

Nota del Direttore

RPS

La forza con cui nei giorni della chiusura di questa monografia il tema della riforma contrattuale e, in senso più ampio, quello della riconfigurazione del sistema italiano di relazioni industriali si sono andati affermando nel nostro confuso panorama socio-politico conferiscono a questa pubblicazione il valore aggiunto dell'attualità. Stando almeno alle apparenze.

In realtà il non facile sforzo compiuto fin dalla fase d'impianto del fascicolo è stato largamente assorbito dall'esigenza di affrontare il tema dello scambio fondativo, continuo e articolato, fra sindacato e welfare in una prospettiva che travalicasse la più immediata relazione fra sindacato e funzione negoziale, tanto più se considerata in un'ottica esclusivamente lavoristica. Ci era chiaro, in altri termini, l'obiettivo di una nostra focalizzazione del tema in prospettiva peculiare e «altra» rispetto all'ottica più classica di analisi del sindacato propria delle relazioni industriali. Di dover dunque osservare il sindacato in prospettiva trasversale rispetto al complesso di valori, rapporti e regole soggiacenti alla configurazione dei sistemi di protezione sociale.

È stata quindi nostra intenzione offrire spaccati d'analisi sul ruolo plurale del sindacato in quanto negoziatore, tutore e rappresentante di diritti e interessi diversificati – sia circoscritti che generali – per come si è andato strutturando e consolidando prima e durante il lungo momento di cambiamento delle società contemporanee. Per come infine viene oggi sollecitato in quanto attore primario tanto di sistemi di relazioni industriali quanto di sistemi di welfare maturi e per molti aspetti bisognosi di revisioni (salvo le divergenze fra le parti politiche e sociali sui principi e le direzioni da assumere). Ed è alla luce di questa non scontata esigenza che abbiamo richiesto i saggi che compongono la monografia: da quelli di taglio storico, a quelli incentrati sull'analisi delle riforme del welfare e sui metodi europei di confronto fra le parti, o sull'eredità e sviluppo contemporaneo della sua azione territoriale. Fino a quelli che affrontano i temi soggiacenti al non troppo evidente ma fondamentale e attualissimo confronto fra governo e sindacato sul tipo di ruolo di quest'ultimo nella gestione diretta delle varie articolazioni operative del sistema di protezione sociale.

Non sempre i saggi pubblicati nel fascicolo esprimono pareri e valutazioni convergenti con quello che si potrebbe definire il *mainstream* sindacale; resta la convinzione che critiche fondate aiutino i migliori sviluppi.

RPS

MLM

indice

<i>Nota del Direttore</i>	5
Europa. Governance delle riforme e sindacato	
<i>Caroline de la Porte, David Natali, Philippe Pochet</i>	9
Governance europea delle politiche sociali. Il coinvolgimento dei partner sociali e l'influenza nazionale	
<i>Bernhard Ebbinghaus</i>	37
Il ruolo delle parti sociali nelle riforme pensionistiche europee: passato e presente	
Sindacato e welfare. Un focus sull'Italia	
<i>A cura di Elena Persano, con un'introduzione di Mimmo Carrieri</i>	55
Sindacato e processi di cambiamento nelle opinioni dei protagonisti	
<i>Ida Regalia</i>	97
L'azione del sindacato a livello territoriale	
<i>Salvatore Pirrone</i>	125
Il protocollo su pensioni, lavoro e competitività: il ruolo della concertazione	
<i>David Natali</i>	139
Le riforme pensionistiche in Italia. Un'analisi storica dei «giochi di solidarietà»	
Il ruolo pubblico del sindacato nella gestione del welfare. Casi nazionali	
<i>Bernardo Giorgio Mattarella</i>	173
Il ruolo di interesse pubblico del sindacato italiano	

<i>Bruno Amoroso</i>	189
Fra luci e ombre. La positiva «eccezione» nordica	
<i>Christian Dufour</i>	212
La protezione sociale e il metodo paritetico in Francia	
Rubriche	
PAROLA CHIAVE	233
Sindacato (and) welfare	
<i>Andrea Ciarini</i>	
LETTURE	259
Il welfare di Bruno Trentin	
<i>A cura di Michele Magno</i>	
STRUMENTI	269
Ammortizzatori sociali ed enti bilaterali: una rassegna di norme e accordi collettivi	
<i>A cura di Salvo Leonardi</i>	
Europa. Le politiche di conciliazione nel processo di consultazione delle parti sociali	293
<i>Carlo Caldarini</i>	
<i>Gli autori</i>	315
<i>English Abstracts</i>	317
<i>Call for paper</i>	325

Europa.
Governance delle riforme e sindacato

Governance europea delle politiche sociali. Il coinvolgimento dei partner sociali e l'influenza nazionale

Caroline de la Porte, David Natali, Philippe Pochet

L'articolo propone una breve rassegna di alcuni dei principali strumenti a disposizione dell'Unione europea per intervenire in materia di politiche sociali e del lavoro. Tale analisi ha l'obiettivo di illustrare i temi oggetto del dialogo sociale europeo, della Strategia europea per l'occupazione e del processo di coordinamento delle politiche previdenziali conosciuto come Metodo aperto di coordinamento. Per ognuno di questi strumenti

l'articolo propone una valutazione del grado di partecipazione dei partner sociali, con particolare riferimento al movimento sindacale. Al di là della retorica europea basata sul «partenariato sociale», la concreta evoluzione dei tre processi illustra un limitato coinvolgimento delle organizzazioni sindacali nella governance europea, con il rischio di rendere marginale la loro influenza sull'agenda europea in materia di politiche sociali e del lavoro.

1. Introduzione

L'Unione europea (Ue) ha adottato diversi strumenti per incidere sui molteplici aspetti della riforma del welfare state, cercando di coinvolgere in molti modi le organizzazioni europee dei lavoratori e dei datori di lavoro. Ad esempio, vi sono le direttive promosse dalla Commissione, la cui approvazione implica la consultazione dei partner sociali europei. Esistono poi altri strumenti che contribuiscono a definire l'intera piattaforma di iniziative, attori e conseguenze delle misure di politica sociale a livello Ue. Questo saggio si concentra su tre di questi strumenti e prende in esame i temi di volta in volta affrontati, gli attori coinvolti (con particolare riguardo ai partner sociali europei) e, infine, le conseguenze prodotte (e/o ipotizzabili) a livello nazionale.

Il primo strumento è costituito dal Dialogo sociale europeo (Dse), che fu introdotto (e definito seppure in modo vago) con l'Atto unico europeo (art. 118B) e poi precisato dal Trattato di Maastricht (1991). Tramite il Dse i partner sociali europei, assieme alla Commissione,

possono negoziare accordi su aspetti connessi alla regolazione del mercato del lavoro, che in seguito potranno essere formalizzati come accordi collettivi europei – ed essere adottati dai partner sociali nazionali – oppure essere trasformati in Direttiva dal Consiglio (con estensione *erga omnes*). Il Dse è il *core business* dei partner sociali, poiché riguarda direttamente la legislazione relativa ai luoghi di lavoro, ovvero la principale area d'azione dei partner sociali a livello nazionale. Esso riguarda solo alcuni specifici aspetti della politica sociale ma, trattandosi di uno strumento d'intervento suscettibile di giudizio, il suo impatto è notevole.

Il secondo strumento in esame è la Strategia europea per l'occupazione (Seo) definita dal Trattato di Amsterdam (1997). Essa consiste in un processo di coordinamento, non vincolante ma iterativo, delle politiche del lavoro dei singoli Stati membri. Una volta definite le linee guida comuni, gli Stati membri sono chiamati a redigere dei piani nazionali al fine di illustrare le politiche del lavoro nazionali e la loro riforma nel presente e nel futuro. Tali rapporti sono poi sottoposti alla valutazione delle istituzioni europee e degli altri Stati membri. Raccomandazioni non vincolanti vengono quindi indirizzate ai governi nazionali affinché rendano le proprie politiche nazionali sempre più coerenti con la Strategia europea. Rispetto al dialogo sociale, la Seo riguarda uno spettro più ampio di tematiche relative al lavoro, che sono legate alla crescita dell'occupazione, alla partecipazione di vari gruppi alla forza lavoro e al modo di combinare le politiche di protezione sociale con la flessibilità dei rapporti di lavoro (quella che in gergo europeo è definita *flexicurity*) per rendere più competitivi i mercati del lavoro in Europa.

Nella Strategia per l'occupazione i partner sociali europei sono chiamati a esprimere le loro opinioni sulle specifiche politiche concordate in sede di Seo, ma non hanno un ruolo vero e proprio di promozione delle politiche come nel caso del Dse. Poiché gli obiettivi della Strategia coincidono solo in parte con la loro agenda, e poiché il loro ruolo consultivo è sostanzialmente limitato, l'impegno profuso dai partner sociali in questo processo è inferiore a quello previsto dal Dse. Tuttavia i rappresentanti sociali possono assumere posizioni più chiare allorché siano trattate questioni di loro pertinenza. Trattandosi di uno strumento d'intervento non vincolante, l'impatto della Seo a livello nazionale è variabile. In particolare, esso è più limitato nei paesi in cui le politiche per l'occupazione nazionale sono maggiormente strutturate e rappresentano un tema politicamente sensibile. Mentre ha un

effetto più ampio nei paesi in cui lo sviluppo di tale politica è più frammentato e le istituzioni più ricettive.

Il terzo strumento in esame è il Metodo aperto di coordinamento (Mac), con il quale è stato formalizzato (ed esteso ad una pluralità di politiche pubbliche) il processo di coordinamento «soft» già introdotto per le politiche del lavoro (Consiglio europeo di Lisbona, 2000). Esso si applica a settori d'intervento delicati e soprattutto, ma non esclusivamente, all'area delle politiche sociali (de la Porte, 2002; de la Porte e Pochet, 2002; Zeitlin, 2005a). In particolare, il Mac è stato attivato con riferimento alla politica pensionistica, che ha un'importanza centrale in tutti i paesi Ue per via delle forti pressioni esercitate dalle sfide demografiche sulla sostenibilità finanziaria (ma anche sull'adeguatezza sociale) delle prestazioni di vecchiaia (e non solo su queste) (Natali, 2006). Queste ultime rappresentavano nel 2006 il 38% della spesa totale per la protezione sociale nell'Ue a 27 (Eurostat, 2008). I partner sociali hanno il diritto di esprimere il loro punto di vista sulle politiche di riforma proposte attraverso il Mac, ma la loro partecipazione non è vincolante né ha una funzione centrale. Il coinvolgimento dei partner sociali europei nel Mac in materia pensionistica è scarso, trattandosi di uno strumento caratterizzato da una debole influenza (ancora più limitata rispetto alla Seo nel caso delle politiche del lavoro) sulle politiche nazionali¹. Obiettivi di massima non vincolanti sono definiti a livello europeo al fine di influenzare le riforme dei paesi membri. Ciascun paese è chiamato a redigere un rapporto nazionale che permette il monitoraggio e la valutazione da parte delle istituzioni competenti e dal concerto degli Stati membri. A differenza della Seo, nessuna raccomandazione formale è definita, anche se attraverso indicatori comuni è reso più agevole il processo di apprendimento (Natali, 2008). Le principali caratteristiche degli strumenti di cui abbiamo appena discusso sono riassunte nella tabella 1.

Esamineremo ora in sequenza i tre strumenti, la loro evoluzione istituzionale a livello Ue, tenendo conto anche del ruolo dei partner sociali, e gli effetti prodotti sulle politiche nazionali. Inizieremo dal dialogo sociale e dal modo in cui si sono evolute nel tempo le priorità delle organizzazioni sindacali e dei datori di lavoro: dagli accordi vincolanti trasformati in direttive, agli accordi realizzati dagli stessi part-

¹ Tuttavia il ruolo dei partner sociali torna centrale nelle politiche pensionistiche nazionali, che continuano a rappresentare un momento cruciale nella riforma della protezione sociale dei paesi membri.

ner sociali a livello nazionale. In un secondo momento si prenderà in esame la Seo, che disegna la cornice generale delle riforme in materia di politica dell'occupazione nella Ue, descrivendo il modo in cui essa ha mutato forma nel tempo e le dimensioni del coinvolgimento dei partner sociali. Infine, prenderemo brevemente in esame le politiche definite dal Metodo aperto di coordinamento in materia pensionistica e i principali risultati ottenuti. Gli ultimi due strumenti tracciano le linee guida individuate a livello europeo per la riforma delle politiche nazionali, senza la minaccia di un giudizio formale o di altre sanzioni, e dunque in modo non vincolante per i paesi membri.

Tabella 1 - Caratteristiche dei principali strumenti di politica sociale

	Soggetto	Importanza	Coinvolgimento dei partner sociali	Impatto
Dse	Legislazione del lavoro	Bassa	Centrale nello sviluppo delle politiche	Alto
Seo	Politica dell'occupazione	Alta	Ruolo consultivo nelle decisioni politiche	Medio
Mac pensioni	Riforma dei sistemi pensionistici	Molto alta	Discrezionale nelle decisioni politiche	Basso

2. Il Dialogo sociale europeo

In materia di politica del lavoro sono state concordate direttive che riguardano specifiche materie legate alle condizioni di lavoro e alla protezione dei lavoratori. Come accennato in precedenza, l'accordo su tali direttive può essere raggiunto per iniziativa della Commissione, a cui fa seguito la ratifica del Consiglio e del Parlamento europeo (ma ciò non verrà in questa sede approfondito). In alternativa, le direttive possono essere introdotte per mezzo del Dialogo sociale europeo (Dse), col quale i rappresentanti europei dei datori di lavoro e dei lavoratori possono proporre, insieme alla Commissione europea, accordi collettivi o direttive.

Il Dse fu definito formalmente nel 1986 come un mezzo per sviluppare le politiche e la legislazione a livello Ue (Atto unico europeo), laddove l'articolo 118b introdusse la nozione di dialogo sociale a livello Ue. L'iniziativa fu lanciata, all'epoca in cui presidente della Commissione Ue era Jacques Delors (Ross, 1995), come strumento

innovativo per regolare le questioni inerenti ai luoghi di lavoro, area questa oggetto dell'azione principale dei partner sociali. Le diverse formazioni della Commissione con competenza in materia sociale (ad esempio la Direzione generale per gli Affari sociali) hanno promosso il Dialogo sociale nel contesto del più ampio dibattito sullo sviluppo di un Modello sociale europeo, parallelo al progetto di Integrazione economica dell'Ue (Falkner, 1998, p. 73). Alla Commissione europea è stato affidato il compito di avviare e indirizzare il dialogo fra rappresentanti europei dei datori di lavoro e dei lavoratori. Come vedremo più avanti, il suo livello di coinvolgimento nel Dse è variato notevolmente nel tempo². Il coinvolgimento effettivo della Commissione e dei partner sociali nel Dse ha attraversato varie fasi, che esamineremo ora in dettaglio.

La prima fase, tra il 1986 e il 1991, fu poco significativa in termini di accordi vincolanti, dal momento che fino al 1991 l'Unice, l'organizzazione europea dei datori di lavoro (oggi BusinessEurope), rifiutò di avviare il Dialogo sociale europeo e accettò solo di firmare opinioni congiunte. In quel periodo, però, vi erano crescenti pressioni per intensificare la dimensione sociale dell'Europa, non solo come complemento allo sviluppo del Mercato unico europeo ma anche in vista di una crescente interdipendenza fra gli Stati membri nel processo di costruzione dell'Unione economica e monetaria (Uem) (Falkner, 1998, p. 76).

La seconda fase iniziò dopo un cambiamento delle priorità politiche nel Consiglio e l'istituzionalizzazione dell'Uem con il Trattato di Maastricht (1991), in seguito al quale fu adottato un protocollo sociale (con l'accordo di 11 dei 12 stati membri)³. Il Protocollo sociale del Trattato di Maastricht stabilì nuove aree alle quali doveva essere esplicitamente estesa la procedura di voto all'unanimità: sicurezza sociale e tutela del lavoratore, protezione dei lavoratori al termine del contratto di impiego, rappresentanza degli interessi collettivi, impiego di lavoratori provenienti da paesi terzi, misure finanziarie per integrare gli

² Il Dse può essere considerato legittimo nella misura in cui si allinea alla nozione più vasta del principio di sussidiarietà (orizzontale), secondo il quale il livello di governance e gli attori più appropriati dovrebbero trattare particolari materie e prendere decisioni al riguardo (de Burca, 1999).

³ Il Protocollo sociale si basava su un testo congiunto negoziato dai partner sociali (il Regno Unito decise di restare fuori dal Protocollo sociale, ma finì per adottarlo pienamente con il Trattato di Amsterdam del 1997).

esclusi dal mercato del lavoro (Leibfried, 2005, p. 254). Su altre materie, come le condizioni di lavoro, restò in vigore il voto a maggioranza.

I partner sociali, inoltre, dovevano essere coinvolti maggiormente nel processo decisionale sulle questioni di politica sociale. In primo luogo, la Commissione era oggetto dell'obbligo di consultare due volte entrambe le parti prima di presentare proposte in materia sociale (prima sui principi generali e poi sui dettagli di ogni singola proposta) (Falkner, 1998, p. 82). In secondo luogo, i datori di lavoro e i sindacati, in occasione di questa consultazione, potevano informare la Commissione della loro volontà di avviare negoziati per raggiungere un accordo collettivo, e chiedere anche che l'accordo fosse trasposto nella legislazione Ue come decisione del Consiglio (*ivi*, pp. 82-83). Tutto ciò contribuì in questa fase a consolidare nei fatti la legittimazione e il potere dei partner sociali europei, che cercavano modi più efficaci per essere coinvolti nel processo di costruzione delle politiche europee.

In questo periodo, che ha avuto la durata di un decennio, la condotta strategica dell'Unice è passata dal rifiuto categorico di avviare negoziati a un atteggiamento più collaborativo, pur mantenendo un certo scetticismo. La Commissione è stata fortemente impegnata nell'ulteriore rafforzamento del dialogo e le organizzazioni sindacali europee hanno reagito positivamente al fatto che l'Unice avesse finalmente abbandonato la «politica della sedia vuota». Utilizzando lo strumento del Dse i partner sociali hanno così raggiunto un accordo, esteso *erga omnes* dal Consiglio, su tre direttive in materia di congedo parentale (1995), lavoro part-time (1997) e contratti a termine (1999).

Il risultato, dal punto di vista della sicurezza sociale, fu comunque modesto. Le direttive adottate specificarono che il loro raggio di applicazione escludeva l'area fondamentale della sicurezza sociale, che deve restare sotto l'autorità degli Stati membri. I tre accordi non potevano dunque invadere il campo della sicurezza sociale, che è regolata dalle leggi nazionali e resta in gran parte di competenza dei governi. A livello nazionale, e differentemente dal caso delle condizioni di lavoro, la sicurezza sociale non è gestita dai partner sociali, con l'eccezione dei paesi bismarckiani (Germania, Francia, Austria, ecc.). Inoltre, come già accennato, l'adozione di direttive in materia di welfare richiede l'unanimità a livello Ue.

Di conseguenza, l'accordo sul lavoro part-time (lo stesso vale per i contratti a termine) ha tratto la propria base giuridica dal principio della non discriminazione, e non da una competenza in materia di sicurezza sociale:

«Questo accordo si riferisce alle condizioni occupazionali dei lavoratori part-time, *fermo restando che le questioni concernenti la sicurezza sociale in osservanza delle leggi nazionali sono di competenza degli Stati membri* (corsivo nostro, *n.d.a.*). Nell'ambito del principio di non discriminazione, i firmatari dell'accordo in questione rinviano alla Dichiarazione sull'occupazione del Consiglio europeo di Dublino del dicembre 1996, nella quale il Consiglio sottolinea tra l'altro la necessità di rendere più favorevoli all'occupazione i sistemi di sicurezza sociale "sviluppando sistemi di protezione sociale capaci di adattarsi ai nuovi modelli occupazionali e di assicurare tutela adeguata alle persone coinvolte in questo tipo di impieghi". I firmatari dell'accordo chiedono che sia dato seguito a questa dichiarazione».

In una recente sentenza (caso C-268/06) la Corte ha stabilito che: «la Clausola 4 dell'accordo quadro sul lavoro a termine va intesa nel senso che le condizioni di lavoro coperte da questa clausola riguardano i trattamenti relativi a salari e pensioni che dipendono dalle condizioni di impiego, con esclusione dei trattamenti relativi a pensioni previste dallo schema di sicurezza sociale obbligatorio». Ciò significa che gli schemi non prescritti dalle leggi nazionali che sono negoziati dai partner sociali sono coperti dall'accordo collettivo europeo (trasformato in direttiva). Nessun altro tentativo è stato fatto per affrontare questioni relative alla sicurezza sociale utilizzando lo strumento del Dse. Si può dunque affermare che i partner sociali esercitino, tramite il Dse, solo un'influenza indiretta sulle riforme nazionali dei sistemi di welfare.

Un terzo periodo è iniziato nel 2001, quando sono entrate in crisi le negoziazioni fra datori di lavoro e sindacati sul lavoro interinale. Sul tema vi è una perdurante opposizione dell'organizzazione inglese dei datori di lavoro, Cbi, che ha impedito qualsiasi negoziazione costruttiva. In questo periodo è cambiato anche l'atteggiamento delle organizzazioni sindacali e della Commissione europea. I sindacati hanno rivendicato un ruolo più autonomo e, allo stesso tempo, hanno denunciato il minore impegno della Commissione per uno sviluppo ulteriore del Dse. Le organizzazioni dei datori di lavoro, d'altro canto, hanno cercato di sottrarsi alla pressione esercitata dalla Commissione per una maggiore regolazione delle materie legate all'ambiente di lavoro (Arcq e al., 2003; Branch e Greenwood, 2001). È in questa fase che la Commissione ha iniziato a investire su altri strumenti di governance in materia sociale, in particolare la Seo e il Mac (de la Porte e Pochet, 2002).

Dieci anni dopo Maastricht, dunque, i partner sociali si sono impegnati ad affermare la loro autonomia dalle istituzioni europee, e in particolare dalla Commissione. È in questo quadro che i partner sociali hanno cercato recentemente di valorizzare il ruolo del dialogo sociale nell'articolo 1-48 del Trattato costituzionale. Il risultato è che le direttive quadro giuridicamente vincolanti hanno aperto la strada alla realizzazione graduale dei cosiddetti accordi quadro «autonomi», al rispetto dei quali i partner sociali impegnano direttamente i propri membri senza passare dalla ratifica del Consiglio dei ministri (come nel caso delle direttive adottate nella seconda fase). Si tratta di un percorso nuovo e meno vincolante, attraverso il quale i partner sociali affrontano questioni legate alle condizioni di lavoro, anche se il grado di non applicazione degli accordi resta elevato (Leibfried, 2005). Accordi quadro sono stati realizzati in materia di telelavoro (2002), stress (2004) (Branch, 2005) e violenza sul luogo di lavoro (2007), tutte questioni che attengono direttamente alle condizioni di lavoro piuttosto che ai sistemi di welfare.

In conclusione il Dse, finalizzato all'affermazione del dialogo e alla definizione di standard sulle condizioni di lavoro (ma escludendo le materie di stretta pertinenza del welfare), è uno strumento innovativo e importante. Il processo però è stato indebolito dallo stallo nel quale si sono spesso arenati i rapporti tra organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori.

3. La Strategia europea per l'occupazione

La Strategia europea per l'occupazione (Seo) fu lanciata nel 1997 e poi integrata in un Capitolo sull'occupazione del Trattato di Amsterdam. Sin dal principio fu proposto di sviluppare una politica per l'occupazione capace di sostenere l'Unione economica e monetaria (Uem). L'obiettivo dichiarato era quello di accrescere i tassi di occupazione nell'Unione europea attraverso una combinazione di incentivi per la creazione di impiego da parte delle aziende e politiche mirate a facilitare l'inserimento di coloro che erano esclusi dal mercato del lavoro (in particolare donne e anziani). Investimento nelle politiche di attivazione e raggiungimento di un più alto tasso di occupazione costituiscono le linee strategiche della Seo, rimaste costanti nel tempo, per conseguire tassi adeguati di crescita economica. L'obiettivo globale della Strategia stabilito nel Trattato di Amsterdam è «[...] far sì che la

promozione dell'occupazione sia considerata una questione di comune interesse» (articolo 126 Ce), attraverso lo sviluppo di «[...] una forza lavoro qualificata, professionalizzata e adattabile e mercati del lavoro capaci di adattarsi ai cambiamenti economici» (articolo 125 Ce).

Nella Seo i principali organi decisionali sono il Consiglio del Lavoro e degli Affari sociali e la Commissione europea. Nel 1996 fu creato un Comitato europeo per l'occupazione – composto da funzionari pubblici (due per ogni Stato membro) – come organo subordinato al Consiglio del Lavoro e degli Affari sociali, con il compito di promuovere politiche nella cornice della Strategia. Il Comitato per l'occupazione può essere considerato un organo intermedio nel quale si intersecano i livelli nazionali e quello europeo. I Comitati svolgono un ruolo importante nella definizione e nell'articolazione dell'agenda politica in materia di lavoro e di protezione sociale. I rappresentanti degli Stati membri nei Comitati dovrebbero assicurare l'integrazione degli obiettivi comuni nei paesi membri (livelli di governo nazionale, regionale e locale) (per casi di studio dettagliati sull'integrazione nei contesti nazionali si vedano Zeitlin e Pochet, 2005; Linsemann e al., 2007; Büchs, 2007). Le decisioni relative alle priorità d'intervento in sede di Comitato si basano in prevalenza su strategie consensuali, ma ciò non significa che non vi siano tensioni tra i membri. L'esperienza dimostra che, quando i delegati rappresentano i rispettivi governi, lo fanno non solo per difendere le posizioni nazionali su questioni delicate, ma anche nella loro veste di esperti che agiscono in autonomia su terreni meno cruciali, e dove vi è spazio per introdurre nuove idee e sviluppare nuove politiche (de la Porte e al., 2009).

Il coinvolgimento dei partner sociali nella Seo ha una base giuridica. Secondo l'articolo 130 «nell'adempimento del proprio mandato il Comitato dovrà consultare i datori di lavoro e i sindacati». Tuttavia l'articolo 128.3, che chiede agli Stati membri di redigere un rapporto annuale da trasmettere al Consiglio e alla Commissione, non fa alcun riferimento al ruolo dei partner sociali nella stesura dei Piani d'azione nazionali (Pan) (Smismans, 2004). I partner sociali nazionali ed europei sono però incoraggiati a partecipare alle discussioni sull'organizzazione del lavoro, a partire dal processo decisionale fino alla messa in opera dei provvedimenti in materia. I partner sociali europei hanno così modo di intervenire presentando pareri congiunti sui rapporti che riguardano le politiche occupazionali (sviluppate nell'ambito della Strategia) e opinioni sugli obiettivi degli interventi. In particolare, i partner sociali europei formulano le loro posizioni durante il Vertice

sociale tripartito che precede il Consiglio europeo in cui vengono regolarmente assunte decisioni in materia di coordinamento delle politiche occupazionali (come prevede formalmente l'articolo 48 del Trattato di Amsterdam).

Si possono individuare tre fasi-chiave nello sviluppo storico della Seo, caratterizzate da diversi gradi di rilevanza politica, dalla diversa definizione degli obiettivi e da diversi gradi di coinvolgimento dei partner sociali.

Nella prima fase, dal 1997 al 2000, l'obiettivo generale di politica occupazionale indicato nel Trattato è stato declinato in circa venti obiettivi specifici, un terzo dei quali erano inizialmente mirati all'«attivazione», cioè a politiche che affrontavano il problema della (dis)occupazione con lo sviluppo di politiche preventive (piuttosto che curative) e attive (piuttosto che passive). Nella Strategia questi obiettivi sono compresi nel concetto di *employability* (occupabilità), che si riferisce all'obiettivo di accrescere la partecipazione al mercato del lavoro e di facilitare l'inserimento lavorativo delle persone attraverso la qualificazione e le politiche attive. Il risultato atteso è quello di massimizzare la partecipazione della popolazione attiva nell'impiego retribuito, che a sua volta dovrebbe contribuire a migliorare il tasso di crescita economica⁴. Seppure fossero inclusi anche in questa fase altri obiettivi (come lo sviluppo dell'imprenditorialità, l'adattabilità e le pari opportunità tra uomini e donne), essi non hanno ricevuto la stessa attenzione di quest'ultimo (de la Porte, 2002; Trubek e Mosher, 2003).

