolo nel *policy making*. In tema di welfare integrativo la Cgil sottolinea la rilevanza di un maggiore raccordo con le dinamiche e le riforme del welfare pubblico per limitare i possibili effetti distorsivi e ridurre le disuguaglianze sociali. Se attualmente non sussistono le condizioni politiche per una ripresa della concertazione, è però rilevante per il sindacato continuare a essere riconosciuto



- Colombo S. e Regalia I., 2016 b, *The reform and impact of joint regulation and labour market policy during the current crisis: Italy*, in Koukiadaki A., Martinez Lucio M. e Tavora I. (a cura di), *Joint regulation and labour market policy in Europe during the crisis*, Etui publications, Bruxelles.
- Federmeccanica, 2014, *Manifesto delle Relazioni industriali*, Atti del convegno, Bari, 13 giugno.
- Gaiaschi C. e Mallone G., 2017, *Welfare contrattuale e politiche di conciliazione, tra uguaglianza di genere e tempo della cura*, «da Rivista delle Politiche Sociali», n. 2, pp. ??
- Granaglia, 2017, *Il welfare aziendale e la sanità complementare. Alcuni costi nascosti*, «da Rivista delle Politiche Sociali», n. 2, pp. ??
- Jessoula M., 2009, *La politica pensionistica*, il Mulino, Bologna.
- Leonardi M., 2017, *Premi di produttività e welfare aziendale: una riflessione sul caso italiano*, «da Rivista delle Politiche Sociali», n. 2, pp. ??
- Mallone e Tafaro T., 2017, *Premio in welfare oggi, quale pensione domani?*, «da Rivista delle Politiche Sociali», n. 2, pp. ??
- Razetti F., 2017, *Salute e sostegno alla famiglia: il ruolo degli enti bilaterali territoriali*, «da Rivista delle Politiche Sociali», n. 2, pp. ??