Si è trattato di una fase di decollo della Strategia, in cui il processo è stato fortemente burocratico (i ministri degli Stati membri redigevano frettolosamente i loro rapporti per adempiere alle richieste della Commissione) e in cui il grado di integrazione nazionale e di coinvolgimento dei partner sociali nazionali è stato modesto. D'altro canto le organizzazioni sindacali europee consideravano inizialmente la Seo come un mezzo per bilanciare l'integrazione monetaria (Jenson e Pochet, 2002). In questo periodo la Ces – Confederazione europea dei sindacati – intendeva cogliere tutte le opportunità per accrescere il

⁴ Secondo il Trattato la Seo dovrebbe sostenere e accompagnare gli obiettivi di coordinamento della politica economica, favorendo così il coordinamento della politica monetaria in vista dell'Uem. Numerose analisi evidenziano i forti legami tra i due aspetti in termini di obiettivi politici e anche di modello istituzionale (Hodson e Maher, 2001; de la Porte e Pochet, 2002; Goetschy, 1999).

proprio potere (Trubek e Trubek, 2005). L'Unice, da parte sua, era inizialmente diffidente e indifferente nei confronti della Seo, e non vi dedicava alcuna attenzione (Pochet e Arcq, 1999; Arcq e Pochet, 2000). Sin dal principio, tuttavia, la Commissione ha cercato di incoraggiare la partecipazione sia dei partner sociali nazionali sia di quelli europei. Anche il Consiglio, in un primo momento, ha insistito molto sul coinvolgimento dei partner sociali. Le conclusioni del Consiglio che inauguravano la Seo nel 1997 stabilivano che «[...] i partner sociali a tutti i livelli dovranno essere coinvolti in ogni fase di questo progetto e potranno dare il loro contributo alla realizzazione delle "linee guida"». Il contatto regolare con il Consiglio preparerà la strada all'incontro semestrale dei partner sociali con una *troika* formata dai capi di Stato o di governo e dalla Commissione, prima dell'incontro del Consiglio europeo».

In questa prima fase, tuttavia, i risultati in termini di partecipazione dei partner sociali non sono stati all'altezza delle aspettative degli attori istituzionali dell'Ue, così come è stata debole l'influenza concreta della Strategia sui processi nazionali di riforma. Il suo effetto principale è stato di tipo quasi esclusivamente strumentale, poiché è consistito in primo luogo nell'armonizzare la produzione di informazione nei paesi membri per poter confrontare efficacemente le rispettive politiche (nei rapporti e nelle statistiche); e in secondo luogo nel trasmettere le raccomandazioni dell'Ue ai singoli paesi membri per mettere a fuoco i problemi irrisolti in materia di politica occupazionale e del mercato del lavoro (vedere Barbier e Sylla, 2004). Nel periodo in questione però l'effetto concreto di questa politica è stato modesto.

Nella seconda fase, tra il 2000 e il 2005, la Seo si è rafforzata, dopo che il Consiglio europeo di Lisbona del 2000 ne aveva deciso il rilancio (Consiglio europeo, 2000). Nel 2000, in particolare, fu concordato un tasso di occupazione di riferimento quantitativo – il 70% complessivo e il 60% per le donne – da raggiungere entro il 2010⁵. Nel 2000 acquisì notevole importanza anche la dimensione sociale della politica del lavoro, in particolare per quanto riguarda l'occupazione femminile, e venne posto l'accento sui servizi all'infanzia e sulla qualità nel lavoro. A quell'epoca la maggioranza del Consiglio (12 paesi su 15) era formata dai rappresentanti di coalizioni di governo socialiste o socialdemocratiche (Schafer, 2004). Nel 2001, con i socialdemocratici al

⁵ Nel 2001 è stato concordato un obiettivo quantitativo addizionale per i lavoratori anziani – 50% – da raggiungere anch'esso entro il 2010.

potere, il Consiglio concordò una politica mirata a innalzare il tasso di occupazione dei lavoratori anziani (tra i 55 e i 64 anni) fino al 50% entro il 2010. Questi riferimenti quantitativi fissati per i tassi di occupazione hanno acquisito un'importanza centrale a livello di Consiglio europeo, e hanno esercitato pressione sui sistemi di welfare, in particolare su quelli con tassi relativamente bassi di occupazione soprattutto fra le donne e i lavoratori anziani. Si tratta dei paesi sudeuropei e continentali appartenenti al regime di welfare bismarkiano o conservatore-corporativo. In questa fase i rapporti sulla politica occupazionale trasmessi dagli Stati membri al Consiglio erano ancora considerati un'incombenza di tipo burocratico, anche se si andava sviluppando un dialogo inter-ministeriale e inter-dipartimentale tra gli Stati membri. È proprio in questa fase che i governi hanno iniziato a considerare la Seo come un'agenda politica che poteva contenere elementi a sostegno dei progetti di riforma. Di pari passo con la crescente istituzionalizzazione della Strategia, negli Stati membri è aumentato anche il coinvolgimento dei partner sociali nazionali. In generale, tuttavia, i partner sociali non erano disposti a impegnarsi più di tanto, dato che l'agenda della Seo non si conformava alle loro specifiche priorità, e anche perché era considerata uno strumento poco adatto a sviluppare politiche e accordi. Durante tale fase, i partner sociali europei hanno continuato a supportare la Strategia e a proporre cambiamenti al fine di aumentarne l'efficacia. Il riferimento va alla fase di aggiustamento sostanziale della Strategia (nel 2002 e nel 2004/5).

Tuttavia, la Ces ha investito poco nella Seo, essendo impegnata a comporre i diversi interessi dei suoi affiliati nazionali. In questa seconda fase l'Unice ha ritenuto invece che alcuni elementi dell'agenda coincidessero con le proprie priorità, e l'ha considerata come parte integrante di un progetto di riforma orientato alla crescita (intervista a Thérèse de Liedekerke, giugno 2004), in particolare per quanto riguarda gli obiettivi quantitativi (tassi di occupazione, qualità del lavoro, formazione lungo tutto l'arco di vita, coinvolgimento dei partner sociali, attenzione a tutti e quattro i pilastri nelle linee guida e definizione degli indicatori). In materia di creazione di posti di lavoro l'Unice ha chiesto, a partire da Lisbona, un impegno maggiore per il raggiungimento degli obiettivi mirati a sostenere le iniziative imprenditoriali, in particolare quello di ridurre l'imposizione fiscale e altri costi del lavoro non salariali, mostrando peraltro una forte preoccupazione per le linee guida che implicavano costi addizionali.

Con riferimento a questa fase, la letteratura scientifica ha evidenziato

un certo grado di influenza della Seo sulle politiche degli Stati membri. In primo luogo, vi è stato un effetto di «apprendimento», con particolare riguardo allo sviluppo di un approccio preventivo e all'adozione di politiche «attive» del lavoro (riforma dei servizi pubblici per l'impiego, occupazione di varie categorie di forza lavoro, come i giovani, le donne e i lavoratori anziani). Senza dubbio la Strategia è una delle risorse che hanno contribuito allo sviluppo di strategie preventive e all'attivazione (Barbier e Samba Sylla, 2004; Ehrel e al., 2005; Büchs e Friedrich, 2005). Un'analisi ad ampio raggio su vari paesi (Germania, Regno Unito, Danimarca, Svezia, Francia) rileva che, attraverso la Seo, «[...] l'attenzione è passata dalla riduzione della disoccupazione alla creazione di occupazione come obiettivo centrale, dal sostegno passivo al reddito ai servizi di attivazione e da un approccio riparativo ad uno preventivo di lotta alla disoccupazione» (Zeitlin, 2005b, p. 451). Risulta in ogni caso difficile valutare l'influenza della Strategia sulle riforme nazionali. Da un lato, è difficile individuare il nesso causale tra le indicazioni non vincolanti provenienti dall'Ue e le politiche nazionali. Dall'altro, seppure l'«apprendimento» può avere grande rilievo per gli attori coinvolti nel processo, non è detto che tali attori abbiano potere o capacità decisionali sufficienti a produrre effetti tangibili (de la Porte e Pochet, 2005; Zeitlin, 2005a, p. 453).

Nella terza fase, iniziata nel 2005, sono cambiate notevolmente le priorità politiche del Consiglio, sia in riferimento agli obiettivi della Seo sia all'impegno dei partner sociali europei. In primo luogo, sono state rafforzate le politiche finalizzate alla creazione di impiego, in particolare quelle per accrescere l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese, per attirare persone nel mercato del lavoro e per promuovere investimenti in capitale umano. Inoltre, sono state messe in secondo piano le questioni legate alla qualità del lavoro, alle pari opportunità e al pari trattamento tra uomini e donne, che avevano grande importanza nel periodo precedente. In terzo luogo, è stato intensificato il coordinamento tra politiche economiche e dell'occupazione (il ciclo del coordinamento politico della Seo è stato allineato a quello del coordinamento della politica economica, passando da annuale a triennale). Ad oggi, la Strategia europea per l'occupazione è pienamente integrata nel più ampio processo di coordinamento delle riforme in materia di politiche (macro- e micro-) economiche e del lavoro. Scopo della riforma, promossa da alcuni politici di primo piano dei paesi membri, era il rafforzamento della Strategia per accentuarne l'impatto sui processi di riforma nazionale. Ciò ha comportato, tuttavia, una riduzione

sostanziale del potere degli attori sociali nell'ambito del processo. I partner sociali hanno assunto la politica dell'occupazione come una priorità nei loro programmi di lavoro congiunti. La Ces, tuttavia, considera con una certa diffidenza alcuni argomenti avanzati dall'Ue, come la *flexicurity*, mentre è l'Unice (oggi BusinessEurope) a sostenere con sempre maggior convinzione il coordinamento europeo, dato che l'agenda europea è sempre più conforme ai suoi obiettivi. L'Agenda di Lisbona si è avvicinata alle priorità delle organizzazioni imprenditoriali nel 2000 e le nuove priorità fissate nel 2005 hanno confermato ulteriormente l'affinità di obiettivi.

In questo periodo è cresciuta l'influenza del coordinamento per le politiche dell'occupazione, di pari passo con la centralità acquisita dalla Seo. Sempre più la Strategia ha incoraggiato il dialogo fra gli attori (governi ma anche attori politici) per dare maggiore rilievo a temi come la *flexicurity*. Essa continua inoltre a promuovere temi e concetti legati alle politiche del lavoro attraverso forme di apprendimento tra i diversi Stati membri. D'altra parte, la Seo non si è rivelata una potente risorsa attraverso cui sviluppare ampi programmi di riforma. In molti paesi la politica per l'occupazione (in linea con il modello dell'attivazione e l'obiettivo della piena occupazione) è stata parte di una fase di crescita economica che ha dato impulso all'agenda delle riforme. La letteratura sul tema rileva che, in sostanza, la Seo non è in grado di esercitare una «pressione europea» sufficiente a generare un cambiamento, che prescinda dallo scenario nazionale e dalle priorità che i governi hanno individuato per le rispettive politiche (de la Porte, 2008).

La Seo affronta questioni che hanno rilevanza per i partner sociali, ma il problema è che i suoi intenti sono politici più che legati alla gestione concreta delle politiche del lavoro. Di fatto i partner sociali che devono prendere decisioni su materie legate ad esempio alla *flexicurity* considerano l'agenda europea troppo lontana dai loro reali interessi.

4. Il coordinamento «soft» delle riforme pensionistiche attraverso il Mac

Nel tempo si sono sviluppate alcune forme di coordinamento europeo in materia di politiche sociali. Mentre la Strategia europea per l'occupazione appena considerata rappresenta un primo tentativo di aggiungere un versante sociale all'Uem nell'ambito della strategia di Lisbona, il Metodo aperto di coordinamento (Mac) – che rappresenta

la formalizzazione dei meccanismi di coordinamento tipici della Seo – è stato esteso a molte altre politiche sociali (Büchs, 2007; Zeitlin, 2005a). L'applicazione del Mac in materia pensionistica è una conseguenza delle difficoltà e dei limiti riscontrati nel tentativo di armonizzarle utilizzando il metodo comunitario (Borras e Jacobson, 2004; Natali, 2008). Il trasferimento di competenze dal livello nazionale a quello sovranazionale non è percorribile. Il processo di coordinamento è invece compatibile con il principio della sussidiarietà e sembra in grado di superare anche le resistenze nazionali. E un nuovo network da costituire attorno al Consiglio del Lavoro e degli Affari sociali ha avuto il compito di sviluppare l'analisi della riforma delle pensioni in una prospettiva più «sociale», bilanciando in questo modo l'azione economicamente orientata dell'Uem.

Analizzeremo ora il modo in cui il processo è venuto alla luce e si è sviluppato. In primo luogo, faremo riferimento alla prima applicazione del Mac pensioni (nei due cicli di applicazione dal 2001 al 2003 e dal 2004 al 2006). Prenderemo poi in esame la sua successiva revisione, in linea con l'integrazione (*streamlining*) dei Mac in materia di protezione sociale e di inclusione sociale realizzata a partire dal 2006. Tale analisi aiuta a comprendere il ruolo (limitato) dei partner sociali nel coordinamento della politica pensionistica a livello Ue. Infine, passeremo rapidamente in rassegna i principali risultati del Mac in materia di pensioni e la sua influenza sulle riforme nazionali.

La prima fase è iniziata con il progressivo emergere del processo di coordinamento. Nel 1999 la Commissione aveva presentato la comunicazione *A Concerted Strategy for Modernising Social Protection* (Una strategia concertata per modernizzare la protezione sociale, *n.d.t.*) (Cec, 1999) nella quale veniva sottolineato il ruolo centrale delle istituzioni della protezione sociale nell'ambito Modello sociale europeo. Da un punto di vista procedurale, il documento indicava una serie di strumenti per migliorare lo scambio di esperienze nazionali, oltre a raccomandare una più stretta cooperazione fra le istituzioni e il coinvolgimento dei maggiori *stakeholders* (ovvero degli attori con un interesse al tema) ai diversi livelli di governance (sovranazionale, nazionale e locale). I principali componenti del Mac, in termini sia di obiettivi sia di procedure, erano *de facto* già definiti (de la Porte, 2003).

Nel 1999, sotto la presidenza finlandese, fu presa la decisione di insediare il Gruppo di alto livello sulla protezione sociale per affrontare le questioni comuni a tutti gli Stati membri in materia di protezione sociale. Tale gruppo di lavoro è stato poi integrato nel Trattato di Nizza

con il titolo di Comitato di protezione sociale (Cps). Il vertice di Laeken del 2000 (sotto la presidenza belga) ha adottato il Rapporto congiunto sugli obiettivi e i metodi di lavoro messo a punto dal Cps e dal Comitato di politica economica (Cpe) con undici sotto-obiettivi (che rientravano nei tre obiettivi generali di adeguatezza sociale, sostenibilità finanziaria e modernizzazione dei sistemi pensionistici nazionali), con metodi di lavoro e scadenze temporali per il primo «round» del processo. Il Consiglio di Stoccolma del 2001 ha lanciato ufficialmente il Mac pensioni su base triennale. Il processo ha richiesto la definizione di alcune linee guida di carattere generale (giugno 2001), la successiva adozione di un pacchetto di obiettivi di policy più precisi (dicembre 2001), la definizione dei rapporti sulle strategie nazionali da parte degli Stati membri (settembre 2002) e l'elaborazione di un Rapporto congiunto sulla sicurezza e la sostenibilità delle pensioni da parte della Commissione e del Consiglio (marzo 2003). Pur non rappresentando una vera novità, le sfide e le risposte di policy hanno assunto per la prima volta una forma istituzionale relativamente chiara a livello europeo (Natali e de la Porte, 2004).

Il lancio del Mac nel settore previdenziale è il risultato di un insieme di fattori diversi. L'affermarsi di governi di centro sinistra nella maggioranza dei paesi Ue alla fine degli anni '90 (tra cui paesi grandi come la Francia, la Germania, l'Italia e il Regno Unito) ha rappresentato uno stimolo per promuovere una serie di opportunità (Jenson e Pochet, 2002) e ha costituito un importante evento politico in linea con il cambiamento del gruppo dirigente politico in Europa. Il «momento socialdemocratico» degli anni '90, per usare l'espressione di Hemerijck e Ferrera (2004, p. 274), ha contribuito a enfatizzare la protezione sociale come fattore produttivo e a rilanciare la dimensione sociale dell'Unione, mentre prendeva piede in molti paesi il dibattito politico sull'alto livello della spesa pensionistica e sui costi (elettorali e politici) delle riforme.

La seconda fase del Mac pensioni è iniziata nel 2003 (per poi essere concretamente messa in opera a partire dal 2006), quando il dibattito si è concentrato sulla progressiva integrazione del Mac in materia di inclusione sociale, pensioni e sanità (e cure di lungo termine). Nel maggio 2003 la Commissione ha proposto di integrare i diversi processi di coordinamento in materia sociale fino ad allora disgiunti. L'obiettivo era duplice: da un lato, creare un processo più forte e, dall'altro, integrarlo maggiormente con quello di Lisbona, in particolare con le Linee guida generali di Politica economica (*Broad Economic*

Policy Guidelines, Bepg) e la Strategia europea per l'occupazione (che oggi fa parte delle Linee guida integrate per l'impiego e la crescita) (Cec, 2005). La Commissione intendeva creare una struttura incaricata di redigere rapporti e di effettuare periodiche valutazioni sui tre campi di intervento, prevedendo una serie di scadenze temporali sincronizzate con la rinnovata Strategia di Lisbona. Si è deciso di procedere gradualmente e, nel biennio 2004-2005, si è data priorità ad alcuni elementi del pacchetto, in particolare l'avvio del lavoro su salute e *long-term care* e la realizzazione di un Rapporto congiunto sulla protezione sociale e l'inclusione sociale. L'elemento finale, l'adozione di nuovi obiettivi comuni per i tre campi di intervento, è diventato operativo nel 2006. Le Conclusioni del Consiglio dell'ottobre 2003 hanno in effetti stabilito di ottimizzare il coordinamento di inclusione sociale e della protezione sociale (ovvero pensioni e sanità) (Natali, 2006 e 2008). Nel 2005 la Commissione propose l'adozione di obiettivi comuni (in seguito accettati dal Consiglio) per un Mac «integrato» in materia di protezione sociale e inclusione sociale, in aggiunta agli obiettivi di Nizza sull'inclusione e a quelli di Laeken sulle pensioni, allo scopo di mantenere alto l'impegno sui due ambiti di intervento. La proposta disegnava una cornice generale di lavoro attraverso il Mac nel suo insieme e consisteva in tre macro-obiettivi:

- ♦ promuovere la coesione sociale e le pari opportunità per tutti, attraverso politiche di inclusione sociale e sistemi di protezione sociale adeguati, accessibili, finanziariamente sostenibili, flessibili ed efficienti;
- ♦ interagire strettamente con gli obiettivi di Lisbona per il raggiungimento della crescita economica e di maggiori e migliori posti di lavoro e con la Strategia per lo Sviluppo sostenibile dell'Ue;
- ♦ rafforzare la governance, la trasparenza e il coinvolgimento di *stakeholders* nella definizione, realizzazione e monitoraggio degli interventi.

A questi obiettivi di carattere generale hanno poi fatto seguito obiettivi più precisi riferiti a ciascuna area di intervento: inclusione sociale, pensioni, salute e cure di lungo termine. Nel caso delle pensioni i tre obiettivi principali sono stati così ridefiniti:

- ♦ garantire a tutti, in uno spirito di solidarietà e di equità fra le generazioni e al loro interno, un adeguato reddito pensionistico e l'accesso a pensioni che consentano alle persone di mantenere, in misura ragionevole, il loro livello di vita dopo il pensionamento;

- ♦ assicurare, in un contesto di solidità delle finanze pubbliche, la sostenibilità finanziaria degli schemi pensionistici pubblici e privati, in particolare attraverso: l'allungamento della vita lavorativa e la promozione dell'invecchiamento attivo; un appropriato e giusto equilibrio fra contributi e benefici; la garanzia dell'accessibilità e della sicurezza degli schemi pubblici e privati;
- ♦ assicurare la trasparenza dei sistemi pensionistici, la loro capacità di rispondere ai bisogni e alle aspirazioni delle donne e degli uomini e alle esigenze delle società moderne, all'invecchiamento demografico e ai cambiamenti strutturali; far sì che le persone ricevano le informazioni di cui hanno bisogno per progettare il loro pensionamento e che le riforme siano realizzate sulla base del più ampio consenso possibile (Cec, 2005, p. 10).

Da un punto di vista procedurale i Piani d'azione nazionale sull'inclusione sociale e i Rapporti sulla strategia nazionale in materia pensionistica dovevano essere assorbiti nelle nuove strategie nazionali per la protezione sociale e l'inclusione sociale, allo scopo di affrontare le sfide specifiche di ciascun pilastro lanciando allo stesso tempo messaggi sintetici e di alto profilo. Alla Commissione si chiedeva di redigere un Rapporto congiunto sulla protezione sociale e l'inclusione sociale che il Consiglio/Commissione doveva adottare prima del successivo Consiglio europeo di primavera. L'obiettivo era di integrare nel miglior modo possibile (attraverso azioni di *feeding in* e *feeding out*, cioè politiche che si alimentano reciprocamente, *n.d.t.*) la Strategia di Lisbona e il coordinamento della protezione sociale e dell'inclusione sociale.

Passiamo ora ad analizzare il ruolo (limitato) dei partner sociali coinvolti nel Mac di pensioni. Per quanto concerne il ruolo dei sindacati, alcuni contributi (vedi Natali, 2005) hanno sostenuto che fino a oggi l'esperienza in termini di partecipazione delle parti sociali e dei diversi gruppi d'interesse al Mac si è rivelata assai modesta. Come indica la tabella 2, in particolare i partner sociali hanno partecipato in misura ridotta al processo inerente agli aspetti principali della protezione sociale. Tra il 2003 e il 2007 si sono tenute sette «riunioni aperte» tra Cps (o il suo ufficio) e i partner sociali, che hanno riguardato sia problemi specifici (ad esempio il funzionamento degli schemi pensionistici privati) sia questioni più ampie (ad esempio il processo di *streamlining* accennato in precedenza) (Ces, 2005; 2007; 2008). I partner sociali sono stati informati in ogni occasione sull'attività del Cps e hanno presentato alcune osservazioni. Inoltre il responsabile del Comitato per la

protezione sociale è solito incontrare regolarmente i rappresentanti dei partner sociali per illustrare loro le attività principali dell'organismo. Un altro strumento utilizzato dalla Commissione per consentire la partecipazione degli *stakeholders* è stato il Questionario sulla valutazione dei processi inerenti al Mac finalizzato alla loro ottimizzazione. È paradossale però che i principali *stakeholders* siano stati coinvolti maggiormente attraverso conferenze e incontri speciali organizzati dalla presidenza del Consiglio (Natali, 2005). La proposta che consentiva la loro presenza a tutti gli incontri della Cps in qualità di osservatori è stata rifiutata (assieme ad altre) dalla Commissione.

Tabella 2 - Partecipazione dei partner sociali al Mac in materia di protezione sociale (anni 2003-2007)

Eventi	Temi trattati	Partecipazione
Bureau Meeting dell'ufficio, Comitato protezione sociale (Cps), 19/09/2003	Ottimizzazione del Mac	Posizione comune (Etui-Ise, Unice, Ueapme, Ceep)
Bureau Meeting dell'ufficio, Comitato protezione sociale (Cps), 08/01/2004	Rapporto congiunto sull'inclusione sociale; Comunicazione della Commissione su «Struttura della retribuzione»	Consultazione
Bureau Meeting plenaria, Comitato protezione sociale (Cps), 5/11/2004	Rapporto Kok; Rapporto Cps sulle pensioni private	Consultazione
Questionario della Commissione (redatto a ottobre 2004 – risposta programmata per giugno 2005)	Ottimizzazione del Mac	Risposta al questionario
Plenary Meeting, Comitato protezione sociale (Cps), 19/10/2005	Ottimizzazione del Mac	Consultazione
Bureau Meeting dell'ufficio, Comitato protezione sociale (Cps), 25/01/2006	<i>Flexicurity</i> , Strategia di Lisbona, Ottimizzazione del Mac	Consultazione
Bureau Meeting dell'ufficio, Comitato protezione sociale (Cps), 14/12/2006	Proposta di Rapporto congiunto su Protezione sociale e Inclusione sociale	Consultazione
Plenary Meeting, Comitato protezione sociale (Cps), 11/09/2007	<i>Flexicurity</i> e questioni demografiche	Consultazione

Fonte: Ces (2005; 2007; 2008).

Analizziamo infine gli esiti prodotti dal Mac pensioni. Anche in questo caso gli esperti forniscono un'ampia gamma di valutazioni, così come avviene nelle analisi generali sul Mac nelle sue diverse articolazioni. Le osservazioni e le interpretazioni controverse riguardano in particolare l'efficacia pratica di questo tipo di governance (non basata su atti vincolanti, bensì su linee guida aperte e su di un processo di monitoraggio e pressione tra pari) e la sua capacità di affrontare le grandi sfide che riguardano i sistemi pensionistici. Uno dei primi tentativi è stato quello di Anderson (2002), il quale ha messo esplicitamente a confronto quattro diversi paesi (Germania, Italia, Paesi Bassi e Svezia), misurando l'impatto potenziale dell'integrazione europea. In questo caso l'analisi si è concentrata sulle pressioni esercitate dall'Ue, non solo dal Mac ma anche dalla Strategia europea per l'occupazione e dall'Uem. La pressione esercitata dall'Ue, in altri termini, si riteneva che dipendesse dalla distanza politica tra i requisiti richiesti dall'Europa e i tratti fondamentali dei sistemi nazionali. Secondo Anderson «è difficile stabilire con un alto grado di certezza se le politiche europee abbiano spinto i sistemi nazionali in una certa direzione [...], ma è netta la somiglianza tra le riforme politiche di tutti e quattro i paesi e [...] gli obiettivi individuati per l'applicazione del Mac pensioni» (ibidem, p. 279).

Sullo stesso versante l'analisi che Dudek (2003) ha dedicato all'impatto dell'Ue (attraverso il Mac) sulle riforme pensionistiche introdotte in Spagna sembra concordare con l'esistenza di risultati concreti. Prendendo in esame l'evoluzione della politica pensionistica spagnola nel lungo periodo, Dudek ha mostrato come le riforme più recenti abbiano costituito un punto di svolta verso una protezione sociale più «attiva», in coerenza con l'agenda europea. Nuovi orizzonti come la flessibilità dell'età pensionabile, l'equità di genere e la modernizzazione delle pensioni finalizzata all'inclusione dei gruppi meno favoriti sono stati tutti identificati come risultati dell'influenza europea. In sintesi «con le sue istituzioni e con le sue idee politiche, l'Ue ha avuto una forte influenza sulla riforma delle pensioni in Spagna» (Dudek, 2003, p. 19).

Alcuni contributi più recenti propongono invece un'interpretazione più pessimistica dell'interazione fra coordinamento sovranazionale delle politiche e riforme nazionali. Casey (2003 e 2004) ha sostenuto ad esempio che la *path dependency* (ovvero la vischiosità delle istituzioni ereditate dal passato) è probabilmente maggiore in materia di pensioni che in ogni altro settore della politica sociale. Di conseguenza, appare

improbabile che i paesi siano indotti a promuovere importanti trasformazioni, semplicemente osservando gli altri. Per Eckardt (2005, p. 262) l'influenza del Mac sui processi di riforma a livello nazionale appare assai limitata, poiché l'effetto dei sistemi pensionistici sulla competitività economica è solo indiretto e i processi decisionali rimangono all'interno dei confini nazionali (si vedano anche Larsen e al., 2004; Natali e de la Porte, 2004). Alcuni dei limiti evidenziati finora hanno a che fare con l'intrinseca debolezza delle caratteristiche strutturali del Mac in questo campo. Rispetto ad altre esperienze (come la Strategia europea per l'occupazione), il Mac in materia pensionistica (almeno nei suoi primi anni di attuazione) è stato definito un metodo «parziale» (Vanhercke, 2006, p. 13) e «chiuso» di coordinamento (Natali, 2008), per il fatto che gli obiettivi volontari comuni sono soprattutto di tipo qualitativo; non vi sono raccomandazioni esplicite agli Stati membri, né sono previste sanzioni formali o morali. Inoltre, nel primo ciclo di attuazione la mancanza di indicatori comuni concordati dagli Stati membri ha ridotto i termini di paragone e ha indebolito il processo di riesame congiunto (vedere Schludi, 2003; de la Porte e Nanz, 2004; Lodge, 2007).

Gran parte degli studi sull'argomento mettono in luce la limitata influenza del Mac sulle riforme pensionistiche nazionali, anche se i recenti progressi nella definizione di indicatori comuni e la conseguente opportunità di scambiare esperienze e conoscenze rappresentano un passo importante in direzione di un migliore apprendimento reciproco. Il Sotto-gruppo Indicatori (Sgi) del Comitato di protezione sociale ha pubblicato alcuni rapporti intermedi sul tema e ha definito una serie di indicatori Ue e nazionali per monitorare ciascuno degli obiettivi generali sopra menzionati. Un primo set di indicatori generali consiste in primo luogo in una lista di 14 indicatori e di 12 temi di informazione di contesto, che comprendono il cosiddetto tasso del rischio di povertà, l'aspettativa di vita in buona salute, ecc. (Natali, 2008). Nel 2006 sono state concordate tre serie di indicatori funzionali per ciascuna area di intervento (inclusione sociale, pensioni, salute e *long term care*). La prima attuazione del Mac nell'area ha contribuito dunque in modo sensibile all'acquisizione di capacità istituzionali (secondo l'espressione di Zeitlin, 2005a), attraverso lo sviluppo di statistiche comuni. Si tratta di strumenti tecnici fondamentali per sviluppare un vero coordinamento europeo in materia.

In breve il Mac in materia pensionistica ha avuto un effetto limitato sulle riforme nazionali, mentre un importante progresso nella defini-

zione di indicatori comuni potrebbe dare più spazio al dibattito europeo sulla protezione sociale. Un dibattito che, comunque, è ancora poco sviluppato e ha visto una scarsa partecipazione dei partner sociali europei.

5. Conclusioni

Questo saggio ha messo a confronto tre strumenti (Dialogo sociale europeo, Seo e Mac pensioni) in grado di influenzare la riforma dei sistemi di welfare nazionale. Il coinvolgimento dei partner sociali varia per ciascuno di essi, a seconda dell'importanza che lo strumento assume per i diversi attori (e in rapporto alle rispettive priorità). In questo senso, il Dialogo sociale europeo si è rivelato il più efficace, anche se i risultati sono piuttosto modesti (sia in termini di numero di direttive adottate sia per il livello degli standard raggiunti). In questo caso, l'oggetto del dialogo sociale è inoltre abbastanza lontano dai temi legati alla riforma della protezione sociale. La Strategia europea per l'occupazione, per parte sua, affronta questioni più centrali, legate soprattutto alla politica del lavoro. Ma in questo caso i partner sociali sono coinvolti in misura alquanto modesta. Infine, il Mac in materia pensionistica, che affronta le questioni più centrali della riforma della protezione sociale, vede il minore livello di coinvolgimento dei partner sociali, sia a livello europeo che nazionale. La loro partecipazione al processo di riforma nazionale non è in alcun modo influenzata dal processo europeo di coordinamento.

In linea generale, l'Ue pone grande attenzione alla partnership sociale che si sviluppa a livello europeo e nazionale. Patti sociali, organismi tripartiti, consultazione *ex ante*, concertazione e partecipazione in generale sono considerati in termini positivi. Ma la concreta attuazione del principio del partenariato risulta limitata. La domanda retorica, di conseguenza, potrebbe essere la seguente: il fatto che i partner sociali siano in fin dei conti poco coinvolti a livello europeo costituisce davvero un problema?

Per rispondere occorre sottolineare alcuni aspetti dell'azione comunitaria. Il processo decisionale Ue sugli aspetti principali delle politiche sociali discende spesso dal protagonismo di potenti attori economici e finanziari, i cui effetti ricadono sui processi di riforma nazionali. Il coinvolgimento attivo dei partner sociali potrebbe così rappresentare un importante contributo all'arricchimento del dibattito. E, come eb-

be a esortare Prodi in occasione del congresso Ces a Helsinki nel 1999, i partner sociali europei dovrebbero spiegare ai loro iscritti le politiche e i vincoli europei. In questo modo potrebbero tener conto in maniera più sistematica delle decisioni e delle politiche Ue. Alla luce di queste considerazioni, risulta dunque auspicabile un maggiore coinvolgimento delle parti sociali nella pur presente dimensione sociale del processo di integrazione europea.

Riferimenti bibliografici

- Anderson K., 2002, *The Europeanization of Pension Arrangements: Convergence or Divergence?*, in de la Porte C. e Pochet P. (a cura di), *Building Social Europe through the Open Method of Co-ordination*, P.i.e - Peter Lang, Bruxelles, pp. 251-284.
- Arcq E. e Pochet P., 2000, *UNICE and CEEP in 1999: Social Policy Perspectives*, in Gabaglio E. e Hoffmann R. (a cura di), *European Trade Union Yearbook 1999*, European Trade Union Institute, Bruxelles, pp. 173-190.
- Arcq E., Dufresne A. e Pochet P., 2003, *The Employers: The Hidden Face of European Industrial Relations*, «Transfer», vol. 9, n. 2, pp. 302-321.
- Barbier J.-C. (con la collaborazione di Samba Sylla N.), 2004, *La stratégie européenne pour l'emploi: genèse, coordination communautaire et diversité nationale*, Rapporto per il Ministero degli Affari Sociali di Francia, Parigi.
- Borras S. e Jacobsson K., 2004, *The Open Method of Coordination and New Governance Patterns in the EU*, «Journal of European Public Policy», vol. 11, n. 2, pp. 185-208.
- Branch A., 2005, *The Evolution of the European Social Dialogue Towards Greater Autonomy: Challenges and Potential Benefits*, «The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations», vol. 21 n. 2, pp. 321-346.
- Branch A. e Greenwood J., 2001, *European Employers: Social Partners?*, in Compston H. e Greenwood J. (a cura di), *Social Partnership in the European Union*, Palgrave, New York, pp. 41-70.
- Büchs M., 2007, *New Governance in European Social Policy: The Open Method of Coordination*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Büchs M. e Friedrich D., 2005, *Surface Integration. The National Action Plans for Employment and Social Inclusion in Germany*, in Zeitlin J. e Pochet P. (a cura di, con Magnusson L.), *The Open Method of Co-ordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*, P.i.e. - Peter Lang, Bruxelles, pp. 249-286.
- Casey B., 2003, *Coordinating «Coordination»: Beyond Streamlining*, Vdr/Bmgs/Mpi, Follow-up Conference on the «Open Method of Coordination in

- the Field of Pensions in the European Union – Quo Vadis?», Berlino, 26 e 27 marzo 2003.
- Casey B., 2004, *Evaluating Pension Reform*, Nft Paper, n. 2/2004, London School of Economics, Londra.
- Cec, 1999, Comunicazione della Commissione europea, *Una strategia concertata per modernizzare la protezione sociale*, Com (1999) 347 del 14 luglio 1999.
- Cec, 2005, Comunicazione della Commissione europea, *Lavorare insieme, lavorare meglio: un nuovo quadro per il coordinamento aperto delle politiche di protezione sociale e di integrazione nell'Unione europea*, Com (2005) 706, disponibile sul sito: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=celex:52005dc0706:ITA>.
- Ces - Confederazione europea dei sindacati, 2005, *Newsletter n. 10 on Social Protection*, Ces, Bruxelles.
- Ces - Confederazione europea dei sindacati, 2007, *Newsletter n. 11 on Social Protection*, Ces, Bruxelles.
- Ces - Confederazione europea dei sindacati, 2008, *Newsletter n. 12 on Social Protection*, Ces, Bruxelles.
- Consiglio europeo, 2000, *Consiglio europeo di Lisbona, Conclusioni della Presidenza*, 23-24 marzo 2000.
- de Burca G., 1999, *Re-appraising Subsidiarity's Significance after Amsterdam*, Harvard Jean Monnet Working Paper, n. 7/1999.
- de la Porte C., 2002, *Is the Open Method of Co-ordination Appropriate for Organising Activities at European Level in Sensitive Policy Areas?*, «European Law Journal», vol. 8, n. 1, pp. 38-58.
- de la Porte C., 2003, *How Relevant Is The Pensions OMC to the Reform of Pension Systems in EU Member States?*, in Degryse C. e Pochet P. (a cura di), *Social Developments in the European Union 2002*, European Trade Union Institute, Observatoire social européen and Saltsa, Bruxelles, pp. 253-277.
- de la Porte C., 2008, *The Evolution and Influence of the Open Method of Coordination: The Cases of Employment and Social Inclusion*, Tesi di dottorato presso lo European University Institute di Firenze.
- de la Porte C. e Nanz P., 2004, *OMC – A Deliberative-Democratic Mode of Governance?, The Cases of Employment and Pensions?*, «Journal of European Public Policy», n. 11/2, pp. 267-288.
- de la Porte C. e Pochet P. (a cura di), 2002, *Building Social Europe through the Open Method of Co-ordination*, P.i.e. - Peter Lang, Bruxelles.
- de la Porte C. e Pochet P., 2002a, *Supple Co-ordination at EU Level*, in de la Porte C. e Pochet P. (a cura di), *Building Social Europe Through the Open Method of Co-ordination*, P.i.e. - Peter Lang, Bruxelles, pp. 31-71.
- de la Porte C. e Pochet P., 2005 *Participation in the OMC – The Cases of Employment and Social Inclusion*, in Zeitlin J. e Pochet P. (a cura di, con Magnusson L.), *The Open Method of Co-ordination in Action: The European Em-*

- ployment and Social Inclusion Strategies*, P.i.e - Peter Lang, Bruxelles, pp. 353-390.
- de la Porte C., Natali D. e Pochet P., 2009, *Self-Governance in EU Employment and Social Policy through the Open Method of Co-ordination*, in Sørensen E. e Triantafyllou P. (a cura di), *The Politics of Self-Governance*, Ashgate, Londra.
- Dudek C.M., 2003, *Open Method of Co-ordination: The EU's Impact Upon Spanish Pension Reform*, paper presentato alla European Union Studies Association Conference, Nashville, Tennessee, 27-29 marzo 2003.
- Eckardt M., 2005, *The Open Method of Coordination on Pensions: An Economic Analysis of its Effects on Pension Reforms*, «Journal of European Social Policy», vol. 15, n. 3, pp. 247-267.
- Ehrel C., Mandin L. e Palier B., 2005, *The Leverage Effect. The Open Method of Coordination in France*, in Zeitlin J. e Pochet P. (a cura di, con Magnusson L.), *The Open Method of Co-ordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*, P.i.e. - Peter Lang, Bruxelles, pp. 217-248.
- Eurostat, 2008, *Statistics on Social Protection Expenditure*, disponibile sul sito: www.ec.europa.eu/eurostat/
- Falkner G., 1998, *EU Social Policy in the 1990s: Towards a Corporatist Policy Community*, Routledge, Londra.
- Goetschy J., 1999, *The European Employment Strategy: Genesis and Development*, «European Journal of Industrial Relations», vol. 5, n. 2, pp. 117-137.
- Hemerijck A. e Ferrera M., 2004, *Welfare Reform in the Shadow of EMU*, in Martin A. e Ross G. (a cura di), *Euros and Europeans: Monetary Integration and the European Model of Society*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 248-277.
- Hodson D., e Maher I., 2001, *The Open Method as a New Mode of Governance: The Case of Soft Economic Policy Co-ordination*, «Journal of Common Market Studies», vol. 39, n. 4, pp. 719-746.
- Jenson J. e Pochet P., 2002, *Employment and Social Policy since Maastricht: Standing up to the European Monetary Union*, paper preparato per «The Year of the Euro», Nanovic Institute for European Studies, University of Notre Dame, 5-8 dicembre, 2002, Canada Research Chair in Citizenship and Governance.
- Larsen T.P., Taylor-Gooby P. e Kananen J., 2004, *European Policy Co-ordination and the OMC*, Working paper for the Wramsoc Project, Oxford.
- Leibfried S., 2005, *Social Policy Left to the Judges and the Market?*, in Wallace H., Wallace W. e Pollak M. (a cura di), *Policy-making in the European Union*, Oxford University Press, Oxford, pp. 243-278.
- Linseman I., Meyer C. e Wessels W., 2007, *Economic Government of the EU: A Balance Sheet of New Modes of Policy Coordination*, Palgrave, Basingstoke.
- Lodge M., 2007, *Comparing Non-Hierarchical Governance in Action: the Open Method of Co-ordination in Pensions and Information Society*, «Journal of Common Market Studies», vol. 45, n. 2, pp. 343-365.

- Natali D., 2005, *Roadmap to the Streamlining OMCs and the Renewed Lisbon Strategy*, policy paper for the Federal Public Service - Social Security, Belgian Government, Bruxelles.
- Natali D., 2006, *Le Pensioni nell'Europa a 25: il coordinamento delle strategie di riforma*, working paper Urge (Unità di Ricerca sulla Governance Europea), Moncalieri (To), n. 01/06.
- Natali D., 2008, *Pensions in Europe, European Pensions*, P.i.e. - Peter Lang, Bruxelles.
- Natali D. e de la Porte C., 2004, *OMC Pensions: What Role for Europe in Coordinating the Reform of Different Pension Systems? The Cases of France and the Netherlands*, in Jorgensen H., Baarenstern M. e Monks J. (a cura di), *European Trade Union Yearbook 2003/2004*, European Trade Union Institute, Bruxelles, pp. 255-282.
- Pochet P. e Arcq E., 1999, *UNICE in 1998*, in Gabaglio E. e Hoffmann R. (a cura di), *European Trade Union Yearbook*, European Trade Union Institute, Bruxelles, pp. 179-195.
- Ross G., 1995, *Jacques Delors and European Integration*, Polity Press, Cambridge.
- Schafer A., 2004, *Beyond the Community Method: Why the Open Method of Coordination Was Introduced to EU Policy-Making*, European Integration online papers (Eiop), n. 8/13, disponibile sul sito: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-013a.htm>.
- Schludi M., 2003, *Chances and Limitations of Benchmarking in the Reform of Welfare State Structures: The Case of Pension Policy*, paper per Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies, Wp10/03.
- Smismans S., 2004, *EU Employment Policy: Decentralization or Centralization through the Open Method of Coordination*, Eui Working Paper Law, n. 2004/1, European University Institute, Firenze.
- Trubek D.M. e Mosher J.S., 2003, *New Governance, Employment Policy, and the European Social Model*, in Zeitlin J. e Trubek D.M. (a cura di), *Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments*, Oxford University Press, Oxford, pp. 33-58.
- Trubek D.M. e Trubek L.G., 2005, *The Open Method of Co-ordination and the Debate over «Hard» and «Soft» Law*, in Zeitlin J. e Pochet P. (a cura di, con Magnusson L.), *The Open Method of Coordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*, P.i.e. - Peter Lang, Bruxelles, pp. 83-106.
- Vanhercke B., 2006, *Political Spill-over, Changing Advocacy Coalition, Path-dependency or Domestic Politics? Theorizing the Emergence of the Social Protection OMC's*, paper presentato alla conferenza su «Governing Work and Welfare in an Enlarged Europe», University of Wisconsin, Madison, 19-20 maggio 2006.

- Zeitlin J. e Pochet P. (a cura di, con Magnusson L.), 2005, *The Open Method of Coordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*, P.i.e. - Peter Lang, Bruxelles.
- Zeitlin J., 2005a, *Introduction: The Open Method of Co-ordination in Question*, in Zeitlin J. e Pochet P. (a cura di, con Magnusson L.), *The Open Method of Co-ordination in Action*, P.i.e. - Peter Lang, Bruxelles, pp. 19-36.
- Zeitlin J., 2005b, *The Open Method of Coordination in Action: Theoretical Promise, Empirical Realities, Reform Strategy*, in Zeitlin J. e Pochet P. (a cura di, con Magnusson L.), *The Open Method of Coordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*, P.i.e. - Peter Lang, Bruxelles, pp. 447-503.

Il ruolo delle parti sociali nelle riforme pensionistiche europee: passato e presente

Bernhard Ebbinghaus

Le parti sociali, tanto i datori di lavoro quanto i sindacati, hanno avuto un ruolo importante nelle «vecchie politiche» di espansione dei sistemi pensionistici in Europa, e sono ancora attive nelle «nuove politiche» di riforma dei sistemi pensionistici. Tenendo conto di aspetti come l'impatto elettorale e il veto politico, i governi possono cercare di superare, attraverso la ricerca di consenso sociale, il blocco anti-riforme nel processo

politico decisionale e in quello esecutivo. Oltre alle strategie basate sugli interessi politici, sono presi in considerazione diversi tipi di governance sociale: la consultazione istituzionale dei gruppi sociali, la concertazione tripartita fra governi e parti sociali, le forme istituzionalizzate di autogestione della previdenza e l'autoregolazione attraverso la negoziazione delle pensioni integrative.

1. Introduzione

Le parti sociali, tanto i datori di lavoro quanto i sindacati, forgiavano le politiche pensionistiche. Gli interessi organizzati hanno svolto un ruolo decisivo nelle «vecchie politiche» che hanno accompagnato lo sviluppo del sistema previdenziale, e sono ancora attivi nelle «nuove politiche» che intendono realizzare una riforma delle pensioni sotto i vincoli dettati dall'odierna austerità. Dato il potenziale impatto che i gruppi d'interesse esercitano sui sistemi politici attraverso il voto e il potere di veto, i governi possono cercare di costruire alleanze sociali per superare il potenziale blocco anti-riforme che rischia di ostacolare il processo politico-decisionale e quello di esecuzione delle riforme.

La tesi principale di questo saggio è che le diverse modalità di governance che concorrono alla costruzione del consenso sociale per l'avvio di riforme in materia pensionistica acquistano maggiore importanza quando forti gruppi di interesse hanno potere di veto e quando le politiche pensionistiche si basano su un processo decisionale condiviso da governo e parti sociali.

Questo saggio analizza le principali prospettive teoriche che, in modo più o meno esplicito, concettualizzano gli interessi dei gruppi sociali

nello sviluppo dei sistemi di welfare. La terza sezione prende in esame le modalità più frequenti attraverso cui le associazioni dei datori di lavoro e i movimenti sindacali organizzano il conflitto tra capitale e lavoro. La quarta sezione passa in rassegna le diverse modalità di costruzione del consenso politico e sociale. Oltre alle politiche ispirate da interessi politici, sono presi in esame diversi tipi di governance sociale: la consultazione istituzionale dei gruppi sociali, la concertazione tripartita tra governi e parti sociali, le forme istituzionalizzate di gestione della previdenza e la regolazione attraverso la negoziazione collettiva delle pensioni integrative.

2. Prospettive teoriche

La convivenza tra diversi gruppi sociali è minacciata dai conflitti di interesse, in particolare quello tra capitale e lavoro, e da altri conflitti interni alle classi sociali. Negli studi sul welfare state tali conflitti sono stati analizzati da diverse prospettive teoriche: teoria della modernizzazione, istituzionalismo Stato-centrico, democratizzazione e mobilitazione politica. Secondo la teoria della *modernizzazione* (Kerr e al., 1960), l'industrializzazione ha portato a una massiccia migrazione dalle aree rurali a quelle industrializzate, a una diffusa dipendenza dal lavoro salariato e al declino delle tradizionali strutture di sostegno, in particolare la famiglia.

Con la crescita dell'aspettativa di vita, dei rischi professionali e di quelli legati alla disoccupazione, la perdita di reddito che si registra nel lungo periodo per ragioni di «vecchiaia» e di «invalidità» ha diffuso la povertà in una classe lavoratrice in espansione, aumentando la pressione sullo Stato nazionale, sui datori di lavoro più disposti a fare concessioni e sulle organizzazioni dei lavoratori, affinché provvedessero a fornire qualche forma di sostegno al reddito dei lavoratori invalidi e di quelli più anziani (Rimlinger, 1971).

Gli studi *istituzionalisti Stato-centrici* (Heclo, 1974) pongono l'accento sul ruolo delle élite burocratiche nell'introduzione delle politiche sociali come forma di strategia politica, legando la costruzione del welfare state a quella dello Stato nazionale. La prima assicurazione pensionistica sociale fu introdotta nella Germania di Bismarck come risposta alla «questione dei lavoratori», nel tentativo di integrare la classe lavoratrice all'interno del nuovo Stato nazionale, mentre il crescente movimento dei lavoratori veniva contemporaneamente soffocato da leggi

anti-socialiste. Altri paesi dell'Europa continentale introdussero, sebbene con qualche ritardo, analoghi schemi di sicurezza sociale di stampo «bismarckiano».

T.H. Marshall (1950) ha proposto la tesi della *democratizzazione* liberale, in conformità con il graduale sviluppo dei diritti di cittadinanza civile, politica e sociale in Gran Bretagna. Con la crescita della partecipazione politica, gli Stati nazionali che stavano avviando un processo di democratizzazione hanno esteso i diritti sociali per garantire a tutti i cittadini un reddito minimo nella terza età. Partendo dal modello tedesco la Danimarca introdusse già nel 1891, come riflesso di ampie alleanze politiche che andavano oltre il lavoro organizzato, un sistema pensionistico finanziato dall'imposizione fiscale. Dopo la seconda guerra mondiale le Riforme Beveridge in Gran Bretagna divennero il modello di riferimento dei diritti di cittadinanza sociale per molti altri sistemi di welfare, tra cui quelli introdotti nei paesi scandinavi e nei Paesi Bassi. Tuttavia i tentativi riformistici che miravano a introdurre l'universalità fallirono nella maggior parte dei sistemi bismarckiani continentali, compresa la Germania, la Francia e l'Italia, che seguivano concezioni di sussidiarietà di stampo conservatore.

Gli approcci della *mobilitazione politica* prendono in considerazione l'influenza dei gruppi di interesse – in particolare sindacati, classe media e datori di lavoro – nel favorire o nell'ostacolare lo sviluppo delle politiche pensionistiche. La tesi socialdemocratica sottolinea l'importanza del lavoro organizzato nel determinare sia il successo elettorale dei partiti di sinistra sia il potere dei movimenti sindacali, in particolare nei paesi scandinavi. Studi comparativi hanno preso in esame le riforme sociali postbelliche che sono scaturite dalla forza o dalla debolezza del lavoro organizzato (Korpi, 1983). Esping-Andersen (1990), in particolare, ha individuato tre ideologie politiche sulle relazioni all'interno dei sistemi di welfare – concezione liberale, socialdemocratica e conservatrice – e distintive dei movimenti politici, riconoscendo anche il retaggio delle tradizioni nazionali.

La tesi socialdemocratica è stata corretta da studi storici che evidenziano gli esiti delle alleanze tra i diversi interessi di classe dei colletti blu, della classe media urbana dei colletti bianchi e dei piccoli agricoltori (Baldwin, 1990). Tali alleanze hanno portato a una differenza significativa nei sistemi pensionistici che seguivano il modello Beveridge: oltre alle pensioni di base furono introdotti schemi di pensionamento legati ai redditi, favorendo l'interesse della classe media al mantenimento dello status sociale. Se nel periodo postbellico la Da-

nimarca non è riuscita a introdurre un secondo pilastro di pensioni, la Svezia ha sperimentato invece un sistema fondato su due pilastri (livello di base più una pensione legata al reddito) e, più recentemente, un sistema pensionistico interamente legato al reddito e finanziato solo in misura parziale. I ritardi nello sviluppo di un secondo pilastro pubblico hanno lasciato uno spazio più ampio alle pensioni integrative (Myles e Pierson, 2001).

Studi storici comparativi più recenti hanno approfondito il ruolo dei datori di lavoro, giungendo alla conclusione che questi ultimi non sempre sono contrari alle politiche sociali (Mares, 2003; Swenson, 2002). Contro la tesi socialdemocratica della «politica contro il mercato» (Esping-Andersen, 1985), la battaglia del lavoro organizzato a favore di politiche sociali redistributive e in difesa della protezione sociale può svolgere una funzione produttiva: quando le politiche di pensionamento anticipato aiutano le aziende a riorganizzare il loro personale con modalità socialmente accettabili, avremmo in realtà a che fare con «politiche pro mercato» (Ebbinghaus, 2006).

3. Interessi organizzati

Le tradizioni istituzionali e i compromessi politici del passato che riflettono interessi particolari influenzano ancora le modalità di impatto sui vari gruppi sociali degli attuali sistemi pensionistici, così come i cambiamenti demografici, sociali ed economici ostacolano i tentativi di riformare le pensioni e producono inevitabili conflitti. La discussione riguarda principalmente quattro aspetti: chi è coperto, chi paga, chi trae beneficio e chi controlla questi programmi? Tali questioni costituiscono il nocciolo delle principali differenze tra i gruppi di interesse nella società, in particolare il conflitto lavoro-capitale tra sindacati e datori di lavoro.

3.1 Lavoro organizzato

Il movimento dei lavoratori, i sindacati e i partiti politici ad essi alleati hanno avuto una forte influenza sulla politica sociale: indirettamente, in quanto minacce all'élite politica, o direttamente, per effetto della mobilitazione dell'azione collettiva e della forza elettorale. Secondo la tesi della mobilitazione, il lavoro organizzato ha avuto un ruolo cruciale nell'espansione dei sistemi di welfare di tipo solidaristico (Esping-

Andersen, 1990; Korpi, 1983). Vi è una correlazione tra la forza dei sindacati, misurata dalla densità sindacale nonché dal potere elettorale della sinistra, e l'espansione dei sistemi di welfare nel periodo postbellico (Huber e Stephens, 2001). Storicamente l'impatto del lavoro è stato meno diretto. La questione dei lavoratori – la minaccia di agitazione politica dovuta a problemi sociali – ha messo in discussione soprattutto le élite politiche. Nei sistemi bismarckiani il cofinanziamento dei contributi sociali ha determinato l'affermazione del diritto dei rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori all'autogestione dei sistemi pensionistici, e ha contribuito ad assicurare risorse e legittimità ai funzionari sindacali. Mentre la divisione dei contributi tra datori di lavoro e assicurati è rimasta variabile nei diversi paesi, i compromessi societali tra capitale e lavoro sono rimasti tendenzialmente stabili oppure hanno trovato nuovi equilibri nell'ambito delle concezioni di partenariato sociale (Berger e Compston, 2002).

I contributi pensionistici, pagati dai lavoratori e/o dai datori di lavoro, erano salari sociali «differiti» (Myles, 1989). Dal punto di vista economico la questione della distribuzione dei contributi sociali fra datori di lavoro e lavoratori è secondaria, ma non lo è dal punto di vista politico o psicologico. Nel complesso i contributi sociali riducono i salari dei lavoratori al netto delle ritenute e aumentano i costi non salariali del lavoro per i datori di lavoro, qualunque sia la divisione tra i due versanti della produzione. Un aumento globale dei contributi sociali ha due effetti negativi sul lavoro: (a) riduce il raggio d'azione della contrattazione e i salari netti dei lavoratori e (b) aumenta i costi complessivi del lavoro a detrimento dell'occupazione e della competitività. Le negoziazioni salariali e le riforme delle politiche sociali sono quindi da considerare interdipendenti, e rendono la concertazione fra i due settori d'intervento una strategia necessaria nei casi in cui la responsabilità delle politiche sia condivisa da molteplici attori. In passato, tuttavia, sindacati e datori di lavoro hanno negoziato politiche dei redditi di tipo neo-corporativo accrescendo il salario «differito», ad esempio attraverso l'estensione degli schemi di pensionamento anticipato. L'espansione dei sistemi di welfare nel periodo di fioritura delle politiche dei redditi corporative sottintende un implicito, e a volte esplicito, scambio politico tra moderazione salariale ed espansione dei diritti pensionistici.

3.2 Interessi dei datori di lavoro

Nella maggior parte degli studi sulla modernizzazione e sulla mobili-

tazione i datori di lavoro sono considerati incapaci sul piano collettivo, e contrari sul piano politico, a riconoscere il diritto alla protezione sociale degli anziani. È vero che i datori di lavoro paternalisti hanno garantito alcune politiche sociali a livello aziendale, ma si è trattato di schemi volontari troppo ridotti, frammentari e selettivi per assicurare una risposta sociale su larga scala alle conseguenze dell'industrializzazione. È noto inoltre che i datori di lavoro si sono opposti alle leggi in materia di responsabilità sociale e alla sicurezza sociale obbligatoria. I datori di lavoro e le loro associazioni sono stati e sono tra i più fervidi oppositori degli schemi pubblici di pensionamento, in particolare del loro cofinanziamento obbligatorio. In determinate circostanze alcune organizzazioni dei datori di lavoro si sono dimostrate disponibili a sostenere gli schemi pensionistici obbligatori in quanto seconda «migliore» soluzione, mentre i politici hanno tenuto conto degli interessi dei datori di lavoro nel modellare le politiche sociali (Mares, 2003; Swenson, 2002).

L'assicurazione pensionistica obbligatoria può salvaguardare i salari dalla competizione, costringendo tutti i datori di lavoro a versare i contributi, creando un terreno di gioco uniforme e distribuendo in misura più estesa i rischi sociali. Quanto più gli schemi pensionistici sono sovvenzionati dallo Stato, tanto più le aziende che forniscono pensioni volontarie sulla base di benefici predefiniti possono usufruire di un esonero parziale (Swenson, 2002). Un'ulteriore opportunità per i datori di lavoro è quella che consente loro di utilizzare schemi pubblici o collettivi per liberarsi dei lavoratori più anziani in maniera socialmente accettabile una volta che essi abbiano raggiunto l'età di pensionamento obbligatoria, oppure usufruendo di opzioni di pensionamento anticipato prima che sia raggiunta la normale età di pensionamento (Ebbinghaus, 2006). A seconda delle circostanze storiche, delle divisioni tra le classi sociali e delle scelte strategiche dei datori di lavoro e dei sindacati, le politiche pubbliche possono riflettere non la prima, ma solo la seconda preferenza dei datori di lavoro, influenzando in ogni caso il risultato finale (Mares, 2003). Oggi i datori di lavoro cofinanziano spesso i contributi sociali (ritenute salariali) per le pensioni pubbliche di vecchiaia e di invalidità, anche se ci sono notevoli differenze tra i paesi dell'Ocse. La quota pari o maggiore pagata dai datori di lavoro resta un riconoscimento ampiamente simbolico di responsabilità parziale, considerato il fatto che i lavoratori dipendenti sostengono i costi finali, a meno che non siano stati fiscalizzati. I costi sono trasferiti in misura crescente dai datori di lavoro agli assicurati

per aumentare la visibilità dei costi pensionistici e il legame fra contributi e benefici individuali.

4. La costruzione del consenso politico e sociale

Lo sviluppo dei sistemi pensionistici e la loro riforma dimostrano l'importanza della costruzione del consenso sia sul piano politico sia su quello sociale. Mentre in passato le alleanze tra le diverse classi sociali rendevano possibili importanti riforme, oggi i governi hanno bisogno di un supporto più ampio di quello fornito dalle loro maggioranze politiche per ottenere la forza sufficiente a prevalere sugli interessi costituiti ed essere così in grado di riformare i sistemi pensionistici esistenti. Quanto più la responsabilità del reddito pensionistico è divisa fra Stato e società, tanto maggiore è la possibilità, per i gruppi di interesse, di influenzare i processi di decisione e di realizzazione delle politiche. Anche se non possiedono il diritto istituzionale formale o un canale diretto, i sindacati possono fare uso di un potere di veto non istituzionalizzato, quale quello rappresentato dalle proteste di massa o dagli scioperi generali per contrastare il varo di riforme pensionistiche unilaterali, come è avvenuto in Francia e in Italia (Ebbinghaus e Hassel, 2000). Questo potenziale di mobilitazione, a sua volta può costituire il motivo che spinge il governo a consultare le parti sociali, e anche a negoziare con loro, per evitare il conflitto politico e sociale conseguente alle proprie decisioni. Quando le parti sociali partecipano alla realizzazione delle politiche sociali, l'intervento unilaterale del governo può portare al blocco delle misure nella fase esecutiva. I governi, quindi, possono optare per la cooperazione con le parti sociali, a meno che non siano in grado di riformare le strutture di governance per riacquistare un sufficiente controllo.

A prescindere dall'intervento unilaterale del governo, il coinvolgimento delle parti sociali varia dalla consultazione istituzionalizzata dei gruppi di interesse da parte dei responsabili politici alla concertazione tra governo e parti sociali sulle politiche sociali ed economiche. I consigli consultivi sono una forma di consultazione, mentre un «patto sociale» concordato in sede di negoziazioni tripartite è definito come concertazione sociale. Vanno poi distinte le forme di intermediazione degli interessi corporativi e quelle di partecipazione delle parti sociali attraverso l'autogestione degli istituti di previdenza, dato che queste ultime lasciano meno spazio all'interferenza dello Stato rispetto alle

prime. Un'ulteriore distinzione si ha quando lo Stato delega ai gruppi sociali interessati le funzioni di gestione in un'agenzia semi-pubblica o quando le parti sociali assumono funzioni di auto-regolazione senza l'interferenza dello Stato. Nel caso dell'autogestione la legittimità deriva dalla delega dell'autorità pubblica a un'agenzia da parte dello Stato. Con l'auto-regolazione, invece, lo Stato rinuncia a intervenire sulle iniziative assunte in proprio dagli attori sociali, secondo il principio della *sussidiarietà*.

4.1 *Il potere di veto politico*

Oggi le politiche di riforma pensionistica hanno a che fare con la costruzione del consenso politico nell'ambito delle condizioni istituzionali e delle tradizioni politiche, e così sarà in futuro. Le spiegazioni del passato riguardo all'espansione del welfare state sono insufficienti a spiegare i processi attuali di riforma che puntano alla riduzione e al riequilibrio delle spese. Paul Pierson (1996) sosteneva che le «nuove politiche» di riforma delle pensioni in condizioni di austerità non rispecchiano le «vecchie» politiche di espansione del welfare state. Le politiche del passato hanno assecondato gli interessi costituiti, sia quelli di carattere generale sia quelli dei beneficiari del welfare state in particolare, mantenendo la stessa direzione di tali programmi. Secondo Kent Weaver (1986) i politici non possono più rivendicare il merito dell'espansione dei diritti sociali, e oggi devono affannosamente evitare di essere incolpati dei tagli. In particolare sono i sistemi pensionistici a ripartizione a presentare maggiori difficoltà in vista di una riforma sistemica, poiché il passaggio a uno schema a capitalizzazione comporta il problema del doppio pagatore.

La popolarità dei sistemi di welfare esistenti costituisce l'ostacolo principale alle riforme sistemiche. Studi sugli atteggiamenti pubblici nei confronti dei sistemi di welfare mostrano l'esistenza di un sostegno diffuso ai sistemi pubblici di pensionamento vigenti; il sostegno alla riduzione delle spese appare limitato, mentre la maggioranza è a favore del mantenimento dello status quo (Brooks e Manza, 2007). La preferenza dell'opinione pubblica nei confronti dello status quo e gli interessi acquisiti degli «utenti del welfare state» costituiscono gli ostacoli principali alla riforma politica. Ecco perché risulta difficile modificare sistemi pensionistici fortemente istituzionalizzati: «mentre per gli oppositori del welfare state i benefici derivanti dalla riduzione delle spese sono generalmente diffusi e spesso incerti, i grandi bacini eletto-

rali a favore del welfare state hanno interessi concentrati al mantenimento delle prestazioni sociali» (Pierson, 2001, p. 413). Gli uomini di governo hanno interesse a massimizzare i voti e si preoccupano dei costi politici derivanti dal cambiamento delle regole in materia di benefici pensionistici: «In genere la politica della riduzione delle spese è infida, poiché impone perdite tangibili a gruppi concentrati di elettori in cambio di guadagni diffusi e incerti» (Pierson, 1996, p. 145). Una strategia politica è quella che si propone di estendere l'impatto dei cambiamenti in maniera graduale, esonerando le persone già pensionate o introducendo modifiche tecniche poco visibili (Myles e Pierson, 2001).

Nei sistemi politici, di fatto, sono presenti numerosi «poteri di veto», con cui i gruppi di interesse possono influenzare le decisioni politiche se non bloccare i cambiamenti che possono danneggiare i loro interessi. Specifici accordi istituzionali riflettono le differenze tra i diversi paesi nella capacità politica dei governi di intervenire unilateralmente sul sistema pensionistico pubblico o di regolare i sistemi di pensionamento privati. Tra i vari poteri di veto istituzionali (Bonoli, 2001) vi sono quelli delle seconde Camere federaliste (Germania), della coabitazione presidenziale (Francia), dei governi di coalizione che si basano su una pluralità di partiti (Europa continentale), dei referendum popolari (Svizzera) e delle Corti costituzionali (Germania). Queste istituzioni politiche consentono ai gruppi di interesse che non rappresentano la maggioranza (l'elettore mediano) di bloccare le riforme contrarie ai loro interessi, dato che tali poteri di veto possono essere usati su aspetti di politica pensionistica indirettamente attraverso i partiti politici o direttamente attraverso la mobilitazione e la richiesta di interventi a loro favore. I governi possono decidere di aggirare questi poteri di veto costruendo un ampio consenso sociale attraverso la consultazione o la concertazione. Oppure possono delegare il diritto di esecuzione delle loro politiche a organismi autogestiti o confidare sull'autoregolazione privata.

4.2 Consultazione

L'istituzionalizzazione della consultazione, attraverso organismi tripartiti formali o pratiche consultive più informali, è una modalità maggiormente diffusa nell'Europa continentale e nei paesi del Nord, mentre nei paesi pluralisti anglo-americani l'influenza del lavoro organizzato è più debole. Nei paesi dell'Europa continentale, in particola-

re, sono le convenzioni o i mandati legali a stabilire che gli organi consultivi previsti dalla legge siano regolarmente consultati. Nei paesi del Nord sono le procedure di consultazione (audizioni e commissioni), piuttosto che gli organismi formali, ad avere preminenza nei processi di decisione politica, lasciando più spazio agli interessi organizzati.

I consigli consultivi francesi e italiani rimangono istituzioni postbelli che più che altro simboliche, che offrono un forum per la discussione ma non sono in grado di favorire la costruzione del consenso a causa della loro eterogeneità. Sulle questioni controverse i governi cercano l'azione unilaterale o le negoziazioni dirette con le parti sociali. Nei paesi scandinavi gli attori politici trascurano sempre più l'antica tradizione della consultazione sociale nelle commissioni e nelle audizioni parlamentari. Nei Paesi Bassi le iniziative del governo, la ricerca del consenso bipartito tra le parti sociali in sede di Fondazione del Lavoro e la concertazione tripartita ad hoc stanno marginalizzando sempre più il ruolo istituzionale del Consiglio sociale ed economico. In Germania l'ultima riforma pensionistica consensuale fu realizzata nel 1989 grazie alle commissioni parlamentari e all'azione inter-partitica mirata alla costruzione del consenso. Tuttavia, a causa delle esigenze politiche di un sistema federalista che prevede la possibilità di opposizione da parte della seconda Camera, la necessità istituzionale di ricercare il consenso ha accresciuto le probabilità di formazione di un fronte anti-riforme.

In generale questi meccanismi di consultazione istituzionalizzati non sono sufficienti a garantire un «potere di veto» alle parti sociali, perché il loro ruolo consultivo resta limitato e spesso sono interpellate nell'ultima fase del processo di decisione politica. I tradizionali forum consultivi previsti dalla legge risultano troppo ingombranti ed eterogenei per promuovere il consenso e avviare riforme in materia di politica sociale, mentre le istituzioni più informali mostrano una maggiore flessibilità. La funzione più rilevante degli organismi di consultazione è quella di favorire la condivisione di particolari problemi politici e di individuare soluzioni congiunte, con risultati positivi nel lungo periodo per tutte le parti (Visser e Hemerijck, 1997).

4.3 Autogestione e autoregolazione

Invece di affidarsi alla consultazione, le parti sociali possono trovare opportunità più concrete di influenzare le politiche pensionistiche grazie al loro ruolo nei consigli di amministrazione degli istituti di

previdenza sociale (Reynaud, 2000). Le parti sociali svolgono anche funzioni di autoregolazione nelle pensioni integrative (private), che coinvolgono datori di lavoro e sindacati attraverso la contrattazione collettiva. Come nel caso della consultazione formale, le politiche pensionistiche per la vecchiaia e l'invalidità presentano alcune differenze significative in materia di autogestione e di autoregolazione. Le differenze tra i diversi paesi nel livello di coinvolgimento delle parti sociali riflettono variazioni storiche nello sviluppo del welfare state, comunemente esemplificate dalla sicurezza sociale bismarckiana e dai sistemi di welfare di tipo Beveridge (Flora e Heidenheimer, 1981). Laddove le pensioni di vecchiaia furono introdotte come assicurazione sociale per i lavoratori dell'industria, i benefici erano tendenzialmente finanziati e autogestiti sia dai datori di lavoro sia dai lavoratori. Sull'altro versante, nei sistemi di welfare beveridgeani, l'auto-sostegno volontario fu soppiantato dai benefici sociali forniti dallo Stato a tutti i cittadini, finanziati dall'imposizione fiscale generale o dalle imposte sui salari e amministrati dalle agenzie pubbliche. Queste differenze di ordine generale permangono a tutt'oggi, ma nel tempo sono intervenuti cambiamenti e sottili variazioni tra i due modelli.

I diversi paesi presentano differenze significative nel grado in cui le parti sociali, in particolare i sindacati, assumono un ruolo di autogestione nella sicurezza sociale sotto mandato pubblico e/o svolgono funzioni autoregolative nei regimi di pensione integrativa privata. Mentre la presenza nei consigli di amministrazione degli enti può in una certa misura assicurare i poteri di decisione e di controllo sull'esecuzione delle prestazioni, il grado in cui lo Stato può regolare i benefici e le condizioni degli schemi di sicurezza sociale varia in misura notevole tra i diversi regimi di welfare (Reynaud, 2000). Tradizionalmente le parti sociali hanno più voce in capitolo sui regimi pensionistici complementari negoziati dei Paesi Bassi e sulle pensioni complementari obbligatorie in Francia. Nei Paesi Bassi tali schemi sono estesi *erga omnes* per via legislativa in alcuni settori dell'economia, mentre in Francia la legge li ha estesi a tutti i lavoratori. In Germania e in Italia la capacità di autogestione delle parti sociali è più che altro simbolica e la responsabilità di stabilire i parametri finanziari e regolativi è affidata in gran parte al governo, mentre la pensione integrativa è tradizionalmente fornita dai datori di lavoro.

Tra i sistemi beveridgeani, gli schemi pubblici di welfare in Gran Bretagna e in Irlanda, al pari degli schemi di reddito minimo nei paesi nordici, sono amministrati e controllati dal governo senza che alcuna

funzione autogestionale sia delegata alle parti sociali. Nei paesi scandinavi, tuttavia, sono diventati comuni gli accordi volontari sulle pensioni complementari, che affidano alle parti sociali un ruolo più ampio nella negoziazione non solo dei salari ma anche dei benefici legati all'occupazione. Un processo analogo potrebbe svilupparsi nei sistemi bismarckiani, sulla scia delle recenti riforme dei tardi anni '90 che promuovono un «secondo pilastro» di pensioni integrative private e assecondano il tentativo, da parte dei sindacati, di potenziare il proprio ruolo contrattuale (ad esempio in Germania e in Italia). Ciononostante, lo Stato può usare il potere di regolazione e gli «incentivi», attraverso la politica fiscale, per influenzare le pensioni private e interferire così con l'autoregolazione delle parti sociali. Quindi, mentre la condivisione delle responsabilità in materia di politica sociale ha reso più difficili le riforme, in particolare nella fase esecutiva, lo Stato ha ancora una considerevole autorità su importanti parametri che riguardano il sistema pensionistico pubblico. Il governo, inoltre, può influenzare lo sviluppo delle pensioni integrative ricorrendo al potere di regolazione.

4.4 *Concertazione sociale*

La concertazione sociale – le negoziazioni tra governi e parti sociali – svolge un ruolo importante nelle riforme pensionistiche quando l'intervento pubblico è tradizionalmente condiviso, e quando i governi non sono in grado di imporre riforme unilaterali a causa dell'opposizione dei sindacati. Se un sistema pensionistico si fonda su un modello a ripartizione che tiene conto del reddito dei beneficiari, i tentativi di riforma radicale possono provocare resistenze tra i lavoratori e le loro organizzazioni poiché possono intaccare un diritto sociale «acquisito». «A prescindere dagli schemi generici per le persone in stato di “bisogno” o per i “cittadini”, ciascun individuo ha un proprio contratto con il governo e benefici particolari legati alla posizione lavorativa, agli anni di contribuzione e all'evoluzione dei guadagni» (Myles e Pierson, 2001, p. 321). I sistemi pensionistici bismarckiani sembrano assicurare ai sindacati un «potere di veto» più evidente, mentre i sindacati scandinavi sarebbero più inclini ad assecondare le decisioni del governo, anche in considerazione della loro capacità organizzativa e dell'importante ruolo che svolgono nella negoziazione delle pensioni integrative. Infine i sistemi previdenziali anglo-irlandesi a doppio pilastro e di ispirazione liberale, con una pensione di base e

pensioni integrative volontarie, riflettono probabilmente la minore influenza dei sindacati.

Negli anni recenti la concertazione non ha seguito necessariamente le tradizioni corporative: alcuni paesi corporativi hanno abbandonato la concertazione sociale mentre altri, con una tradizione meno radicata, hanno optato per la concertazione sociale (Molina e Rhodes, 2002). In Europa la concertazione è andata di pari passo con il conflitto sociale. Gli scioperi contro la riforma delle pensioni proposta dal Governo Berlusconi nel 1994 e contro il Governo Juppé nel 1995 dimostrano che i sindacati sono ancora capaci di proclamare uno sciopero politico, almeno nei paesi con relazioni di lavoro conflittuali (Ebbinghaus e Hassel, 2000). Tali proteste di massa, tuttavia, dipendono dall'entità dei tagli alle prestazioni sociali e dalla capacità di mobilitazione dei sindacati. Nella maggior parte dei casi i governi avevano buoni motivi per scegliere la riforma consensuale. In Italia il governo e i sindacati hanno promosso riforme concertate nel 1995 e nel 1997. In Germania il consenso di tutte le parti ha reso possibile la riforma del 1992 (i cui ambiti sono stati definiti successivamente), mentre in Francia il Governo Balladur, nel 1993, ha fatto alcune concessioni per evitare la mobilitazione dei sindacati. Il coinvolgimento dei sindacati nelle coalizioni riformistiche favorisce l'introduzione di riforme graduali e la realizzazione di forme di compensazione tra prestazioni e contributi.

La concertazione non sembra limitarsi ai paesi in cui le parti sociali svolgono un ruolo di tipo autogestionale. Ad esempio i sindacati scandinavi, in particolare quelli con base operaia e forti legami corporativi con il partito socialdemocratico, hanno influenza sulle decisioni politiche. Tuttavia i politici evitano sempre più di coinvolgere le parti sociali. Negli anni '90 il consenso sulle riforme pensionistiche è stato più limitato che nel periodo precedente. Sono i sindacati del Regno Unito ad avere il più basso potere di veto istituzionalizzato, anche se i datori di lavoro di quel paese hanno avuto qualche influenza sulla privatizzazione delle pensioni sotto il governo conservatore.

Non solo i governi hanno introdotto riforme che miravano a tagliare i benefici e a ridurre la titolarità dei diritti, ma hanno anche cercato più in generale di modificare la governance sociale attraverso cambiamenti nei sistemi di autogestione e nelle modalità di finanziamento. Il governo olandese ha adottato entrambe le strategie, ridimensionando il coinvolgimento delle parti sociali nei consigli di amministrazione e affidando sempre più responsabilità agli attori privati (Visser e Heme-rijck, 1997). Analogamente il governo francese è intervenuto sull'au-

togestione e sul controllo dei bilanci, assumendo in proprio crescenti responsabilità sul piano finanziario, estendendo il controllo sugli strumenti di intervento ed eludendo gli interessi delle parti sociali (Pallier, 2002).

Una nuova governance della politica pensionistica non comporta solo la privatizzazione ma può anche significare un aumento dei benefici a carico dello Stato e means-tested. La tendenza alla privatizzazione, inoltre, può accrescere il potenziale raggio d'azione dell'autoregolazione delle parti sociali, sulla scia di ciò che avviene nei paesi scandinavi, in Francia e nei Paesi Bassi, dove le parti sociali hanno negoziato benefici supplementari. Così, nei paesi in cui le pensioni private hanno acquisito maggiore importanza, come la Germania e l'Italia, le parti sociali possono sfruttare l'opportunità di negoziare miglioramenti delle pensioni private in cambio di moderazione salariale. Nei due paesi che hanno regimi pensionistici privati forniti dai datori di lavoro (Regno Unito e Irlanda) i sindacati hanno acquisito solo di recente un ruolo maggiore nella gestione delle pensioni private. A seconda della forza degli attori della contrattazione collettiva e dei contesti generali e legislativi, i sindacati possono cogliere questa opportunità e negoziare pensioni integrative ad ampio raggio.

5. Conclusioni

I sistemi pensionistici coinvolgono gli interessi di molti strati della società, che si sono mobilitati in passato per influenzare le politiche pensionistiche e continueranno a farlo in futuro. I gruppi d'interesse sono stati spesso indicati come i principali fautori dello status quo e come ostacoli alla razionalizzazione dei sistemi pensionistici. Solo di rado, tuttavia, i governi sono in condizione di contrastare i poteri di veto istituzionalizzati nei sistemi politici o di rinunciare al coinvolgimento di diversi gruppi sociali nella fase esecutiva delle politiche pensionistiche. Se vogliono sconfiggere il fronte anti-riforme da parte degli interessi costituiti, contando sulla cooperazione delle parti sociali nella regolazione dei regimi pensionistici, i governi devono considerare quali possibilità hanno di costruire il consenso politico e sociale. Ciò richiede la conoscenza dei potenziali conflitti d'interesse tra organizzazioni del capitale e del lavoro, nonché la comprensione della natura delle divisioni all'interno delle classi e del potenziale costituito da alleanze tra le diverse classi.

Nel lungo periodo i sistemi pensionistici coinvolgono in misura molto ampia gli interessi dei gruppi sociali, poiché regolano il flusso dei pagamenti e dei benefici nel corso della vita. L'esame degli interessi latenti e manifesti che sono toccati dalle politiche pensionistiche rivela una notevole differenziazione nel tempo e una notevole diversità tra i paesi. Analogamente, le modalità di costruzione del consenso politico e sociale variano in misura considerevole tra i sistemi di welfare e nel corso del tempo, a seconda del livello di condivisione istituzionalizzata di (quella, *n.d.r.*) politica pubblica fra Stato e parti sociali (o altri gruppi di interesse). La nostra conoscenza tecnica dei sistemi pensionistici e delle sfide sia globali che nazionali è aumentata considerevolmente negli ultimi vent'anni, mentre l'analisi comparativa dei processi di riforma in corso è andata avanti, così come sono progrediti gli ostacoli e le opportunità per la costruzione del consenso politico e sociale.

Riferimenti bibliografici

- Baldwin P., 1990, *The Politics of Social Solidarity: Class Bases of the European Welfare States 1875-1975*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Berger S. e Compston H. (a cura di), 2002, *Policy Concertation and Social Partnership in Western Europe*, Berghahn Books, New York.
- Bonoli G., 2001, *Political Institutions, Veto Points, and the Process of Welfare State Adaptation*, in P. Pierson (a cura di), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, New York, pp. 238-264.
- Brooks C. e Manza J., 2007, *Why Welfare States Persist. The Importance of Public Opinion in Democracies*, University of Chicago Press, Chicago.
- Ebbinghaus B., 2006, *Reforming Early Retirement in Europe, Japan and the USA*, Oxford University Press, Oxford.
- Ebbinghaus B. e Hassel A., 2000, *Striking Deals: Concertation in the Reform of Continental European Welfare States*, «Journal of European Public Policy», vol. 7, n. 1, pp. 44-62.
- Esping-Andersen G., 1985, *Politics Against Markets: The Social Democratic Road to Power*, Princeton University Press, Princeton.
- Esping-Andersen G., 1990, *Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, Princeton.
- Flora P. e Heidenheimer A.J., 1981, *The Historical Core and Changing Boundaries of the Welfare State*, in P. Flora and A.J. Heidenheimer (a cura di), *The Development of Welfare States in Europe and America*, Transaction Books, New Brunswick, pp. 17-34.

- Heclo H., 1974, *Modern Social Politics in Britain and Sweden*, Yale University Press, New Haven.
- Huber E. e Stephens J.D., 2001, *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets*, University of Chicago Press, Chicago.
- Kerr C., Dunlop J.T., Harbison F.H. e Myers C.A., 1960, *Industrialism and Industrial Man*, Harvard University Press, Cambridge.
- Korpi W., 1983, *The Democratic Class Struggle*, Routledge & Kegan Paul, Londra.
- Mares I., 2003, *The Politics of Social Risk. Business and Welfare State Development*, Cambridge University Press, New York.
- Marshall T.H., 1950, *Citizenship and Social Class. The Marshall Lectures*, Cambridge University, Cambridge.
- Molina O. e Rhodes M., 2002, *Corporatism: The Past, Present, and Future of a Concept*, «Annual Review of Political Science», n. 5, pp. 305-331.
- Myles J., 1989, *Old Age in the Welfare State: The Political Economy of Public Pensions (second edition)*, University Press of Kansas, Lawrence.
- Myles J. e Pierson P., 2001, *The Comparative Political Economy of Pension Reform*, in P. Pierson (a cura di), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, New York, pp. 305-333.
- Palier B., 2002, *Gouverner la sécurité sociale: Les réformes du système français de protection sociale depuis 1945*, Puf, Parigi.
- Pierson P., 1996, *The New Politics of the Welfare State*, «World Politics», vol. 48, n. 2, pp. 143-179.
- Pierson P., 2001, *Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies*, in P. Pierson (a cura di), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, New York, pp. 410-456.
- Reynaud E. (a cura di), 2000, *Social Dialogue and Pension Reform: United Kingdom, United States, Germany, Japan, Sweden, Italy, Spain*, International Labour Office, Ginevra.
- Rimlinger G.V., 1971, *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America, and Russia*, Wiley, New York.
- Swenson P.A., 2002, *Capitalists against Markets: The Making of Labor Markets and Welfare States in the United States and Sweden*, Oxford University Press, New York.
- Visser J. e Hemerijck A., 1997, «A Dutch Miracle»: *Job Growth, Welfare Reform, and Corporatism in the Netherlands*, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Weaver K.R., 1986, *The Politics of Blame Avoidance*, «Journal of Public Policy», vol. 6, n. 4, pp. 371-398.

Traduzione dall'inglese di Carlo Gnetti

Sindacato e welfare.
Un focus sull'Italia

Sindacato e processi di cambiamento nelle opinioni dei protagonisti

A cura di Elena Persano, con un'introduzione di Mimmo Carrieri

RPS

Nelle pagine che seguono, attraverso una serie di interviste strutturate effettuate tra il settembre e l'ottobre 2008, sono stati interpellati sul tema del rapporto tra sindacato e welfare alcuni importanti dirigenti sindacali italiani, in particolare: Susanna Camusso, segretaria confederale Cgil, Dipartimento politiche dei settori produttivi; Carla Cantone, segretaria generale Spi-Cgil; Franco Martini, segretario generale Filcams-Cgil; Morena Piccinini, segretaria confederale Cgil, Dipartimento welfare e nuovi diritti; Giorgio Santini, segretario confederale Cisl, Dipartimento lavoro formazione sviluppo Mezzogiorno; Claudio Treves, coordinatore Dipartimento politiche del lavoro Cgil nazionale. Con questo lavoro si è inteso offrire uno scorcio sulla riflessione interna al sindacato sia relativamente al modo in cui esso ha contribuito e contribuisce a configurare il sistema italiano di welfare, sia rispetto al suo riposizionamento nello spazio del confronto politico e all'opportunità – rimodulando parte delle proprie funzioni – di allargare

il bacino di riferimento per collegarsi a nuove domande di tutela che attendono una propria rappresentanza sociale.

Le interviste sono organizzate in due parti: la prima, comune a tutti gli intervistati, è composta da due domande di carattere generale sul tema della rappresentanza, sugli sforzi e la capacità sindacale di visione e interpretazione delle trasformazioni socio-economiche post-fordiste nella prospettiva della costruzione di un welfare della cittadinanza; la seconda, da tre quesiti differenziati per ciascun intervistato, diretti a indagare ambiti più specifici e dinamiche sindacali connesse alla contrattazione e al rinnovato ruolo della contrattazione territoriale, all'identità stessa degli organismi sindacali e allo specifico inquadramento nelle politiche europee. Un ringraziamento particolare va a Mimmo Carrieri per aver gentilmente accettato di introdurre queste pagine, fornendo così alcuni riferimenti di scenario ed interpretativi alla base del reportage.

*Introduzione*TENDENZE EUROPEE DI SPICCO E SPECIFICITÀ
DEL CASO ITALIANO

Sono già diversi anni che è in corso un dibattito, a livello internazionale e tra gli studiosi di scienze sociali (oltre che tra i quadri e i militanti), intorno al riposizionamento dei sindacati dopo i fasti dell'età (quasi) dell'oro collegata alla regolazione fordista.

Viene condivisa l'analisi che registra e segnala il restringimento associativo dei sindacati nei paesi più avanzati: i tassi di sindacalizzazione arretrano, qualche volta in modo significativo, in quasi tutti i paesi considerati, con qualche eccezione¹. Indicatori di scricchiolii crescenti vengono anche dai paesi scandinavi che sembravano finora immuni da problemi e che comunque conservano un tessuto associativo molto denso, le cui percentuali oltrepassano il 60% dei potenziali membri.

È invece aperta, e fonte di dibattito, la questione della interpretazione di questi trend quantitativi. Una parte degli osservatori, partendo anche dall'esame dell'intreccio tra sindacato e politiche di welfare² ha teorizzato una tendenza, poco resistibile, al declino del fenomeno sindacale.

In realtà altre letture, più fini, dei dati disponibili hanno condotto una parte degli studiosi – tra cui chi scrive – ad ipotizzare chiavi analitiche differenti. In primo luogo è stata sottolineata la non automatica coincidenza tra le percentuali di adesione e lo spazio disponibile per la rappresentanza sindacale: questa tende ad essere – e a restare – più ampia, e solo parzialmente è influenzata dai trend associativi³. Non si configura quindi una tendenziale scomparsa dei sindacati, appunto l'inevitabile declino, ma piuttosto un loro restringimento dovuto all'affermazione dell'economia post-fordista dell'informazione e della conoscenza che costruisce – almeno temporaneamente – un ambiente meno favorevole per il dispiegamento dell'azione sindacale. In questo quadro, non mancano le opportunità per rimodulare l'insediamento e le funzioni dei sindacati, allargando il loro bacino di riferimento sociale, e nello stesso tempo collegandoli a nuove domande di tutela e di

¹ Visser J., *Trade Unions Membership Statistics*, «Monthly Review», gennaio, n. 129, 2006.

² Boeri T. e al., *Il ruolo del sindacato in Europa*, Egea-Bocconi, Milano, 2002.

³ Regini M., *I mutamenti nella regolazione del lavoro e il resistibile declino dei sindacati europei*, «Stato e mercato», n. 67, 2003.

diritti che, insoddisfatte, attendono una più sincronica offerta di rappresentanza.

Questo angolo di lettura, che mette in evidenza le opportunità di prospettiva per i classici movimenti sindacali europei, risulta ancora più dotato di senso per quanto concerne il caso italiano. Diversamente da altri paesi, e spesso in controtendenza con questi, il sindacalismo italiano ha lievemente incrementato le iscrizioni dei lavoratori attivi da metà degli anni novanta, consolidando la propria presenza tra i pensionati, la cui elevatissima capacità associativa costituisce uno dei tratti peculiari dell'azione organizzativa dei nostri sindacati. Inoltre, grazie alla attenzione verso il perseguimento di beni pubblici e al contestuale radicamento negli interessi immediati, spesso arricchito da meccanismi inediti di validazione democratica, i nostri sindacati confederali hanno occupato uno spazio importante, e spesso da protagonisti, tanto nella sfera pubblica che nell'arena propriamente delle relazioni industriali⁴. Negli ultimi mesi ha preso corpo una campagna di stampa – più mediatica che scientificamente fondata – che tende a ridimensionare il ruolo dei sindacati, in sintonia con il fastidio tipico della cultura neo-liberista nei confronti del peso e delle funzioni assolute dalle grandi organizzazioni di rappresentanza sociale. Riemerge periodicamente la pulsione per un modello di capitalismo non coordinato – secondo le classificazioni della political economy – in cui il mercato detta le leggi non solo nella sfera economica ma anche in quella della convivenza civile. In realtà le argomentazioni utilizzate da questi critici italiani appaiono di consistenza limitata, perché puntano sul parallelismo con i partiti, e sulla sottolineatura dei privilegi di un ceto sindacale separato dalla società. Se queste fortunate critiche populiste che contribuiscono a segnare lo spirito dei tempi hanno qualche fondamento (e riscuotono successo) in relazione all'accertato rattrappimento sociale dei partiti (che non andrebbe comunque accettato con rassegnazione), esse mostrano la corda in relazione ai sindacati, che mantengono un insediamento sociale di massa. Nella letteratura comparata il caso italiano viene piuttosto considerato come un esempio tipico di maggiore vitalità sociale e di attenzione verso l'attivazione di meccanismi di democrazia dialogica, tendenti ad avvicinare le leadership (e le decisioni assunte) alle domande e agli orientamenti dei rap-

⁴ Come ho provato a dimostrare in Carrieri M., *Sindacato in bilico*, Donzelli, Roma, 2004.

presentati⁵. A conferma di questa maggiore attenzione al coinvolgimento dei lavoratori si può citare, come caso emblematico ma non isolato, il referendum organizzato sul Protocollo sul welfare del 2007: caso non solo emblematico sul piano del metodo, ma anche su quello del successo per l'indubbia rilevanza della partecipazione registrata e del consenso espresso verso le scelte assunte dalle leadership sindacali.

In questo quadro va rilevato che il welfare costituisce un luogo emblematico dell'azione sindacale. Questo assunto appare valido per il passato, data la correlazione significativa tra consolidamento del sindacalismo e allargamento delle politiche di protezione sociale che si è configurata nel trentennio di maggiore fulgore del fordismo. Ma sembra essere ancora più stringente in prospettiva, dato che i confini tradizionali tra relazioni industriali, mercato del lavoro e welfare, che davano vita ad arene regolative almeno analiticamente scandite in modo netto, sembrano essersi assottigliati date le sovrapposizioni evidenti: il già citato protocollo triangolare del 2007 non casualmente si concentra intorno a questi aspetti mescolandoli, dal momento che essi si caratterizzano come il cuore della regolazione post-fordista.

Tornando alla trama passata non c'è dubbio che i grandi sindacati siano quelli fortemente connessi con l'ascesa e l'affermazione del welfare keynesiano. È difficile individuare con esattezza il fattore causale: è la forza dei sindacati, oppure il moltiplicatore sociale indotto dal welfare? Possiamo ritenere che sia stata alle origini la pressione sociale organizzata dai sindacati a far decollare l'intervento pubblico e la spesa sociale. Fenomeno generalizzato, ma particolarmente vistoso per le dimensioni raggiunte e gli esiti conseguiti nei paesi nordici, rispetto ai quali si è parlato di keynesismo forte e di un orientamento più marcato verso la piena occupazione. Successivamente è stata l'ampiezza delle politiche sociali a trainare lo spazio dei sindacati rafforzandolo.

Ed è evidente che sui benefici per i lavoratori e per i sindacati, dal punto di vista della membership, impattano due variabili fondamentali. Una si riferisce al carattere tendenzialmente universalistico della protezione sociale, che produce un più forte effetto sicurezza. L'altra riguarda invece il coinvolgimento dei sindacati nella gestione di policy settoriali, oltre che nelle macrodecisioni più rilevanti. Entrambe queste dimensioni aiutano a spiegare comparativamente i risultati più solidi maturati nel welfare scandinavo, orientato ad ampliare i confini

⁵ Si vedano i contributi di Baccaro, in particolare Baccaro L., *La political economy della concertazione*, «Stato e mercato», n. 1, 2007.

dell'inclusione sociale, e nello stesso tempo chiarisce le ragioni degli effetti organizzativi più larghi e robusti di cui hanno lungamente beneficiato i sindacati nordici.

Ma anche nella crescita e consolidamento del welfare italiano si rintraccia un collegamento visibile con la parabola del sindacato. Sul finire degli anni sessanta si è costruita progressivamente una costituzione materiale del welfare che ha visto il sindacalismo confederale in prima fila nelle decisioni di istituzionalizzazione, ampliamento e omogeneizzazione delle politiche sociali, dalla previdenza alla sanità, agli strumenti di tutela contro la disoccupazione. Una lunga storia che ha toccato il suo punto massimo probabilmente negli anni novanta, quando accordi solo bilaterali tra i governi e i sindacati hanno costituito per ben due volte, nel 1995 e nel 1997, la base fondante per interventi legislativi in materia di riforma pensionistica. Una storia interrotta – ma non eliminata – dal precedente governo di centro-destra, che provvide senza il consenso dei sindacati, a rivedere il sistema previdenziale (mediante l'introduzione del famoso «scalone»). È una storia nel corso della quale le organizzazioni sindacali hanno dato prova di adattabilità e di disponibilità a rivedere, in modo concertato, le stesse misure affluenti prese nella fase dell'espansione della spesa pubblica.

Come è stato evidente nella trattativa che ha portato all'accordo del 23 luglio 2007, rimane ancora molto da riformare, e anche da «scambiare»: tra regolazione della flessibilità e allargamento della stabilità, oltre che del numero e della platea dei beneficiari di un nuovo welfare a misura dei nuovi lavori⁷.

Deve delinearsi il disegno di un welfare più in sintonia con i mutamenti sociali del lavoro: in questa crisi diventa vitale la ridefinizione del sistema degli ammortizzatori sociali richiesta da gran tempo dai sindacati.

Il percorso delineato con il Protocollo 2007 – che ne costituiva la prima messa in opera – si è interrotto. Ma questo non significa abbandonare l'obiettivo, che rimane vieppiù valido. Esso dovrebbe consistere nella costruzione di un welfare più inclusivo e più in sincronia con il post-fordismo, e quindi non puramente risarcitorio, ma in grado di definire i lineamenti di una nuova regolazione socio-economica. Questa riscrittura del compromesso socialdemocratico richiede però,

⁶ Nonostante opinioni diverse: si veda Regini M., *Associazione degli interessi, regolazione del lavoro e sviluppo economico*, in Regini M. (a cura di), *La sociologia economica contemporanea*, Laterza, Bari-Roma, 2007.

⁷ Secondo l'approccio di Paci M., *Nuovi lavori nuovo welfare*, Il Mulino, Bologna, 2006.

non solo ai sindacati ma a tutti gli attori in campo, l'elaborazione di una nuova cultura delle riforme. Dopo l'evaporazione progressiva della spinta alla crescita continua delle spese sociali (che coincide con il tardo keynesismo), mostra anche in questa fase la corda quella logica liberista fondata sul taglio o ridimensionamento necessitato di ogni intervento protettivo considerato comunque un costo. Questa logica non sarà più sostenibile in prospettiva, come ben mostrano gli interventi di questa inchiesta di «Rps». Non solo in ragione delle tendenze demografiche, che portano alla crescita tendenziale della spesa sanitaria e previdenziale. Ma anche per una ragione strettamente economica – che si aggiunge a quelle di equità sociale – che consiste nel valorizzare il welfare ridisegnato (e depurato dei suoi sprechi e inefficienze) come un vero polmone produttivo e funzionale allo sviluppo, e non come un mero costo da tenere sotto controllo (ancor più nella direzione di marcia dello Stato minimo, che esprime l'attuale governo). Ma qui – durante la crisi finanziaria in atto – sarà necessario ripensare alle visioni di lungo periodo della politica economica. Compito arduo, che è una forte sfida per i partiti di sinistra, se si tiene conto che l'ortodossia economica è stata impersonata nel nostro caso molto più dal precedente ministro dell'Economia (di centro-sinistra), che dall'attuale (di centro-destra).

La stessa prospettiva dei sindacati nel XXI secolo è legata appunto alla capacità di mettere in moto questo percorso. Essi saranno protagonisti nell'economia post-fordista se daranno un contributo rilevante alla definizione delle regole del gioco più adatte a trovare un equilibrio funzionante e dinamico tra i diritti dei lavoratori e le ragioni dell'economia.

Gli intervistati di questo reportage mostrano che i sindacati hanno chiaro l'orizzonte dei problemi e non sono disarmati: dall'investimento sulla contrattazione territoriale, che indica anche il potenziale di aggregazione sociale disponibile nel territorio, alla necessità di intervenire in modo più attivo nel mercato del lavoro, accompagnando i lavoratori verso l'acquisizione di diritti e tutele adeguate.

Certo, rimangono zone grigie sulle quali lavorare e incertezze sulla stessa capacità di attrarre e fornire rappresentanza efficace ad una parte dei soggetti – i più deboli – che sono alle prese con lavori discontinui e precari. Non ci possiamo nascondere che resta ancora strada da percorrere per immergere il sindacato nel post-fordismo e far decollare compiutamente – anche grazie a questa immersione – il welfare post-fordista. Ma la direzione di marcia è quella giusta, se – come appare – è in gioco la riproposizione aggiornata del nesso inscindibile tra diritti del lavoro e diritti di cittadinanza universali.

INTERVISTA A SUSANNA CAMUSSO

segretaria confederale Cgil, Dipartimento politiche dei settori produttivi

1. Secondo lei, il tentativo del sindacato di ampliare i confini istituzionali della cittadinanza e della protezione sociale degli ultimi anni ha prodotto un'interazione virtuosa tra rappresentanza e capacità di influenza su imprese e Stato, oppure un circolo vizioso, caratterizzato da una forza sindacale dalla rappresentanza insufficiente e da una capacità di influenza ancora più debole?

Il sindacato, maturando la sua esperienza di rappresentanza dei lavoratori, è giustamente arrivato alla consapevolezza che i diritti di cittadinanza sono inclusivi di quelli sociali e del lavoro.

Senza un'idea di cittadinanza come si potrebbe influire, per esempio, per contrastare la discriminazione nei confronti delle donne o dei migranti?

Il tentativo fatto ha introdotto un'interazione virtuosa sicuramente sì, ma certo non ancora sufficiente, basti pensare all'interpretazione limitativa che viene data dalla responsabilità sociale di impresa o la tendenza, spesso manifestata, secondo cui bisogna ridurre parte dei diritti acquisiti per darne parzialmente di nuovi.

Certamente è stata una stagione più dispersiva che di avanzamento, e vi sono delle contraddizioni tra un'idea di diritti che guarda alla cittadinanza e una rappresentanza che non riesce a raggiungere il traguardo di una diffusione effettiva in tutti i luoghi di lavoro che sono molto cambiati rispetto alla stagione delle grandi fabbriche concentrate.

Questo porta con sé un primo problema che la Cgil ha affrontato nella conferenza di organizzazione: quello del territorio.

Ancora il tema della rappresentanza, della sua certificazione e trasparenza, per il quale da tempo invociamo una legge, diventa ancor più urgente quando la frammentazione del mercato del lavoro e la multi-eticità possono comportare anche vie di dispersione della rappresentanza.

Risulta però difficile attribuire questa problematicità alla scelta di ricomporre la rappresentanza di lavoratori e lavoratrici nella dimensione di cittadini.

2. Volgendo lo sguardo agli assestamenti più favorevoli del sindacato, in che misura sono stati solamente lasciti del passato, destinati a soccombere di fronte al perdurare e all'approfondirsi delle tendenze economiche e tecnologiche in opera nella so-

cietà post-fordista e in che misura, invece, sono stati assetti istituzionali perfettamente in grado di sostenere in modo evolutivamente adeguato le nuove tendenze, garantendo uno sviluppo del paese in linea con le dinamiche europee?

Considerare i risultati che il sindacato ha avuto solo come un lascito del passato è una visione che non legge le trasformazioni che sono intervenute, la privatizzazione del rapporto di lavoro nella pubblica amministrazione, la contrattazione in particolare al secondo livello, la contrattazione territoriale e del welfare; ovviamente le conquiste e i diritti «del passato» sono quelli che hanno permesso di individuare nuove frontiere.

Esiste il luogo comune che l'innovazione tecnologica, che la dimensione globale dell'economia, siano di per sé positive e rendano meno necessario il sindacato.

Tutto questo non convince: certo, abbiamo registrato limiti, difficoltà ad immaginare e proporre forme organizzative e contenuti contrattuali sulla precarietà, per esempio, ma da qui ad individuare nell'organizzazione sindacale dei lavoratori un soggetto destinato a soccombere!

È poi utile sapere che l'affermazione che siamo in una consolidata epoca post-fordista è una lettura di superficie del mondo del lavoro. Infatti nel lavoro italiano sopravvivono e si fondono fordismo e post-fordismo e l'idea di un lavoro diffuso liberato dai vincoli è la rappresentazione di una parte del lavoro; negli stessi settori del terziario si mescolano tante forme organizzative, la maggior pervasività del lavoro non corrisponde ad un'altrettanto diffusa trasformazione dello stesso.

3. Come è stata affrontata, in questi ultimi anni, la necessità sempre più urgente di gestire gli outsider e quella di continuare a rappresentare i segmenti più avanzati degli insider?

È stata affrontata provando a definire un sindacato di «categoria» che si dedicatesse esplicitamente alle nuove figure con qualche risultato positivo e una problematica irrisolta del «che fare» quando nuove e vecchie forme si incrociano negli stessi luoghi di lavoro e non sempre questo ha corrisposto ad un'adeguata rappresentanza collettiva.

Indubbiamente un ostacolo è venuto dalla carenza della legislazione italiana. Infatti una idea che ha sicuramente prevalso nella legislazione degli ultimi anni, ovvero che le nuove forme di lavoro fossero auto-

nome e tendenzialmente scelte, nega il fatto che in verità molte siano mascherature di un ordinario rapporto subordinato.

Proprio a partire da queste contraddizioni la Cgil aveva proposto la definizione di lavoratore economicamente dipendente.

4. Che tipo di influenza ha avuto nelle due anime dell'azione sindacale, quella rivendicativa e quella compatibilista, il divario tra le condizioni effettive e quelle percepite del lavoro?

Mi pare un po' giornalistico e schematico dividere in anime rivendicativa o compatibilista il dibattito sulla contrattazione.

Così come parlare di condizioni di lavoro effettive e percepite è immaginarsi il lavoro come un unicum, dove tutte le condizioni sono riportabili a definizioni generali.

Meglio sarebbe parlare di modelli teorici e pratica effettiva.

Invece nel suo cambiamento, l'organizzazione del lavoro, il mercato del lavoro, hanno accentuato differenze oggi molto significative.

Emblematica è la ricerca Fiom sulle condizioni di lavoro, nella quale a molti che narrano di una condizione peggiorata, di ritmi vincolati e di assenza di prospettiva corrisponde circa un terzo di risposte che valutano l'autonomia del lavoro, la crescita di professionalità.

La caratteristica che permane è il modo in cui in questi anni si sia in realtà ristretta la contrattazione nei luoghi di lavoro. Questo ha determinato la percezione, ma anche la realtà, che si siano affrontate meno le condizioni concrete di lavoro.

Ma se si analizzano un po' più in profondità le dinamiche, si scopre come la scelta di collocazione di un'impresa diventa fondamentale per la qualità della contrattazione, l'innovazione, la competizione.

5. Quanto è stata condizionata l'attività sindacale dal ridimensionamento della «presenza sui luoghi di lavoro», dovuta alla difficoltà di creare una base associativa tra la nuova forza lavoro? Il «sindacato di classe» sta cedendo il posto a un «sindacato associativo»?

È indubbio che il cambiamento dell'impresa, la sua frantumazione e anche il moltiplicarsi delle forme contrattuali, e non, di assunzione, determinano una difficoltà nella contrattazione: quella di rappresentare realmente tutti i lavoratori che sono in quel luogo, in quel sito.

L'opera di sindacalizzazione delle nuove figure è difficile proprio per la debolezza insita nella precarietà sia nelle imprese organizzate che

nel pubblico; lo è per tutte le cosiddette nuove professioni. Anche il sindacato di categoria (NIdiL), appositamente pensato, fatica a crescere nella rappresentanza.

Vi è indubbiamente nel sindacato chi è affascinato dall'idea di sostituire la rappresentanza con gli enti bilaterali, ma non è l'idea della Cgil, poiché i servizi possono completare la contrattazione, ma non sostituirla.

6. Il caso Alitalia e la posizione strategica dei sindacati. Come valuta l'azione rivendicativa messa in atto? Crede che la posizione della Cgil abbia subito un eccessivo attacco pregiudiziale e immotivato sulle accuse di corporativismo?

La vertenza Alitalia è stata sicuramente «anomala», sia per le modalità con cui si è presentato e caratterizzato il governo, sia per la discutibile pretesa del possibile acquirente di condizionare l'offerta ad un'intesa con il sindacato.

Indubbiamente proprio per la differente composizione della rappresentanza in quell'azienda, questo tema della rappresentanza si è posto con grande evidenza.

In questo senso giustamente la Cgil ha sostenuto la posizione che non si possa rappresentare per volontà «governativa», ma nella concretezza degli iscritti.

Che ci sia stato un attacco pregiudiziale alla Cgil, è evidente, basta scorrere le dichiarazioni del governo nei giorni della trattativa.

Valuto positivamente la politica rivendicativa messa in atto, anche alla luce delle positive modifiche ottenute a partire dalla salvaguardia, seppure parziale, della parte più debole, ovvero i contratti a termine.

Infine, sul presunto corporativismo, è per la Cgil un'accusa illogica prodotta in malafede. È vero invece che nella frammentazione della rappresentanza in Alitalia vi sono elementi di corporativismo, anche alimentati nel tempo dalla gestione aziendale e dalle logiche che associano alcune figure emarginandone altre. Proprio la consapevolezza di questo, avrebbe dovuto far condurre – al governo, al commissario, a Cai – la vertenza in altro modo.

Non si supera il corporativismo negando rappresentanza ai sindacati, ma proponendo relazioni diverse e adeguate ai processi da affrontare e al futuro di un'azienda così importante.

INTERVISTA A CARLA CANTONE
segretaria generale Spi-Cgil

1. Secondo lei, il tentativo del sindacato di ampliare i confini istituzionali della cittadinanza e della protezione sociale degli ultimi anni ha prodotto un'interazione virtuosa tra rappresentanza e capacità di influenza su imprese e Stato oppure un circolo vizioso, caratterizzato da una forza sindacale dalla rappresentanza insufficiente e da una capacità di influenza ancora più debole?

Il tentativo di ampliare i confini istituzionali della cittadinanza non è stato compiuto solo dal sindacato confederale. In realtà nella seconda metà del secolo scorso, a seguito delle trasformazioni indotte dalla globalizzazione si è resa evidente:

- ♦ una evoluzione demografica che ha visto aumentare l'età media della popolazione in tutti i paesi industrializzati. In Italia il fenomeno si è presentato in una forma più accentuata a causa della natalità.
- ♦ Contemporaneamente si è verificata l'irruzione nel panorama sociale di nuovi soggetti quali donne, giovani, portatori di handicap, di orientamenti sessuali diversi, immigrati, ecc. che hanno dato vita a movimenti, associazioni, forme organizzate diverse da partiti e Oo.Ss.

Questi soggetti sociali, non riconducibili a nessuna appartenenza tradizionale, hanno espresso nuovi bisogni e hanno proposto un'interpretazione allargata e diversa dei diritti di cittadinanza. Penso ad esempio al movimento delle donne che ha spostato in avanti l'idea di parità rivendicando sostanza e non solo formalità giuridica attraverso l'elaborazione dell'idea di pari opportunità; penso a parole quali autodeterminazione nelle scelte di vita, autonomia, dalla famiglia, nuovo rapporto tra i sessi, riconoscimento del lavoro di cura, conciliazione tra tempi di vita e tempi di lavoro.

Penso al soggetto anziani, che ha proposto e continua a proporre una lettura diversa dell'economia, della sanità, della psicologia, della socialità...

Queste idee e i valori in esse contenuti hanno rifiutato culture tradizionali e le hanno innovate, ma soprattutto hanno ampliato i confini dei diritti. Da quei movimenti, dalle loro rivendicazioni ha tratto origine una legislazione innovativa e la richiesta di cambiamento delle forme di protezione previste dallo stato sociale.

Anche il sindacato ha fatto la sua parte.

Ha accompagnato le rivendicazioni di questi movimenti, ha partecipato all'elaborazione di nuove leggi e – senza travalicare mai i confini della sua rappresentanza – ha tentato di inserire queste novità nei Ccnl. In alcuni di questi infatti si sono ottenuti dei riconoscimenti, ad esempio per il lavoro di cura. Senza contare il coinvolgimento dell'impresa nei tentativi di conciliare i tempi di vita con i tempi del lavoro, sostenuti dall'intervento pubblico.

Per un certo periodo, quindi, ma sempre in base ai rapporti di forza più o meno favorevoli, un'interazione virtuosa tra rappresentanza sindacale e capacità di influenza sulle imprese, pur con tanti limiti e difetti c'è stata. Del resto l'esperienza italiana ci rappresenta un movimento operaio capace di slanciarsi fuori dalla fabbrica e di proiettarsi nel territorio. Penso alle lotte per la casa, la scuola pubblica, la salute – per citarne alcune – che hanno prodotto conseguenze vere di cambiamento. Un esempio per tutti è la costituzione del servizio sanitario nazionale. Questi cambiamenti hanno prodotto anch'essi sviluppo e accresciuto la ricchezza del paese.

Poi qualcosa si è rotto. La rottura però non è avvenuta per indebolimento della capacità di rappresentanza che in Italia, a differenza del resto d'Europa, è rimasta solida.

In realtà, per effetto dei processi liberisti della globalizzazione e della finanziarizzazione dell'economia, è cambiata l'impresa. Senza ricorrere ad un eccesso di generalizzazioni, si può affermare che dagli anni '80 del secolo scorso, si è diffuso un pensiero aziendale, sostenuto dagli stessi proprietari, secondo il quale il primo obiettivo di un'impresa è la massimizzazione del valore per gli azionisti. L'interesse di qualunque persona coinvolta nell'azienda, lavoratori, consumatori, clienti, abitanti dei territori nei quali sono inseriti gli insediamenti produttivi, non ha nessuna importanza o è di importanza inferiore. L'azione economica dell'impresa si slega dalle conseguenze ambientali e culturali che essa provoca e colloca la conduzione dell'azienda in un'ottica di breve periodo. Il fine non è più la produzione di ricchezza per l'impresa e per la collettività, ma la massimizzazione dei profitti derivanti dal mercato finanziario e la messa in secondo piano del rapporto a lungo termine con il mercato di sbocco delle merci e dei servizi offerti.

In questo quadro tutto diventa possibile. Abbiamo assistito infatti alla messa in opera di azioni socialmente irresponsabili, fino al verificarsi della situazione attuale, dove l'economia di carta fagocita l'economia reale.

In un quadro così definito, il sindacato con le sue sole forze non può contrastare questo andamento dell'economia. Ci vorrebbe una nuova, buona politica sul piano globale per contrastare la deresponsabilizzazione e interventi pubblici di sostegno e di accompagnamento al recupero della responsabilità dell'impresa. Insomma il sindacato fa quel che può, ma da solo non basta.

2. Volgendo lo sguardo agli assestamenti più favorevoli del sindacato, in che misura sono stati solamente lasciti del passato, destinati a soccombere di fronte al perdurare e all'approfondirsi delle tendenze economiche e tecnologiche in opera nella società post-fordista e in che misura, invece, sono stati assetti istituzionali perfettamente in grado di sostenere in modo evolutivamente adeguato le nuove tendenze, garantendo uno sviluppo del paese in linea con le dinamiche europee?

La forma organizzata del sindacato si è conformata e sviluppata sulla base del modello di produzione taylorista, attraverso la costituzione di sindacati di categoria organizzati in modo verticale. A questi va aggiunta la positiva anomalia del sindacato dei pensionati che organizza una condizione sociale, quella dell'essere persona anziana senza fondare l'adesione al settore produttivo di provenienza. Oggi, senza ombra di dubbio la forma organizzata dei lavoratori in attività mostra la corda sia rispetto alla condizione dell'economia, sia rispetto alla condizione delle persone.

Lo sforzo che il sindacato sta compiendo è quello di riorganizzarsi, ri-assestando la sua presenza nel territorio, per consolidare la relazione con i lavoratori, seguirli meglio nell'evoluzione del mercato del lavoro, rappresentarne più compiutamente i bisogni.

Questo tentativo, che ha alle spalle l'elaborazione compiuta nel corso dei lavori della Conferenza di organizzazione, si fonda su un'idea precisa di modello di sviluppo. Nella nostra idea, lo sviluppo dell'economia, la crescita della ricchezza del paese non possono essere scissi dal miglioramento delle condizioni di benessere delle persone. Un benessere che oggi appare in declino per effetto dei processi economici in atto e che le dinamiche di sviluppo europee non riescono a contrastare. Per noi restano validi gli obiettivi di Lisbona per modernizzare e adeguare ai nuovi bisogni lo stato sociale in Italia e in Europa.

In questo quadro non possiamo che riproporre la nostra convinzione dell'esistenza di un nesso inscindibile tra diritti del lavoro e diritti di cittadinanza universali, cioè uguali per tutti.

3. Qual è stato il peso attribuito, in questi ultimi anni, alla contrattazione territoriale del sistema dei servizi? Si può considerare una decisione appropriata per il passaggio dell'azione sindacale verso una dimensione di tutele post-industrialista?

La contrattazione territoriale del sistema dei servizi è per noi un punto irrinunciabile. Contrattare servizi per il benessere delle persone quali l'assistenza sociosanitaria al domicilio delle persone, politiche per la casa, per i trasporti, l'istruzione per tutte le età, dagli asili nido alle università della terza età significa intervenire sulla qualità della vita nelle comunità locali e difendere il reddito delle persone che vi abitano. Di più, nella società del rischio e dell'incertezza, abbiamo proposto un modello di welfare locale capace non solo di assistere le situazioni di fragilità, ma di promuovere le capacità delle persone attraverso la messa in opera di un sistema a rete di servizi e di prestazioni. Questa idea che ha ormai più di dieci anni di vita, è più che mai valida e attuale. Per noi rappresenta un'azione prioritaria del sindacato. È vero: la contrattazione territoriale per lungo tempo è stata delegata ai sindacati dei pensionati e dei dipendenti pubblici e ha visto la confederazione un po' defilata. Oggi però, assistiamo ad una forte ripresa di interesse confederale.

Certo si tratta di una battaglia difficile perché chiama in causa una molteplicità di soggetti: sindacato, volontariato, impresa – per nominarne alcuni – e, soprattutto, le istituzioni locali che sono chiamate ad una forte assunzione di responsabilità e di cambi di stile nella gestione della pubblica amministrazione. Anche qui c'è un difetto e un'assenza riconoscibile nel ruolo dei partiti e della politica.

4. Le pensioni di anzianità sono il più evidente nesso dell'interazione tra contesto istituzionale, relazioni industriali e regime di welfare per una lunga fase dal secondo dopoguerra in poi. In generale, come giudica il tentativo del sindacato di aver gestito e influenzato le politiche sociali sulle materie pensionistiche?

Sull'azione del sindacato in materia pensionistica, va formulato un giudizio positivo.

Il punto di partenza del nostro ragionamento è stato:

- ♦ considerare le pensioni salario differito, finanziato dai contributi versati dal lavoratore e dall'impresa in una logica di solidarietà tra generazioni;
- ♦ separare l'assistenza, da porre in capo alla fiscalità generale, dalla previdenza, da finanziare con la contribuzione dei lavoratori e delle imprese;

- ♦ procedere a riforme pensionistiche capaci di contrastare posizioni di privilegio;
- ♦ adeguare la capacità di copertura del potere d'acquisto delle pensioni con modalità concertative e legate all'andamento della ricchezza del paese;
- ♦ costruire il secondo pilastro previdenziale tentando di metterlo al riparo da eventuali danni derivanti dalle oscillazioni finanziarie.

5. Parte degli studi sul welfare state attribuiscono ai sindacati un atteggiamento «miope» che, attraverso la spesa per le pensioni, il prepensionamento anticipato e altri piani di atterraggio morbido, ha compromesso la crescita economica e l'occupazione. Quali le sue considerazioni in merito?

Non c'è stato nessun atteggiamento miope. La riforma pensionistica varata nel 1995 fu condivisa dalle Oo.Ss. sottoposta con esito positivo alla consultazione dei lavoratori. A partire da quella riforma si sono risanati i conti dell'Inps, oggi in attivo, e si è avviato il secondo pilastro previdenziale.

Ma alcune considerazioni vanno fatte. La prima, che esprimo con una domanda è la seguente: come si può pensare di ridurre la spesa pensionistica se la popolazione anziana è destinata ad aumentare? A meno di non programmare una futura generazione di anziani poveri è evidente che la relazione tra spesa pensionistica e Pil non può essere considerata in una prospettiva di ribasso. Certo va monitorata e tenuta sotto controllo, ma non è immaginabile una sua ulteriore riduzione. I dati ci consegnano una spesa previdenziale italiana percentualmente superiore alla media europea. Qui va detto che i dati di spesa tra i diversi paesi europei non sono rilevati tutti con lo stesso metodo. Nel dato italiano, ad esempio, è compreso l'istituto del Tfr che i lavoratori europei non conoscono. È questo che fa schizzare in alto il dato.

Seconda considerazione: da anni il sindacato rivendica una riforma degli ammortizzatori sociali degna di questo nome e che riorganizzi sotto il segno dell'equità e della solidarietà generale gli attuali istituti. Questa riforma non vede mai la luce.

La terza: le politiche di crescita economica e occupazionale richiedono strumenti altri rispetto alla compressione dello stato sociale. Non sempre i governi che si sono succeduti le hanno messe in campo.

6. Le leggi che regolano il sistema pensionistico italiano si sono mosse, negli ultimi anni, sempre nei limiti delle riforme «parametriche», ossia di azioni che operavano

nella logica dei sistemi esistenti, facendo dei passi nelle direzioni dell'aumento dell'età pensionabile, del restringimento delle condizioni di accesso al pensionamento, del rafforzamento del legame tra contributi e protezione. Alla luce della situazione attuale, come valuta l'azione e l'influenza del sindacato in merito a questi processi decisionali? Secondo Lei cosa bisognerebbe fare per mettere in sintonia gli strumenti di tutela per i pensionati con i cambiamenti richiesti dalla società in trasformazione?

La valutazione anche qui è positiva. Il coinvolgimento delle Oo.Ss. nei processi decisionali di riforma è sempre positivo per almeno due motivi. Il primo riguarda la cultura del sindacato confederale, capace di rappresentare i bisogni previdenziali dei lavoratori nel quadro delle compatibilità economiche.

Il secondo sta nella consapevolezza che nessun progetto di riforma o di cambiamento può funzionare senza il consenso dei diretti interessati. Da questo punto di vista il sindacato è un soggetto formidabile di coinvolgimento e di informazione.

Il sindacato ha un progetto per mettere in sintonia gli strumenti di tutela per i pensionati con i cambiamenti richiesti dalla società in trasformazione. Esso è fondato su una riforma complessiva del welfare che deve diventare sempre più di comunità, non più solo riparativo ma di promozione, capace di riconoscere i soggetti nelle loro differenze e di sostenerli nelle difficoltà proposte da questa modernizzazione.

Il nostro pensiero di fondo coincide con il dettato costituzionale, ancora attualissimo, che prevede un ruolo forte del soggetto pubblico per rimuovere gli ostacoli che si frappongono al pieno sviluppo della persona umana. Uno Stato non invasivo né paternalistico ma capace di promuovere benessere e democrazia.

INTERVISTA A FRANCO MARTINI
segretario generale Filcams Cgil

1. Secondo lei, il tentativo del sindacato di ampliare i confini istituzionali della cittadinanza e della protezione sociale degli ultimi anni ha prodotto un'interazione virtuosa tra rappresentanza e capacità di influenza su imprese e Stato oppure un circolo vizioso, caratterizzato da una forza sindacale dalla rappresentanza insufficiente e da una capacità di influenza ancora più debole?

Innanzitutto, occorre ricordare che per il sindacato confederale e per la Cgil la protezione sociale ha sempre rappresentato uno degli obiettivi della propria azione. Senza scomodare le più antiche tradizioni, che hanno visto la nascita di numerose Società di Mutuo soccorso, la contrattazione sindacale si è cimentata su terreni importanti del welfare, già negli anni nei quali il tema non rappresentava ancora una delle priorità del dibattito politico e istituzionale. Agli inizi degli anni '70, ad esempio, in diverse aree del paese la contrattazione aveva conseguito importanti risultati. Ricordo in quegli anni il famoso accordo che nel distretto tessile pratese portò alla costituzione del Cogefis (Comitato gestione fondo interventi sociali), finanziato attraverso un contributo dell'1% a carico delle imprese, per la realizzazione di interventi a carattere sociale, come il potenziamento degli asili nido, dei trasporti per i lavoratori pendolari e per la realizzazione di una mensa interaziendale, sempre per i lavoratori del settore. La vocazione sociale, oppure, l'«anima sociale» è sempre stata una componente del sindacalismo confederale. Non vi è dubbio, però, che negli anni successivi lo spessore della crisi della finanza pubblica, la fine di un modello di sviluppo fondato sulla svalutazione competitiva, sulla leva del debito pubblico, ha reso la «questione sociale» ben più stringente e tra tutti, il tema previdenziale è esploso in tutta la sua consistenza. Il sindacato della rappresentanza più tradizionale, quella del modello industrialista, si è dovuto far carico di una problematica assai più generale, senza ampliare contestualmente la stessa sua rappresentanza. La contraddizione più evidente stava e resta nel fatto che un modello di welfare «inclusivo» non può per sua natura che essere universalistico, mentre la rappresentanza sindacale lo era più negli intenti che nella costruzione concreta di politiche e azioni. Gli effetti di tale contraddizione più che essere misurati nella caduta complessiva del potere di influenza del sindacato su imprese e istituzioni, stanno nel rischio che lo stesso sindacato può indirettamente contribuire ad accentuare gli squilibri fra settori più e meno protetti del mercato del lavoro. La nota accusa ad un sindacato più sensibile alla protezione del lavoro «garantito» sottolinea proprio questa contraddizione, che per anni ha ritardato la percezione di un potere contrattuale che nel breve termine può ancora essere esercitato con la forza di una tradizionale rappresentanza, ma alla lunga non potrà che ridursi, in ragione di una mancata sintesi tra interessi non sempre conciliabili nella stessa «classe» sociale.

2. Volgendo lo sguardo agli assestamenti più favorevoli del sindacato, in che misura sono stati solamente lasciti del passato, destinati a soccombere di fronte al per-

durare e all'approfondirsi delle tendenze economiche e tecnologiche in opera nella società post-fordista e in che misura, invece, sono stati assetti istituzionali perfettamente in grado di sostenere in modo evolutivamente adeguato le nuove tendenze, garantendo uno sviluppo del paese in linea con le dinamiche europee?

Non vi è dubbio che il passato sindacale importante, che descrive la storia di questo ultimo secolo, ha avuto un peso determinante nelle affermazioni dei decenni più recenti. Così come non vi è altrettanto dubbio che la sola eredità non sarà sufficiente a rendere lo stesso soggetto sindacale in grado di intercettare le sfide dello sviluppo post-fordista. Ma questo è tema non riconducibile al solo sindacato, riguarda tutti i soggetti della politica e dell'economia e, in parte, rappresenta una delle cause che ha segnato il passaggio dalla prima alla seconda repubblica e che ancora pesa sulla crisi italiana. In ogni caso, il sindacato ha provato a confrontarsi con i passaggi più difficili del nostro recente sviluppo cercando di mantenere sempre intrecciati fra loro l'azione di tutela della rappresentanza, anche nella sua parzialità, e l'interesse generale del paese. Pochi altri soggetti lo hanno fatto con altrettanta coerenza. Basti pensare alla vicenda della riforma pensionistica del '95 e a quali conflitti in seno alla tradizionale rappresentanza il sindacato ha dovuto sostenere, sia per allargare le tutele previdenziali a soggetti esclusi, sia guardando alla necessità di fronteggiare il disastroso stato della finanza pubblica. Non con altrettanta coerenza imprese e governanti hanno cercato di tenere insieme interessi parziali e generali, facendo della finanza pubblica, fin quando e anche oltre il possibile, il canale di finanziamento di egoismi e corporativismi particolari.

Ciò che rischia di soccombere, nelle dinamiche moderne dello sviluppo, non sono i valori del passato, né alcuni importanti risultati che la contrattazione e, successivamente, la legislazione hanno sancito, quanto la capacità di adattarli alle sfide attuali. Per esempio la contrattazione: non è esercitando meno contrattazione che il sindacato sarà più moderno. Su questa questione si sta costruendo un gigantesco equivoco, forse non del tutto casualmente. Il dibattito più recente viene rappresentato come una parte del sindacato che resiste alle necessarie trasformazioni del modello contrattuale e un'altra paladina delle innovazioni. In realtà, guardando bene ai contenuti, più che alle affermazioni di principio, la modernità consisterebbe nel ridurre sempre più la contrattazione ad esercizio che vede direttamente coinvolti il singolo lavoratore e l'imprenditore, dunque, il rapporto individuale

quale «innovativa» sede negoziale. Non mi pare molto moderno tale desiderio delle imprese, tanto più se affiancato ad un ruolo della contrattazione collettiva sempre più schiacciata su un ruolo di consenso alle scelte di chi governa, tanto l'impresa, quanto lo Stato. È forse più moderno affidare al sindacato, attraverso la bilateralità, compiti sussidiari propri del pubblico? Verrebbe da chiedersi come mai nel paese al quale spesso si guarda quale esempio di moderno sviluppo, il tema della presenza pubblica nelle funzioni di tutela e di sviluppo sociale ed economico ha rappresentato uno dei temi del confronto elettorale tra democratici e repubblicani.

Il problema, quindi, non è più o meno sindacato, più o meno contrattazione, più o meno bilateralità, ma come, perché e, soprattutto, attraverso quali regole. Ecco, il tema delle regole, il vero problema! Se si capisse che dietro la caduta di consenso nei confronti del sindacato vi è soprattutto quella pretesa di rappresentare «a prescindere», allora si capirebbe anche quale sia la chiave giusta per rendere moderno il sindacato. Ma guarda caso proprio il tema delle regole (democrazia e rappresentanza sindacale) è tema avversato dai presunti innovatori, anche questo in chiave molto provincialista e poco in linea con le tendenze (sindacali) europee.

3. Le economie postindustriali, con i vincoli fiscali imposti dalla globalizzazione e dall'integrazione europea, hanno inasprito il dilemma: mantenere l'uguaglianza vs creare occupazione? L'esperienza degli anni '90 del cosiddetto job first, ovvero dare la priorità alla creazione di occupazione, ha reso l'accesso ai sussidi più difficile e condizionale? Quanto questo ha favorito o osteggiato la vostra attività sindacale?

Il tema dell'occupazione non può che rimanere in ogni caso la priorità assoluta. La crisi finanziaria di queste settimane ha reso evidente il dramma di una economia il cui sviluppo sia stato rappresentato per anni più dalla carta che dalla crescita reale. L'economia reale è la ricchezza prodotta dallo sviluppo. Le persone, donne e uomini, debbono rappresentare la principale leva sulla quale agire per conseguire questo obiettivo. Non esistono più economie in grado di «assistere», senza produrre le condizioni economiche per farlo. Tra l'altro, immaginare uno sviluppo fondato su una ristretta base occupazionale e un'area crescente di risorse umane da assistere attraverso sussidi non farebbe che accrescere il disagio sociale, dato che la crisi viene sempre più misurata con il problema della «quarta settimana», anzi, c'è già chi parla

della «terza». Non esiste, quindi, un conflitto tra occupazione e protezioni sociali. Il punto, semmai, è un altro ed è quello di costruire un sistema di protezioni sociali, di sussidi che sia strumento complementare e non alternativo ad una politica della piena occupazione, perché la stessa piena occupazione non può essere obiettivo da perseguire sulla base di modelli superati, a partire da quello fordista. Il lavoro ha caratteristiche sempre più flessibili, discontinue e la garanzia di poterlo assicurare per tutto l'arco della vita viene da un insieme di interventi propri delle politiche attive del lavoro. In questo senso, i sussidi non possono essere strumenti né marginali, tanto meno di emarginazione. Essi debbono certamente aiutare la formazione del reddito delle persone che vivono la crisi dell'occupazione, ma debbono stare dentro un sistema che restituisca alle stesse persone le giuste opportunità di reingresso al lavoro. Qui le contraddizioni si sprecano, perché, da un lato si fa un gran parlare della funzione strategica della formazione continua, dall'altra, si continua a destrutturare il mercato del lavoro con ogni forma di contratto «povero», sul piano della valorizzazione e della continuità professionale. Tra l'altro, questa assurda politica di distruzione del capitale professionale rischia di sprecare il valore aggiunto contenuto nelle nuove generazioni del lavoro, le più schiacciate da politiche di precarizzazione e anche in questo caso il rischio è di vederle contrapposte, anche sul terreno delle protezioni sociali, alla parte più strutturata e garantita del lavoro. È difficile, infatti, nascondere che il ricorso frequente all'uso di strumenti di sostegno, quali prepensionamenti, periodi lunghi di cassa integrazione e altro, nelle situazioni di crisi di aziende importanti o famose, o in settori altrettanto importanti o decisivi, per definire vertenze che diventano notizia nazionale, viene vissuta sempre più come una discriminazione verso altri settori del mondo del lavoro, per i quali, altrettanto dispiego di risorse e soluzioni non c'è. L'unico vero ostacolo all'attività sindacale, quindi, soprattutto in una crisi dalle proporzioni come quella che si profila, è evitare di farsi risucchiare in una guerra tra poveri. E questo si può fare mettendo in campo con coerenza una piattaforma che combatta la precarietà, che offra strumenti di sostegno alle difficoltà e alle crisi, ma in una chiara strategia di sviluppo occupazionale che guardi ad un nuovo profilo di politica industriale, economica e sociale.

4. Nella situazione attuale le finalità dell'esperienza sindacale conducono ancora a un senso di identità generale? Le diversità prodotte dalla contesa distributiva delle

risorse, delle opportunità, delle garanzie legate ai nuovi rischi sociali hanno gettato le basi del venir meno del «movimento sindacale» a favore di un sindacato come «movimento sociale» con domanda e rappresentanza indefinite che vanno oltre i confini del lavoro dipendente?

Si tratta, in questo caso, dello sviluppo logico del ragionamento fatto finora. Intanto, ripeto che il problema non è il venir meno del sindacato, ma di quale sindacato. Vi sono in campo diversi modi di rappresentare la funzione sindacale. Non credo che fin quando esisterà il lavoro dipendente (ma vale anche per quello autonomo, in un certo senso) potrà venir meno la funzione sindacale. Per quanto coinvolgimento si possa immaginare del lavoratore nei processi aziendali (pubblici o privati) esisterà sempre un inevitabile e oggettivo rapporto gerarchico sfavorevole ai lavoratori. Il sindacato è strumento di rappresentanza, in quanto è strumento di difesa, di tutela e, nell'esercitare questa funzione, ovviamente anche di proposta. Solo in funzione di questa capacità viene misurata dai lavoratori l'importanza dell'esistenza di un sindacato.

La questione dell'identità è solo apparentemente divenuta meno importante del passato. Sicuramente lo è molto meno quella di natura ideologica o politica, ma questo non è necessariamente un difetto, del resto, riflette le profonde trasformazioni che la stessa struttura politica ha subito in questi anni. L'identità professionale o quella legata alla condizione lavorativa è più difficile dall'essere annullata. Questo non significa prefigurare un sindacato che torni ad essere quello «dei mestieri», per quanto non vada attribuito necessariamente un significato negativo alla nozione di mestiere. Il tratto identitario che più di ogni altro può, tuttavia, rendere attuale il valore del soggetto generale, della confederalità, resta il valore del lavoro, della sua funzione nello sviluppo.

I lavori sono tanti, ma il lavoro resta la leva fondamentale dello sviluppo e se resta tale, il tema della sua dignità, della sua valorizzazione e della sua giusta remunerazione è tema che può «tenere insieme» un grande «meticcio», come è il mondo del lavoro nel nostro paese. I conflitti distributivi nascono soprattutto quando ognuno deve pensar per sé a costruire il proprio futuro. In questo caso è evidente che il controllore di volo sarà poco propenso ad immaginare che esista un futuro in gioco anche per la cassiera dell'ipermercato o per la badante rumena, così come, lo stesso dipendente del grande stabilimento industriale del Nord metterà in secondo piano il destino incerto che

RPS

Mimmo Carrieri, Elena Persano

l'operaio di un'impresa del Sud vede sempre più sfumare nel gioco delle disuguaglianze sociali e territoriali.

Ovviamente, il «movimento sindacale» rischia di diventare «movimento sociale» anche per dover supplire ad una crisi della politica. Ma questa non è storia nuova. Un tempo era il pan-sindacalismo, oggi è una riforma della scuola, imposta per svilire la scuola pubblica, che non incontra altri soggetti che il sindacato in grado di mettere in campo una risposta, in cui condizione lavorativa e condizione sociale si uniscano.

Starei attento a proiettare troppo in avanti questi esempi. Al fondo, il sindacato, anche quello dei cittadini, come fu pensato a suo tempo dalla Uil, è un soggetto che trova la sua ragione di essere nel mondo del lavoro e in questo ambito la sua vera rappresentanza; certo, in un mondo del lavoro molto cambiato, dove dipendente e indipendente segnano un confine molto labile di tanti lavori. Chi pensasse che il sindacato possa trasformarsi fino al punto da rendere secondaria quella che per me resta la sua funzione primaria, può sempre chiamarlo sindacato, ma sarebbe sicuramente altra cosa.

5. Il processo di integrazione europea ha indebolito la forza contrattuale dei sindacati? In che misura?

Se il processo di integrazione europea rende più forti le economie di ogni singolo paese, il sindacato non può che uscirne rafforzato. Certo, l'integrazione europea ha chiuso definitivamente con politiche di bilancio alle quali lo stesso sindacato aveva appeso le sorti di molte sue battaglie. Ma ciò che rende deboli non è diagnosticare la malattia, ma ritardarne la cura. Il processo di integrazione europea ha fatto capire al sindacato che il futuro sta oltre i confini di una visione sbagliata dell'economia e della spesa pubblica che per anni hanno caratterizzato lo sviluppo del paese e con esso quello dello stesso sindacato. Quanto prima il sindacato è in grado di cogliere la portata nuova delle sfide, la necessità di pensare a nuove dimensioni dello sviluppo, dell'impresa, dello stesso lavoro, quanto prima la sua forza tornerà ad essere incisiva, come quella che ha consentito il progresso degli anni '60 e '70.

Ovviamente, oggi tale processo di integrazione pone in essere una nuova dimensione della stessa iniziativa sindacale, quella europea. E qui non possono che essere ribaditi tutti i limiti di un sindacalismo europeo ancora impreparato a costruire una lettura unitaria dei processi,

ancora prigioniero di visioni interne ai propri confini. Il difficile non è riunire storie e culture sindacali diverse, che, viste più da vicino, non sono così diverse da rendere impossibile la sintesi. Il vero problema è costruire un'idea comune per il futuro dell'Europa sindacale e del lavoro. Purtroppo, anche il sindacato paga i ritardi dell'Europa politica e istituzionale e in più, le difficoltà ad individuare sedi negoziali ove poter condizionare processi dettati e gestiti da grandi multinazionali, da potenti centrali economiche e finanziarie. Qui veramente il cammino è difficile e tutto in salita, ma è il caso di dire che occorre non guardare indietro, non guardare sotto, perché di fronte allo strappiombo non si può che guardare davanti, in alto e continuare a camminare.

INTERVISTA A MORENA PICCININI

segretaria confederale Cgil, Dipartimento welfare e nuovi diritti

1. Secondo Lei, il tentativo del sindacato di ampliare i confini istituzionali della cittadinanza e della protezione sociale degli ultimi anni ha prodotto un'interazione virtuosa tra rappresentanza e capacità di influenza su imprese e Stato oppure un circolo vizioso, caratterizzato da una forza sindacale dalla rappresentanza insufficiente e da una capacità di influenza ancora più debole?

Il sindacato si è battuto in questi ultimi anni con l'obiettivo di estendere i diritti di cittadinanza e la protezione sociale. Nel perseguire questo obiettivo ha cercato di innovare analisi e forme organizzative. Vediamo, ad esempio, come abbiamo cercato di cogliere le nuove forme di povertà e di esclusione sociale. Nella nostra cultura consolidata il povero, l'escluso, l'emarginato, coincidono con la figura del disoccupato. Dal lavoro, infatti, le persone hanno sempre tratto quanto bastava per vivere dignitosamente. Oggi la realtà si presenta diversamente. Abbiamo una soglia – che tende a crescere – di persone che lavorano ma non hanno dal lavoro quel reddito sufficiente per una vita dignitosa. Si diffonde, cioè, il lavoro povero, che riguarda quasi sempre donne, giovani con bassa formazione professionale, ma anche lavoratori over 45 espulsi precocemente dal posto di lavoro. Il lavoro povero, inoltre, è una spirale che tende sempre più a chiudersi: chi oggi ha un lavoro povero difficilmente esce da questa condizione. Ma c'è di più. Proprio la condizione di povertà e di esclusione tende oggi a complicarsi, per certi versi ad ampliarsi. Non a caso alcuni studiosi usano il termine di «vulnerabilità sociale». In sostanza, a rischio di

emarginazione si trovano ceti sociali che negli anni precedenti si consideravano immuni dal malessere sociale. Si amplia la zona e la fascia di incertezza; crescono i fattori che possono produrre esclusione ed emarginazione: il rapporto stabile/precario con il mercato del lavoro, la presenza o meno di reti parentali o di vicinato, le relazioni, l'istituzione e la formazione, la disponibilità o meno dell'alloggio, il suo costo e la sua qualità. Il venire meno di uno di questi fattori può portare ad una situazione di difficoltà, può produrre disuguaglianza. Abbiamo cercato e cerchiamo di rappresentare anche questa nuova realtà sociale. E rappresentarla è senza dubbio più difficile. Perché molte delle figure sociali che si trovano a svolgere lavori poveri, precari, discontinui, non sono aggregati in grandi concentrazioni di lavoro bensì dispersi in una miriade di piccole unità lavorative e spesso «obbligate» dal datore di lavoro a non manifestarsi, a non assumersi impegni sindacali pena la perdita del lavoro. Così come pure l'anziano non autosufficiente, le persone soggette a sfratto e con redditi non sufficienti, si trovano in una condizione di «dispersione» sul territorio. Sono difficoltà non indifferenti per un sindacato che pure cresce per numero di iscritti. Proprio la consapevolezza di questa difficoltà e al tempo stesso la volontà di rappresentare anche questa nuova condizione sociale ha portato la Cgil, nella sua recente Conferenza di organizzazione, a fare una scelta impegnativa: assumere, cioè, la contrattazione sul territorio come uno degli elementi salienti della propria iniziativa politico-sindacale. Molte delle figure sociali, infatti, che si trovano a vivere una condizione di esclusione si possono incontrare solo con una presenza assidua sul territorio. In secondo luogo, ferma restando l'importanza cruciale del contratto collettivo nazionale di lavoro, è decisivo saper contrattare servizi, formazione, organizzazione degli orari, tariffa, assistenza, assetto del territorio, qualità dell'abitare.

2. Volgendo lo sguardo agli assestamenti più favorevoli del sindacato, in che misura sono stati solamente lascito del passato, destinati a soccombere di fronte al perdurare e all'approfondirsi delle tendenze economiche e tecnologiche in opera nella società post-fordista e in che misura, invece, sono stati assetti istituzionali perfettamente in grado di sostenere in modo evolutivamente adeguato le nuove tendenze, garantendo uno sviluppo del paese in linea con le dinamiche europee?

Nessuno sottovaluta la necessità di rinnovare cultura, organizzazione, pratiche sindacali, di fronte ai processi di cambiamento che si sono

verificati nel mondo produttivo e nell'assetto sociale del nostro paese. Questo è un impegno a cui non ci sottraiamo. Altra cosa, però, è dipingere un sindacato come un retaggio del passato e, proprio per questo, destinato a «soccombere». Non è così. Ci sarà pure una ragione se di fronte ad una crisi profonda di quasi tutte le organizzazioni politiche – in particolare della loro cultura politica e capacità di rappresentanza – l'unico soggetto capace di una rappresentanza sociale e collettiva è il movimento sindacale. E non in astratto. Abbiamo sottoposto ad una consultazione l'accordo realizzato con il protocollo del 23 luglio 2007 alla quale hanno partecipato e votato 5 milioni di lavoratori, iscritti e non iscritti al sindacato. Una grande prova di democrazia e di partecipazione, visti i tempi che corrono.

E abbiamo fatto questo in anni assai difficili. Prendiamo proprio il tema del welfare. Abbiamo dovuto contrastare una cultura politica che ha sostenuto l'inconciliabilità tra il sistema di welfare e lo sviluppo economico. Secondo questa cultura, il welfare andrebbe ridimensionato perché imprigionerebbe risorse preziose che andrebbero invece liberate e destinate alle imprese e alla crescita economica. Sono stati lasciati margini sempre più ristretti alla spesa sociale e alle politiche pubbliche, delineando una crescita economica fondata prevalentemente sull'economia di carta e sulla riduzione di diritti e tutele. Se l'Italia è oggi uno dei paesi più fragili tra i paesi europei – che pure vivono una fase di grande difficoltà – è proprio per aver applicato quelle ricette senza affrontare i nodi strutturali della nostra economia e del nostro apparato produttivo. E proprio di fronte alla crisi odierna è vitale per l'Italia, ma anche per gli altri paesi europei, cambiare radicalmente il proprio modello di sviluppo investendo su ambiente, sapere, ricerca, dignità e diritti del lavoro.

3. Qual è stato il peso attribuito, in questi ultimi anni, alla contrattazione territoriale del sistema dei servizi? Si può considerare una decisione appropriata per il passaggio dell'azione sindacale verso una dimensione di tutele post-industrialista?

È bene precisare che la contrattazione territoriale delle politiche sociali non è una pratica del tutto nuova per il sindacato. Negli anni '70-'80 il sindacato comprese che i diritti dei lavoratori non si fermavano ai cancelli della fabbrica e nei luoghi di lavoro. Il diritto alla casa, alle cure sanitarie, all'assistenza, si conquistava anche nel territorio. Prende così vita la zona sindacale, si formano i consigli unitari di zona e si de-

finiscono le piattaforme territoriali. In quegli anni vengono consolidati alcuni pilastri del welfare: sanità, diritto allo studio, previdenza.

Dopo questa fase si assiste ad un impegno diretto delle Camere del lavoro che contrattano le politiche sociali in particolare in relazione alla formazione dei bilanci degli enti locali. Si afferma, poi, il sindacato dei pensionati per il quale la contrattazione delle politiche sociali è un elemento fondamentale proprio per difendere le condizioni di vita dei pensionati.

Inoltre, alla fine degli anni '90, la legge di riforma dell'assistenza (n. 328) fa fare un ulteriore passo in avanti alla contrattazione delle politiche sociali. In quella legge, infatti, viene riconosciuto il ruolo del sindacato nella contrattazione sociale in relazione a tre funzioni decisive: garantire una allocazione equa delle risorse, rappresentare i bisogni che si manifestano in un determinato territorio, tutelare gli interessi dei lavoratori del settore.

Nella legge viene definito un modello di concertazione nel quale il sindacato viene coinvolto nella programmazione e progettazione degli interventi oltre che nella verifica della qualità dei servizi. Non è nuovo, quindi, per il sindacato il tema della contrattazione sulle politiche sociali. Oggi la contrattazione sul territorio delle politiche di welfare acquista ancora più importanza proprio per le affermazioni che ho fatto rispondendo alle domande precedenti: prevale una sensazione diffusa di incertezza; si afferma un'ampia fascia di soggetti che non trovano collocazione nel mercato del lavoro per una carenza di domanda. Cresce quindi il bisogno di tutele che non trovano risposta solo nella contrattazione nei posti di lavoro. Molte delle figure sociali che rappresentano le nuove forme di disagio e di esclusione si incontrano e si possono rappresentare solo se si ha una presenza e un radicamento nel territorio.

4. Si ritiene spesso che i sindacati tendano a preservare lo status quo, inteso come il mantenimento delle dimensioni dello stato sociale senza alcuna distribuzione di reddito a favore delle giovani generazioni e dei disoccupati. Quanto questa affermazione trova, a Suo avviso, corrispondenza con la Vostra azione rivendicativa e in che modo avete tentato di rafforzare il legame con le fasce di outsider del mercato del lavoro?

Trovo del tutto insensata la polemica che si è sviluppata nei confronti del sindacato che difenderebbe esclusivamente i lavoratori cosiddetti garantiti. Quella polemica ha assunto diverse forme e si è sviluppata in

diversi modi: il sindacato difenderebbe gli insider a danno degli outsider; oppure, il sindacato difenderebbe i privilegi acquisiti dai padri a danno dei figli. Sono polemiche strumentali che non colgono – anzi, sarebbe meglio dire non vogliono cogliere – la natura dei problemi che sono sul tappeto. Ciò che è in questione non è che il nostro sistema di welfare fa pagare ai figli i privilegi dei padri, ma che il nostro modello produttivo ridistribuisce sempre meno ricchezza al lavoro e sempre più alla rendita. Si è voluto perseguire un modello di crescita in cui la ricchezza si produce prevalentemente attraverso l'economia di carta. In questo modello la forza di un'impresa non sta tanto nel numero di lavoratori che occupa, nella sua capacità di innovare prodotti e organizzazione del lavoro, quanto nella sua forza sui mercati finanziari. È così che il lavoro diventa come una qualsiasi merce che si compra quando serve e da cui ci si libera quando non serve più. Così non si ha più certezza dei propri diritti né rispetto alla maternità, né rispetto alle pensioni o alla sanità. È un meccanismo che non solo produce precarietà del lavoro, ma anche un diffuso senso di insicurezza che coinvolge tutti, giovani e anziani. È questo processo che ha rotto il patto di solidarietà tra generazioni. In passato, infatti, erano i giovani ad aiutare i più anziani; oggi sono gli anziani a sostenere i più giovani proprio perché entrano più tardi nel mondo del lavoro, sono chiamati a fare lavori precari per molti anni e spesso con bassi salari. Pensare di risolvere tali questioni riducendo per tutti le tutele è del tutto insensato, dal momento che – come abbiamo cercato di argomentare – il cuore del problema sta proprio nel modello di crescita fin qui perseguito. È proprio quel modello di crescita che va messo in discussione, aprendo una iniziativa sul nuovo modello di sviluppo e sulla ridefinizione dei meccanismi di redistribuzione della ricchezza e degli indicatori di crescita.

Ci si chiede se, nella nostra azione rivendicativa, abbiamo tentato di rafforzare il legame con le fasce più fragili del mercato del lavoro. Bene, voglio fare un solo esempio. Sappiamo bene che tante donne e tanti giovani svolgono lavori precari e discontinui; ciò ha un impatto rilevante sulle condizioni di vita presenti ma anche future. In un sistema previdenziale contributivo rimanere a lungo nella morsa di lavori precari e con bassi salari compromette la possibilità di raggiungere una pensione dignitosa. Così, nel Protocollo sul welfare sottoscritto unitariamente dal sindacato e dal precedente governo di centrosinistra si prevede che vengano modificati i criteri su cui vengono definiti i coefficienti di trasformazione che determinano l'importo della pensione, così da garantire – in particolare proprio per le carriere la-

vorative discontinue – una futura rendita previdenziale che non scenda sotto il 60% rispetto all'ultima retribuzione.

5. Quali provvedimenti e quali azioni sono stati intrapresi per porre rimedio a quella inefficienza dinamica, caratterizzata da un trattamento differente verso le diverse generazioni di lavoratori, a favore di efficienza statica attraverso l'erogazione di sussidi agli insider? Sono state poste le basi per un patto intergenerazionale dei sindacati che assicuri e crei fiducia nelle nuove generazioni di lavoratori per un trattamento più egualitario?

Rispondendo a una delle precedenti domande ho già detto che le difficoltà attuali del nostro sistema di welfare non sono legate al fatto che i presenti «privilegi» dei padri impediscono ai figli – cioè ai lavoratori più giovani – di avere un adeguato sistema di tutele. La logica conclusione di questo assunto sarebbe quella di ridurre le tutele per i lavoratori più anziani e dare così qualche piccola garanzia in più ai lavoratori più giovani. Insomma, tutti con meno diritti e tutele. I problemi veri che ha di fronte il nostro sistema di welfare risiedono in un modello di crescita che ha prodotto bassi salari, flessibilità/precarietà del lavoro, insicurezza diffusa. Noi, in questi anni, ci siamo battuti per ampliare le tutele per tutti i lavoratori e cercare di ricondurre a unitarietà i diritti legati alle molteplici forme dei rapporti di lavoro.

L'accordo con il precedente governo di centro-sinistra realizzato con il Protocollo sul welfare del 23 luglio del 2007 ha rappresentato un elemento importante di quel tentativo di ampliare tutele e diritti. C'è chi ha criticato quell'accordo perché lo riteneva troppo riduttivo e non in grado di contrastare adeguatamente la precarietà. Io non credo che le cose stiano così. E lo dimostra il fatto che tra i primi provvedimenti del nuovo governo ci sono proprio quelli che mettono in discussione punti salienti di quell'accordo: dall'obbligo di assunzione per chi ha un contratto a tempo determinato dopo una sola proroga, al ripristino del lavoro a chiamata cancellato da quell'accordo, al tentativo di non dare seguito agli impegni assunti con il Protocollo di modificare i criteri con cui vengono calcolati i coefficienti di trasformazione per chi è nel sistema di calcolo contributivo.

Questi impegni, a maggior ragione dopo questi atti dell'attuale governo, costituiscono una priorità per la nostra agenda sindacale.

INTERVISTA A GIORGIO SANTINI
segretario confederale Cisl

1. Secondo lei, il tentativo del sindacato di ampliare i confini istituzionali della cittadinanza e della protezione sociale degli ultimi anni ha prodotto un'interazione virtuosa tra rappresentanza e capacità di influenza su imprese e Stato oppure un circolo vizioso, caratterizzato da una forza sindacale dalla rappresentanza insufficiente e da una capacità di influenza ancora più debole?

È indubbio che in molti paesi occidentali l'esperienza sindacale abbia vissuto negli ultimi decenni una fase problematica così come è indubbio che negli ultimi trent'anni, il nostro paese abbia conosciuto un profondo mutamento sociale.

È cambiato innanzitutto il lavoro e con esso sono cambiate le identità e la caratterizzazione della forza lavoro. Una realtà attraversata da potenzialità ed energie nuove ma anche da nuove fonti di rischio sociale.

È cambiata tutta la società: il trend demografico non positivo, il rovesciamento del rapporto tra popolazione attiva e popolazione non attiva, le trasformazioni della struttura e delle reti familiari, la realtà dell'immigrazione, ne danno testimonianza più evidente.

Questo cambiamento ovviamente riguarda e coinvolge anche la base associativa del sindacato. Nel nostro paese da alcuni anni si è interrotta la perdita di affiliati nelle categorie di lavoratori attivi, ma al di là delle contingenze è chiaro che la questione cruciale sia costituita dalle forme che assumerà la tutela del lavoro nei contesti caratterizzati dalla globalizzazione dei mercati e della produzione.

L'estensione della flessibilità nel lavoro ha prodotto una pluralità di forme di impiego che hanno messo in discussione il collegamento tra la condizione di lavoratore e l'acquisizione della cittadinanza sociale con relativo sistema di accesso al welfare state.

Fornire una valutazione univoca degli sforzi del sindacato di ampliare i confini istituzionali della cittadinanza e della protezione sociale non è semplice.

La Cisl, a partire dall'ultima assemblea organizzativa nazionale si è posta nell'ottica di ripartire dalla propria idea di rappresentanza per esplorare conseguentemente le modalità attraverso le quali rafforzare ed estendere la propria proposta associativa di sindacato che vuole intercettare i bisogni delle persone lungo il corso e nelle diverse fasi della vita, non solo quindi di quella lavorativa.

Una linea di azione su cui la nostra organizzazione si sta impegnando è quella di compiere una riflessione più ampia e senza pregiudizi sulle nuove energie e forze della nostra società (i giovani, i giovani lavoratori, i lavoratori atipici, gli immigrati, i lavoratori anziani e le donne che ancora oggi partecipano al lavoro molto poco rispetto agli altri paesi europei) che dovranno essere maggiormente rappresentate dal sindacato. Ciò significa sviluppare nuove modalità e nuove forme di associazionismo e, contemporaneamente, interpretare con convinzione e coerenza il nostro modello associativo. La necessità di allargare la rappresentanza ai diversi aspetti e alle diverse fasi della vita delle persone che lavorano è essenziale infine per favorire lo sviluppo del sindacato, una sua migliore visibilità, percezione ed efficacia.

2. Volgendo lo sguardo agli assestamenti più favorevoli del sindacato, in che misura sono stati solamente lasciti del passato, destinati a soccombere di fronte al perdurare e all'approfondirsi delle tendenze economiche e tecnologiche in opera nella società post-fordista e in che misura, invece, sono stati assetti istituzionali perfettamente in grado di sostenere in modo evolutivamente adeguato le nuove tendenze, garantendo uno sviluppo del paese in linea con le dinamiche europee?

L'evoluzione della tecnologia, dell'organizzazione del lavoro o della strategia d'impresa influenzano indubbiamente lo spazio di manovra delle organizzazioni sindacali.

Ripercorrere le trasformazioni intercorse nella società, nell'economia, così come nei modelli industriali e nell'organizzazione del lavoro e della sua rappresentanza, è importante per analizzare le conseguenze che i processi di cambiamento hanno comportato nell'intero sistema delle relazioni di lavoro.

In un ipotetico album vediamo scorrere dall'immagine dell'operaio di mestiere della prima rivoluzione industriale sino all'attuale processo di terziarizzazione dell'economia, al lavoro senza impresa in cui vi è una perdita di centralità (ma non una scomparsa) della grande industria verso un sistema dei servizi in cui il lavoro è meno garantito e stabile e dove non manca una consistente area di lavoro individuale e manuale. In mezzo, l'evoluzione dei sistemi di organizzazione del lavoro e di gestione delle risorse umane: dal taylorismo, al fordismo, fino al toyotismo e agli attuali dibattiti sull'incidenza salariale della produttività e all'evoluzione ed estensione dei livelli di contrattazione.

Non credo, sinceramente, che lo sviluppo di nuove tecnologie e di un'organizzazione del lavoro post-fordista siano necessariamente fo-

riere di arretramento per la rappresentanza collettiva dei lavoratori. Non possiamo certamente prendere in prestito queste parole di J.J. Rousseau: «in un certo senso prendevo dunque congedo dal mio secolo e dai miei contemporanei e facevo gli addii al mondo confinandomi in quell'isola per il resto dei miei giorni».

Pensiamo ad esempio al ruolo del sindacato come strumento per migliorare le performance economiche delle imprese e allo stesso tempo il grado di soddisfazione dei lavoratori. È una questione che, anche in considerazione dei negoziati sul nuovo modello contrattuale e del dibattito economico e politico sullo sviluppo della produttività, è presente in maniera crescente nel nostro paese. È peraltro ormai ampiamente riconosciuto che un elemento sostanziale della risposta europea ai cambiamenti produttivi legati alla globalizzazione sia rappresentata dall'innovazione, dalla formazione continua e dallo sviluppo di elevate tecnologie.

Una delle colonne portanti del sistema di *flexicurity* è certamente il grado di evoluzione partecipativa delle relazioni industriali cui si affiancano modelli organizzativi e di gestione delle risorse umane in cui il grado di coinvolgimento dei lavoratori e delle lavoratrici nel contribuire con idee e competenze basate sull'esperienza sul campo, ai processi di innovazione di produzione è fortemente valorizzato. I processi di innovazione non sono appannaggio esclusivo di ristrette cerchie di accademici, esperti e di manager, ma, se accompagnati da una gestione consapevole e «adattiva» delle risorse umane permettono lo sviluppo di processi *bottom up* fortemente positivi, oltre che per le relazioni di lavoro in azienda, anche per le performance economiche delle imprese. L'analisi dei processi innovativi e inclusivi di organizzazione del lavoro può divenire ad esempio una delle priorità politiche del sindacato. Lo sviluppo delle prerogative del singolo lavoratore, l'investimento sulle cosiddette «*capabilities*», un aspetto centrale nei modelli scandinavi di *flexicurity*, è una via interessante in cui l'autonomia individuale non si contrappone, ma si integra positivamente con la contrattazione collettiva e il ruolo del sindacato in azienda e nel territorio.

3. Qual è stato il peso attribuito, in questi ultimi anni, alla contrattazione territoriale del sistema dei servizi? Si può considerare una decisione appropriata per il passaggio dell'azione sindacale verso una dimensione di tutele post-industrialista?

Obiettivi quali l'accesso ai servizi, la programmazione partecipata, l'integrazione delle politiche sociali con quelle della sanità, della for-

mazione professionale e del lavoro, richiedono al sindacato un rinnovato e qualificato impegno per contribuire a costruire un welfare locale in grado di rendere esigibili i diritti sociali delle persone e delle famiglie.

Un esercizio, quello della contrattazione territoriale, che richiede impegno e coerenza nelle proposte, oltre al coraggio di compiere scelte mirate ad individuare priorità di fronte alla limitatezza delle risorse.

Nel campo delle politiche sociali, il ruolo del sindacato, come riconosciuto in molti documenti comuni Cgil-Cisl-Uil deve essere oltre che rivendicativo e negoziale, anche di impulso alla sussidiarietà orizzontale.

Si tratta di una funzione da sviluppare, nella distinzione dei ruoli, anche insieme alle organizzazioni del terzo settore, del volontariato e della società civile in generale.

Tutto ciò mette in gioco il sindacato nel compito di «soggetto» non direttamente pubblico nella costruzione del welfare.

Il modello sindacale europeo nasce già con una forte attenzione per l'offerta dei servizi all'iscritto e al cittadino cui troppo spesso in Italia si è guardato con sufficienza. Ci avviciniamo in questo senso a concezioni più nordeuropee del sindacato, considerando la tutela non esercitabile solo sul luogo del lavoro.

In quest'ottica, ad esempio, la recente creazione di Agilavoro, la società di intermediazione fra domanda e offerta di lavoro promossa dalla Cisl, si pone come spazio di integrazione tra le politiche del lavoro, della formazione, del sociale e della sussidiarietà nei servizi per l'impiego, offrendo in particolare, tramite le sue articolazioni territoriali, servizi volti a gestire in tutte le sue fasi il processo di ricerca di un'occupazione.

Il ruolo dei servizi è pertanto importante per la tutela delle persone: pensiamo al contatto con il sindacato che hanno avuto i lavoratori immigrati, molto spesso un contatto legato non da subito al contratto di lavoro, ma ad informazioni sul permesso di soggiorno, l'accesso alla casa e così via.

La Cisl ritiene da sempre che una maggiore equità e giustizia fiscale e sociale passino attraverso un effettivo superamento dell'estraneità dei cittadini verso le istituzioni. In Italia la quantità e complessità della normativa che regola gli adempimenti fiscali è spesso un ostacolo alla conoscenza adeguata dei propri diritti. In quest'ottica ci siamo costantemente impegnati nel favorire la semplificazione e il miglioramento del rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione, collabo-

rando attivamente con essa nell'ideazione di progetti che facilitino i percorsi di accesso ai diritti ed elevino di conseguenza la qualità dei servizi. La centralità della persona è il valore di riferimento dell'azione sindacale della Cisl. Per questo, ripeto, vogliamo offrire tutela e assistenza a lavoratori e pensionati anche fuori dal luogo di lavoro, là dove è più difficile per chi è in una posizione di non-privilegio trovare risposta ai bisogni propri e dei propri familiari. Con questo obiettivo è nato ad esempio il Sistema servizi Cisl, e per questo chi si rivolge ad esso non sarà mai considerato un semplice «cliente».

4. Si ritiene spesso che i sindacati tendano a preservare lo status quo, inteso come il mantenimento delle dimensioni dello stato sociale senza alcuna distribuzione di reddito a favore delle giovani generazioni e dei disoccupati. Quanto questa affermazione trova, a suo avviso, corrispondenza con la vostra azione rivendicativa e in che modo avete tentato di rafforzare il legame con le fasce di outsider del mercato del lavoro?

Un passo fondamentale deve essere quello di spostare risorse dal sistema degli ammortizzatori in deroga al sistema strutturale degli ammortizzatori sociali realizzando, tramite un tavolo con le parti sociali, la riforma organica degli ammortizzatori contenuta nella legge 247/07 in attuazione del Protocollo Welfare. La linea di riforma dovrà estendere le coperture della cassa integrazione anche ai settori oggi esclusi, tramite forme di finanziamento misto, in parte a carico del sistema obbligatorio pubblico, in parte a carico del sistema contrattuale-bilaterale. Inoltre per i lavoratori con contratti a termine e flessibili, che sono i primi a rischiare nei momenti di congiuntura negativa, dovrà essere facilitata la fruizione dell'indennità di disoccupazione, riducendo i requisiti di accesso.

Rispetto al rapporto del sindacato con i giovani, invece, si tratta di un tema cruciale perché l'Italia si sta velocemente trasformando – anche in confronto con gli altri Stati europei – in un paese sempre più «vecchio», e allo stesso tempo in confronto ai giovani europei e consultando i dati forniti da Eurostat, i giovani italiani sono pochi e in rilevante diminuzione, hanno livelli di scolarizzazione più bassi e ottenuti, per quel che riguarda l'università, in lassi di tempo più dilatati, un accesso al mercato del lavoro ritardato e ridotto, una scarsa propensione alla mobilità interna e internazionale, una più lenta transizione all'età adulta, e così via.

L'utilizzo delle tipologie contrattuali flessibili, pur avendo sostenuto

l'occupazione, in particolare tra le fasce deboli, ha portato con sé una dose di crescente insicurezza tra i giovani. Quella che potrebbe essere un'opportunità si trasforma spesso in una trappola. Non tanto perché il lavoro flessibile non sia tutelato (questo infatti vale solo per alcune figure), ma perché vengono meno le aspettative professionali e i progetti di vita.

È ormai ritenuto socialmente accettabile – e proficuo per le aziende e per gli stessi lavoratori – che l'inserimento lavorativo si realizzi, in una prima fase, con contratti a termine e con modalità flessibili. Quando però il lavoro flessibile si prolunga per troppo tempo nella vita di uno stesso soggetto è pronta a scattare la trappola della precarietà.

A partire dal Protocollo sul welfare del 23 luglio 2007, il sindacato italiano, e la Cisl in particolare, si sono impegnati nello sviluppare una discussione di merito sui problemi concreti del mercato del lavoro, a partire dall'inclusione e dall'occupabilità dei giovani.

Dobbiamo riportare la discussione sui giovani in quanto soggetti attivi, sui problemi reali che essi devono affrontare rispetto alle trasformazioni del lavoro e dei tessuti produttivi oltre che sul ruolo delle politiche attive del lavoro che in Italia sono maggiormente deficitarie rispetto alla maggioranza degli altri paesi europei. Entriamo in questo modo nell'ottica di ricercare soluzioni di merito in cui risalta il problema del rapporto scuola/lavoro, con i suoi tempi di transizione lunghi e sfilacciati e il mancato raccordo tra sistemi produttivi locali, parti sociali, istituzioni e sistema dell'istruzione superiore e universitaria.

Tra le ragioni della disoccupazione giovanile si indicano la bassa percentuale di diplomati e laureati e la insufficiente preparazione fornita dai sistemi scolastici e formativi.

La strada maestra è quella di un massiccio investimento per adeguare a standard di qualità più elevati il sistema di offerta di istruzione e formazione e i relativi esiti, in linea con gli obiettivi europei di Lisbona attesi per il 2010.

Cito alcuni obiettivi prioritari:

- ♦ il rafforzamento delle competenze chiave, per riallineare la quota di quindicenni che registrano difficoltà nella lettura e nella comprensione del testo alla soglia del 15,5% (attualmente il 23% non supera il punteggio minimo);
- ♦ l'abbattimento al 10% della dispersione scolastica che, come abbiamo visto, è doppia;
- ♦ l'aumento del numero di giovani diplomati, dall'attuale 70% all'85%;

- ♦ l'innalzamento del numero dei laureati delle facoltà scientifiche (Matematica, Scienze e Tecnologia) oggi su livelli mediocri;
- ♦ l'aumento sino al 70% (65% per le donne) del tasso di partecipazione generale al lavoro;
- ♦ il 12,5% di addetti impegnati ogni anno in attività di formazione continua;
- ♦ il rafforzamento delle attività di orientamento scolastico e universitario;
- ♦ un riordino dei cicli di studio universitari, che leghi l'offerta a indagini aggiornate sui fabbisogni professionali e produttivi;
- ♦ politiche per la piena contribuzione previdenziale dei periodi di disoccupazione.

Non dobbiamo però costruire ennesime varianti di politiche assistenziali ed episodiche, ma politiche strategiche di *welfare to work* (sussidi collegati allo svolgimento di attività formative e volti a sviluppare l'occupabilità) da utilizzare in politiche efficaci ed efficienti di reimpiego.

Politiche sociali e del lavoro quindi mirate e attive, che favoriscano percorsi di progressiva stabilizzazione per i giovani.

Proseguendo in quest'ottica risulta necessario valorizzare le potenzialità di stabilizzazione che contratti come apprendistato, somministrazione e lavoro a termine hanno in sé, in collegamento con la promozione di politiche attive del lavoro che potranno essere sviluppate, anche nel nuovo contesto politico, attraverso le deleghe presenti nella legge di attuazione del protocollo sul welfare, a condizione che si riesca ad impegnare le risorse economiche necessarie.

Va infine affrontata con interventi mirati la carica particolarmente negativa del problema occupazionale dei giovani nel Mezzogiorno, in particolare delle giovani donne.

5. Quali provvedimenti e quali azioni sono stati intrapresi per porre rimedio a quella inefficienza dinamica, caratterizzata da un trattamento differente verso le diverse generazioni di lavoratori, a favore di efficienza statica attraverso l'erogazione di sussidi agli insider? Sono state poste le basi per un patto intergenerazionale dei sindacati che assicuri e crei fiducia nelle nuove generazioni di lavoratori per un trattamento più egualitario?

Il tema di un nuovo patto generazionale è certamente fondamentale per la Cisl. Le riflessioni relative al mercato del lavoro non ci devono far dimenticare il contesto generale in cui si muovono le giovani generazioni nel nostro paese.

Un senso di incertezza e di spaesamento che riguarda i giovani italiani nel loro vissuto privato appare ancor più marcato nello spazio pubblico. La condizione di solitudine dei giovani si riscontra nel loro rapporto con un tessuto sociale sempre più frammentato, con una politica non in grado di generare né speranza, né fiducia e con quel «sociale non presidiato» affrontato in diverse ricerche del Censis che ci ricordano come gli spazi di partecipazione collettiva e democratica, le reti sociali, siano in regressione e disarticolazione nel nostro paese.

Secondo alcuni studi, ad esempio, i giovani che, in diverse forme e intensità, incontrano il sindacato, sono quantificabili nella misura di un terzo rispetto a quelli che vi si rapportavano negli anni settanta.

Anche in considerazione di queste criticità il sindacato, la Cisl, a partire dall'inclusione dei giovani nel mercato del lavoro e dallo sviluppo delle opportunità occupazionali e di mobilità sociale, è pronto a fare la propria parte anche con nuovi strumenti come l'Associazione giovani Cisl.

Il tema fondamentale è quello di collegare le trasformazioni del mercato del lavoro alla dimensione sociale.

È necessario chiedersi se il lavoro può rappresentare la molla che ricostruisca una dimensione sociale collettiva, in un momento storico in cui la frammentazione e la crisi della politica rischiano di promuovere un individualismo disgregante. È questa la sfida che la Cisl ha scelto di cogliere mettendo a disposizione uno spazio per i giovani che vuole essere un luogo di nuova cittadinanza all'interno dell'organizzazione. L'Associazione giovani Cisl, decisa dall'ultima assemblea organizzativa, è nata proprio per allargare, aprire gli spazi di rappresentanza e di interlocuzione del sindacato tra i giovani, valorizzando la «sussidiarietà» nel sindacato, il mutuo aiuto, il «fare comunità».

Ad essa si affianca un ulteriore strumento realizzato attraverso l'Anolf (Associazione nazionale oltre le frontiere) promossa dalla Cisl, realtà che è da tempo impegnata nell'assistenza e nella tutela dei giovani immigrati nati in Italia o giunti nel nostro paese attraverso i ricongiungimenti familiari. In quest'ottica si è concretizzata la costituzione del Coordinamento nazionale dei giovani immigrati di seconda generazione. Questa rappresentanza sarà parte integrante dell'Associazione giovani Cisl e avrà il compito di promuovere nei tavoli istituzionali preposti e nelle occasioni pubbliche azioni concrete volte a creare una società aperta alle diversità nel rispetto e nella valorizzazione delle specificità etniche, culturali e religiose contro il razzismo e l'emarginazione. La presenza dei giovani immigrati costituisce un fenomeno di grande rilevanza sociale, poiché se da una lato sono il tramite tra le

tradizioni familiari e quelle del paese ospitante, dove si svolge il processo di scolarizzazione e socializzazione, dall'altra vivono in prima persona le contraddizioni di una cultura «di mezzo».

Tali politiche e nuove dimensioni organizzative vengono promosse nell'ottica di riconoscere che il punto più problematico non sia solamente la precarietà, quanto la solitudine dei giovani di oggi; la sfida che la Cisl ha raccolto è proprio quella di dare una dimensione collettiva alle tante solitudini e il sindacato, grazie agli strumenti della bilateralità e dell'associazionismo, può offrire ai giovani risorse e un capitale sociale di speranza per i loro progetti di vita. Per il sindacato, per la Cisl, di fronte alla frammentazione non solo della società, la priorità è quella di creare su più livelli reti di collegamento interne ed esterne tra i giovani che, in diverse forme già incontrano il sindacato, ma anche lanciarsi in mare aperto e relazionarsi con i giovani in contesti e con modalità anche non tradizionalmente frequentate.

Investire sull'orizzonte di senso non significa non accompagnare e provocare, nel quotidiano, i giovani nella loro ricerca di opportunità e di concretezza. Le potenzialità, per la Cisl, di un'associazione giovanile sono anche quelle di accompagnare i giovani in momenti di particolare insicurezza come le transizioni lavorative o tra scuola e lavoro, aiutarli nel bilancio e nello sviluppo delle proprie competenze, informarli sulle possibilità di mobilità sociale e geografica, e così via.

Si tratta anche di impegnarsi in nuove politiche che sappiano affrontare le questioni giovanile non come oggetto strumentale, ma come occasione per nuove politiche di sostegno all'imprenditorialità, all'autonomia abitativa, all'accesso al credito, alla promozione trasparente del merito e delle opportunità, alla costruzione di nuovi ammortizzatori sociali collegati a politiche attive del lavoro.

I giovani saranno protagonisti attivi di queste azioni di cambiamento attraverso le quali la Cisl intende contribuire a rendere il nostro mercato del lavoro e la nostra società più inclusivi, socialmente e generazionalmente più equi e costruttori di futuro per tutti.

INTERVISTA A CLAUDIO TREVES

coordinatore Dipartimento politiche attive del lavoro Cgil nazionale

1. Secondo lei, il tentativo del sindacato di ampliare i confini istituzionali della cittadinanza e della protezione sociale degli ultimi anni ha prodotto un'interazione virtuosa tra rappresentanza e capacità di influenza su imprese e Stato oppure un

circolo vizioso, caratterizzato da una forza sindacale dalla rappresentanza insufficiente e da una capacità di influenza ancora più debole?

La domanda trascura un dettaglio non marginale: la capacità del sindacato di allargare spazi e ruoli dipende, in misura almeno eguale alla propria capacità di elaborazione, dal tipo di interlocutori cui ci si trova di fronte. Quindi se ci si trova ad interloquire con un governo come quello presieduto da Prodi, con tutti i suoi limiti, si riesce a segnare una strada, come è stato il caso del Protocollo del 23 luglio 2007, di riapertura dei termini dell'inclusione sociale (mi riferisco in particolare alle misure convenute sulle pensioni, sui coefficienti, sui lavori usuranti e sulle prime misure sugli ammortizzatori sociali). Se invece ci si trova di fronte Sacconi, allora non solo non c'è interlocuzione materiale (non si viene convocati), ma l'esecutivo procede scientificamente a smantellare quanto di innovativo si era tentato di mettere in piedi.

Per questo, penso che si dovrebbe fare un'analisi disgiunta delle proposte elaborate, della capacità dimostrata di coinvolgimento delle persone su di esse, e poi, distintamente, del tipo di interlocuzione istituzionale che si è prodotto.

2. Volgendo lo sguardo agli assestamenti più favorevoli del sindacato, in che misura sono stati solamente lasciti del passato, destinati a soccombere di fronte al perdurare e all'approfondirsi delle tendenze economiche e tecnologiche in opera nella società post-fordista e in che misura, invece, sono stati assetti istituzionali perfettamente in grado di sostenere in modo evolutivamente adeguato le nuove tendenze, garantendo uno sviluppo del paese in linea con le dinamiche europee?

Facciamo il caso dei coefficienti: dopo fiumi di inchiostro spesi a dimostrare, purtroppo con il valido contributo di qualche esponente del centro-sinistra, che il sindacato contrapponeva vecchi a giovani, insider a outsider, questo sindacato così apparentemente corporativo si batte e ottiene una misura che vuole invece proteggere i diritti previdenziali di chi ha carriere discontinue o irregolari. Naturalmente, siccome questo non rientra nel cliché, non si hanno commenti in proposito, neppure quando il governo successivo, di destra, proclama (Libro verde *La vita buona nella società attiva*, luglio 2008), di voler smantellare quella misura, ergo di voler ridurre il valore delle pensioni degli outsider, e di voler prolungare contestualmente la vita lavorativa. Trovo questa afasia dei cosiddetti commentatori indipendenti coerente con il disegno di voler presentare per forza il sindacato come reperto ar-

cheologico del novecento, cui casomai dedicare alate parole per il funerale, ma non utile per le sfide odierne e del futuro, ma non per questo trovo lo schema convincente. Apprezzerei, invece, se la critica fosse appuntata sulle nostre difficoltà di governo delle trasformazioni dell'impresa, che è davvero il terreno per noi più delicato, sempre che si voglia non semplicemente assecondare le scelte dell'impresa, ma invece cimentarsi con il tema del governo dei processi modificativi in una logica di inclusione dei diversi soggetti e non di loro contrapposizione.

3. In che misura le forme di contrattazione individuale hanno mutato i rapporti di forza a favore degli imprenditori e degli interessi dei gruppi di forza lavoro con maggiore potere sul mercato? E possono questi fattori essere tra le principali cause dell'indebolimento della rappresentanza sindacale?

Forme di contrattazione individuale ci sono sempre state, da parte delle cosiddette «categorie forti», per cui non è questo il punto problematico. Anzi, nella storia della costruzione del sindacato sono sempre stati i lavoratori forti a fare della condizione (relativamente) privilegiata sul mercato del lavoro la leva per aumentare i diritti di tutti. Il tornante decisivo è stato quando, a partire dal Libro bianco del 2001, ci si è inventati la teoria per la quale il lavoratore era divenuto maggiorenne e pertanto in condizione di badare a se stesso senza bisogno di tutela collettiva. Ne sono discese, da un lato, le norme sulla certificazione dei contratti individuali, con possibilità di «deroghe assistite» e il conseguente stravolgimento del ruolo del sindacato (e del sindacalista), che invece di rivendicare diritti deve consigliare il singolo su come perderne il meno possibile; dall'altro, specie per il lavoro part-time, una stagione di approfondimento delle divisioni tra le persone, culminata con il provvedimento che incentiva fiscalmente il lavoro supplementare, ossia incentiva una cosa che le imprese vorrebbero fare comunque, cioè assumere persone con poche ore e poi fare leva sul loro bisogno di soldi per spingerle a chiedere di fare lavoro supplementare per poterle giocare le une contro le altre. Vorrei far notare che stiamo parlando di lavori il più delle volte di «bassa qualificazione» per usare un eufemismo, per cui la proclamazione dell'avvenuta maggioranza del lavoratore (teorizzata avendo presente l'ingegnere informatico che si contratta bonus e benefits), si traduce nel peggioramento delle condizioni di quelli che già stavano peggio, e che potevano sperare di trovare nella difesa collettiva (in altre parole, in un Ccnl forte) la loro protezione.

4. Secondo molti osservatori, il passaggio dalla protezione «del posto di lavoro» alla protezione «nel mercato del lavoro» è un momento obbligato affinché i problemi del mancato adattamento istituzionale del sistema di welfare non finiscano per creare maggiore disuguaglianza e iniquità di quanto quest'ultimo non riesca a ridurre. Quali sono stati, se ci sono stati, gli interventi per ridurre i rischi di questa azione? E quale la sua valutazione in merito?

Come spesso accade, quello che dovrebbe andare insieme, una protezione forte durante il rapporto, unita ad altrettanto importanti servizi nel mercato del lavoro per governare le transizioni, viene posto in contrapposizione, come se avere servizi efficienti sul mercato del lavoro dipendesse dalla maggiore possibilità concessa alle imprese di licenziare! È un corto circuito logico stupefacente, in cui peraltro è caduta la stessa Commissione europea con il Libro verde *Modernizzare il diritto del lavoro* del novembre 2006, poi saggiamente ridimensionato a conclusione del cosiddetto «periodo di ascolto», ma pedissequamente rilanciato dal Libro verde nostrano sul welfare. In realtà, come previsto dal Protocollo del 23 luglio e dalla relativa legge attuativa (n. 247/07), ammortizzatori sociali pubblici universali e un efficiente sistema di servizi al lavoro, pubblici e privati, sono il completamento logico di un diritto del lavoro che tenga certamente conto degli sviluppi del sistema delle imprese, sul piano delle trasformazioni tecnologiche e organizzative, e quindi si faccia carico della necessaria opera di riqualificazione e aggiornamento continuo della forza lavoro, ma non per questo giudichi sorpassata l'idea alla base del diritto del lavoro, che esista cioè un contraente debole nello scambio lavoristico e che questo sia il soggetto da proteggere.

Un'osservazione ulteriore: in Italia non è vero che «non si possa licenziare» per ragioni economiche. Dalla legge sulla giusta causa del 1966, fino alla legge del 1991 di riforma degli ammortizzatori sociali, sono state regolate le risoluzioni dei rapporti collettivi dovute a motivi non imputabili al lavoratore. Quello che non è ammesso, e non capisco cosa c'entri con i licenziamenti economici, è che si possa licenziare senza giustificato motivo, e chi sbaglia è quindi sanzionato con la reintegrazione del lavoratore se l'impresa conta più di 15 dipendenti. Cosa colleghi questo fatto con l'efficienza dell'impresa, e la sua necessità di competere, resta per me un mistero. A meno che, ma allora lo si dica, il punto è proprio, come nel 2003, che ci vuole liberare della tutela contro i licenziamenti ingiustificati.

5. Garantire l'uguaglianza e combattere la disoccupazione sono due obiettivi che difficilmente possono essere perseguiti parallelamente. Essenzialmente, a suo avviso, quali sono stati i momenti che hanno condotto alla riduzione della connotazione sociale dei lavoratori e alla maggiore importanza della connotazione dello status professionale nell'ottica del processo di individualizzazione degli ultimi decenni?

RPS

Mimmo Carrieri, Elena Persano

Se penso a quanto la battaglia sull'articolo 18 ha parlato anche a coloro che non beneficiavano di quella protezione, mi viene da dire che una battaglia sui diritti ha sempre un carattere inclusivo che supera gli steccati di status, di territorio, di genere. Naturalmente, quando ci si misura con la costruzione delle norme anziché sulla loro difesa, i nodi tendono a venire al pettine, ma si tratta di una fase ascendente della capacità coesiva del sindacato. Ancora una volta, cito la vicenda dei coefficienti previdenziali del 2007, oppure, ma è una storia tutta da costruire, la sfida odierna dello scoppio della crisi finanziaria mondiale: siamo – noi, la Cgil – la sola organizzazione che ha elaborato proposte per l'insieme del lavoro, non solo «per i nostri». Altri si dedicano allo sport di acuire le differenze, noi, il sindacato confederale, sappiamo anche in questo tornante dove questo sistema potrebbe avere gioco più facile, che la via da percorrere è quella dell'unione e della sintesi di storie, bisogni, problemi diversi che tuttavia devono essere composti in una strategia confederale incentrata sui diritti.

L'azione del sindacato a livello territoriale

Ida Regalia

Nel nostro paese la storia delle relazioni tra i sindacati e i governi e le istituzioni locali è abbastanza lunga, anche se spesso poco nota; relazioni che consistono essenzialmente nella pratica di coinvolgimento e nel contributo delle parti sociali al disegno e all'implementazione di politiche sociali e del lavoro. Il fenomeno è spiegabile in grossa misura con riferimento alle caratteristiche e ai limiti del sistema di welfare italiano nel suo complesso. Il saggio esamina le fasi e le logiche di questa storia celata, concentrando l'attenzione sulle principali caratteristiche e risultati di queste relazioni e pratiche concertative. In particolare l'autrice mette in evidenza due fasi e due logiche preminenti: una prima – rintracciabile tra il 1970 e il 1980 – in cui le iniziative sindacali in materia di lavoro e politiche sociali a livello territoriale sono

di natura essenzialmente contingente e rivendicativa, finalizzate a cogliere opportunità e/o far fronte ad emergenze; in seguito – nel corso degli ultimi venti anni – queste iniziative sono divengono via via più intenzionali e strategicamente orientate, tanto da ridefinire le strategie di contrattazione delle parti sociali rivolte a specifici gruppi di lavoratori e cittadini. Il riferimento in questo caso va da una parte al ruolo della partecipazione del sindacato alla costituzione di reti sociali di sicurezza e tutela (in questo caso per le imprese e i lavoratori di microimprese artigianali) in una prospettiva di supplenza del sistema di welfare del nostro paese; dall'altra, e sempre in relazione a forme di protezione sociale e di welfare a livello locale, al coinvolgimento in iniziative di programmazione negoziata (contratti d'area e patti territoriali).

1. Premessa

Perché interrogarsi sul ruolo svolto dal sindacato nell'evoluzione e attuazione del welfare, o delle politiche di protezione sociale, a livello decentrato? In modo non molto dissimile la stessa domanda ce la ponevamo vent'anni fa in relazione alle tante prassi di interazione tra sindacato e istituzioni a livello locale-regionale (Regalia, 1987a).

Che per comprendere le caratteristiche e le trasformazioni dei sistemi di welfare, in Italia come in gran parte dei paesi europei, occorra tener conto anche delle posizioni del sindacato e del ruolo da esso variamente esercitato nei confronti delle istituzioni sul tema, è un fatto assodato. Nel dibattito culturale e politico, tuttavia, l'attenzione è stata sempre posta soprattutto sulle dinamiche che hanno avuto e hanno luogo al centro, o nel sistema nazionale nel suo complesso. Gli studi in proposito sono molti e da tempo spesso si intrecciano con le analisi dei patti sociali e le prospettive della concertazione, spesso in chiave comparata¹.

Proporci di porre qui l'attenzione alle dinamiche che hanno invece avuto, e hanno, luogo alla periferia del sistema non corrisponde tanto tuttavia a un astratto amor di completezza – come già sottolineavamo vent'anni fa –, quanto alla convinzione che, a partire almeno dagli anni settanta dello scorso secolo, si siano andati definendo e consolidando a livello decentrato, sia su iniziativa sindacale, sia su sollecitazione dei governi locali, ambiti di sperimentazione di prassi e di produzione di norme per affrontare problemi di rilevanza sociale, con caratteri non necessariamente congruenti con quanto avveniva al centro. Se ne può in effetti parlare come di un'altra storia, minore, ma non secondaria, in qualche misura parallela, per quanto non completamente scollegata, rispetto a quella, maggiore e ufficiale, che riguarda ciò che ha luogo al livello centrale delle relazioni tra sistema politico e organizzazioni degli interessi. È una storia che si costruisce intorno alle nuove opportunità di intervento e regolazione dei processi sociali che si sono via via aperte, o sono state via via immaginate, a livello decentrato, e i cui connotati e le cui conseguenze non sono semplicemente desumibili da quanto si è andato verificando a livello centrale, ma costituiscono elementi relativamente autonomi (Regalia, 1987a, p. 45)². Ed è una storia di connessioni e rimandi, prima impliciti, poi più espliciti, tra iniziativa sindacale sul territorio e funzionamento e trasformazioni del sistema di welfare del nostro paese.

In questo contributo ne abbozziamo fasi e logiche d'azione degli attori, delineandone alcune ipotesi interpretative preliminari in attesa di una ricostruzione sistematica che, a quanto ne sappiamo, non è anco-

¹ Il tema è ampio. Qui rimandiamo in particolare a Regini (2000).

² Si tratta di una storia coerente dunque con quel doppio dualismo che chi scrive ritiene caratterizzi il sistema delle relazioni industriali italiano – questa volta a differenza di quanto avviene negli altri paesi europei (Regalia e Regini, 1995).

ra disponibile. Da questo punto di vista, segnaliamo anzi di sfuggita che il tema – quello del possibile ruolo del sindacato e più in generale delle rappresentanze degli interessi nella costruzione, trasformazione e attuazione del welfare a livello periferico – appare del tutto carente anche nel discorso europeo e internazionale. In una recente, articolata rassegna sullo stato del dibattito sul welfare in Europa, non vi si fa alcun cenno (Häusermann e Palier, 2008).

L'ipotesi di fondo di questo nostro contributo è che in una prima fase l'iniziativa sindacale su tematiche sociali, specie in campo occupazionale, abbia soprattutto carattere contingente e reattivo: si interviene per cogliere opportunità o per affrontare situazioni di emergenza (come illustrato nei paragrafi 2, 3 e 4). E che in una seconda fase l'iniziativa, in cui tende anche a articolarsi e specializzarsi il range dei temi affrontati, assuma progressivamente valore intenzionale e strategico: l'intervento entra a far parte del modo in cui si ridefinisce l'azione di rappresentanza in alcuni settori o circostanze specifiche (come suggerito nei paragrafi 5, 6 e 7). Concluderemo il percorso con qualche notazione di tipo interpretativo più generale.

2. Gli antecedenti

Il punto da cui partire è la tradizione, il peculiare orientamento di un sindacalismo che da lungo tempo, fin dalla sua rinascita in età repubblicana, è stato indotto a considerare in qualche modo tra i suoi compiti l'occuparsi di welfare.

Il termine naturalmente non era in uso nei primi anni del secondo dopoguerra. Tuttavia fin dall'inizio, quando ancora il sindacato era debole sul terreno economico e sostanzialmente escluso su quello politico, rappresentanti sindacali (assieme a quelli degli imprenditori) erano stati incorporati all'interno di collegi e organi di governo degli enti previdenziali e nelle loro articolazioni territoriali, come nel caso delle commissioni provinciali per la cassa integrazione dell'Inps. Si trattava di una partecipazione nel complesso limitata, con compiti circoscritti, giustificata dal fatto che gli enti gestivano fondi o erogavano contributi a favore dei lavoratori (Regalia e Regini, 1998).

Col tempo, alla periferia del sistema tale presenza si sarebbe via via allargata, per iniziativa soprattutto dei governi locali, e rappresentanti dei sindacati sarebbero entrati a far parte di un gran numero di collegi misti cui venivano attribuite funzioni di osservazione e studio, di at-

tuazione e/o controllo degli interventi degli enti pubblici in svariati campi delle politiche economiche e sociali. Tra i campi che più ci interessano ci sono quelli della gestione dell'assistenza sociale e sanitaria, o di taluni aspetti delle politiche per il lavoro.

Verso la metà degli anni settanta, come evidenziato da diversi studi (Treu, 1976; Onida, 1976; Balboni, 1977; Colucci, 1980), il fenomeno ha ormai carattere estremamente diffuso e allo stesso tempo è estremamente variabile su base territoriale, a riprova della sua origine locale e non coordinata dal centro.

Si noti che questa forma di coinvolgimento istituzionale del sindacato in una molteplicità di organismi variamente collegati agli interventi in campo sociale, previdenziale, assistenziale degli enti pubblici sul territorio non corrisponde tuttavia in questo periodo a una richiesta sindacale; non fa parte di un'esplicita strategia delle organizzazioni del lavoro. All'interno del nuovo contesto degli anni settanta, in cui da un lato si registra il forte rafforzamento sul terreno economico di un sindacato che si presenta molto più compatto e unitario di un tempo, che ha allentato i legami con i partiti e è diventato capace di aggregare un ampio seguito anche al di fuori dei luoghi di lavoro, e in cui dall'altro si allarga lo spazio di manovra delle autonomie locali in seguito al riassetto degli ordinamenti pubblici con la costituzione delle Regioni e al processo di decentramento di funzioni statali, il coinvolgimento istituzionale diffuso del sindacato è al contrario soprattutto l'esito di un interesse nuovo degli attori pubblici locali a cercarne di acquisire a vario titolo l'appoggio.

Perché questo avviene? Perché ci si aspetta di rafforzare per questa via la propria immagine e il consenso presso le comunità locali (Pizzorno, 1977) sfruttando l'elevato seguito che il sindacato è in grado di mobilitare. Perché, cercando di assicurarsi così l'adesione preventiva del sindacato ai propri programmi di intervento, ci si attende di scongiurare il rischio di opposizioni e veti nelle fasi poi di attuazione e aumentare l'efficacia degli interventi. Perché ci si aspetta infine di averne degli alleati all'interno del contenzioso con i poteri pubblici centrali riguardo all'attribuzione di risorse e competenze.

Si noti ancora che le nuove prassi di apertura dei governi locali, e soprattutto regionali, all'apporto degli interessi organizzati non sono rivolte unicamente ai sindacati. Diverse ricerche dell'epoca (Medina, 1981; Mangano, 1981) hanno al contrario mostrato che le forme di partecipazione amministrativa o ai processi decisionali risultano estese a un gran numero di organizzazioni: dalle associazioni degli impren-

ditori, dei lavoratori autonomi, dei professionisti, alle associazioni culturali, di assistenza e beneficenza, alle cooperative e altri gruppi della società civile. E tuttavia il coinvolgimento previsto per il sindacato ha caratteri assai più estesi e non specifici. In nessun altro caso l'arco dei temi sui quali si chiede una qualche corresponsabilizzazione è tanto ampio come in quello delle organizzazioni dei lavoratori, che da questo punto di vista, almeno sulla carta, appaiono interlocutori privilegiati e titolari di una capacità fungibile di rappresentanza anche di interessi sociali non organizzati.

Si può dunque concludere che in questo periodo il sindacato viene in qualche misura implicitamente investito di una legittimità ad agire come rappresentante di interessi che vanno ben oltre la propria naturale *constituency*, per quanto intesa in senso ampio, e, più in particolare, indotto – come dicevamo – a considerare tra i suoi compiti l'occuparsi di svariate questioni nei campi della protezione e dell'assistenza sociale.

3. La costruzione di una propria strategia rivendicativa in campo sociale

Dal canto suo, tuttavia, come abbiamo già detto di sfuggita, non è tanto la via del coinvolgimento amministrativo e gestionale che il sindacato mostra in questo periodo di prediligere, quanto quella del confronto aperto, di tipo rivendicativo, con controparti sia private sia pubbliche anche in relazione alle tematiche di tipo sociale.

Per quanto riguarda il confronto con le controparti private, negli anni in cui le confederazioni promuovono la strategia della lotta per le riforme nei confronti del governo centrale, alla periferia del sistema il sindacato, dove più è divenuto forte e riconosciuto, si adopera per estendere la logica della regolazione attraverso la contrattazione collettiva in azienda a temi di protezione e intervento in campo sociale che venivano in precedenza affrontati sul terreno politico.

È il caso della rivendicazione di meccanismi di garanzia del salario nei casi di crisi produttive, che entra a far parte delle piattaforme aziendali dopo il primo shock petrolifero e che di fatto crea le premesse per la riforma nel 1975 dell'istituto delle integrazioni salariali, all'interno di un contesto in cui non esiste un reale meccanismo di protezione sociale dal rischio della disoccupazione quale quello italiano. Ed è il caso della rivendicazione, nelle vertenze delle aziende maggiori, di una

contribuzione pari all'1% del monte salari, che le imprese si impegnano a corrispondere agli enti locali per la predisposizione di servizi sociali sul territorio (asili-nido, trasporti e simili).

Ciò che in particolare va sottolineato in relazione a quest'ultimo punto è che le richieste che vengono avanzate alle aziende, e che potrebbero rientrare in una logica di welfare aziendale, su cui peraltro non vi è molta tradizione in Italia, sono apertamente qualificate dal sindacato in senso universalistico. Non si chiedono asili-nido, di cui effettivamente c'è grande carenza, riservati ai figli dei dipendenti, o linee di trasporto riservate ai pendolari delle aziende interessate, ma contributi per la realizzazione di servizi pubblici da destinarsi più in generale alla popolazione locale. L'obiettivo è dirompente e sconvolge i modi tradizionali di impostare il calcolo costi-benefici dell'azione collettiva di tipo rivendicativo.

Chi scrive ricorda lo stupore, anzi l'incredulità, e insieme la forte emozione, di una platea di sindacalisti e studiosi di relazioni industriali britannici di fronte all'illustrazione di questa strategia rivendicativa da parte di Bruno Trentin a Oxford nel 1974. In effetti, l'obiettivo è generoso, specie se si tiene conto che entra a far parte di piattaforme aziendali in cui viene intenzionalmente ridimensionata la richiesta di aumenti retributivi diretti per poter realisticamente ottenere la disponibilità a pagare delle imprese. E non si potrebbe comprenderne il senso se non all'interno del particolare clima di cooperazione sociale indotto dalla mobilitazione collettiva dell'epoca. Alla prova dei fatti, però, l'obiettivo si rivela piuttosto velleitario: perché le imprese si rivelano alquanto restie a finanziare servizi non riservati ai propri dipendenti – siamo ancora molto lontani dai dibattiti sulla responsabilità sociale dell'impresa – e perché, anche nei casi in cui ciò si verifica, gli enti locali non necessariamente sono disponibili o in grado di tradurre i contributi aziendali in effettivi nuovi servizi³.

Quanto ai rapporti con le controparti pubbliche, la strategia che esplicitamente il sindacato mostra di perseguire in questi anni è volta a stabilire contatti con i governi locali, ma cercando di sviluppare proprie capacità propositive in stretta relazione con le domande degli interessi rappresentati e evitando invece per quanto possibile di essere coinvolto sui temi proposti dalle autorità pubbliche. Anzi, dove maggiore continua a essere la mobilitazione sociale diffusa che il sindacato ha concorso a formare, non di rado esso tende a adottare comportamenti

³ Per una valutazione un po' più positiva, vedi invece Melloni (2007).

apertamente rivendicativi e conflittuali anche nei confronti delle istituzioni. È quanto avviene in casi quali quelli delle lotte contro gli aumenti delle tariffe pubbliche, o per il diritto alla casa, o della partecipazione a movimenti di disobbedienza civile, durante la quale la protesta viene talvolta riorganizzata e incanalata in piattaforme rivendicative presentate ai governi locali.

Per attrezzarsi organizzativamente su questo terreno, per un breve periodo il sindacato cerca anche di promuovere la costituzione di organismi di rappresentanza e partecipazione diffusa sul territorio, i consigli di zona, replicando al di fuori dei luoghi di lavoro il modello che si era dimostrato vincente al loro interno. L'operazione è tuttavia destinata a fallire presto, dal momento che in questo caso la struttura non trova un terreno fertile, dai confini «naturali», cui corrispondano interessi e appartenenze inequivocabili, condivisi e durevoli, come nel caso dei consigli d'azienda, ma appare piuttosto una costruzione astratta, calata un po' artificialmente dall'esterno.

Molto più importante sul terreno organizzativo è la costituzione verso la fine del decennio delle strutture regionali dei sindacati, in aggiunta a quelle, ben consolidate, territoriali, segno dell'interesse ad attrezzarsi per interloquire in modo stabile con i governi regionali.

Ciò che in definitiva si può leggere in questi processi, che caratterizzano la fase del rafforzamento del sindacalismo italiano, è la costruzione da un lato di un'abitudine indotta dall'esterno a considerare piuttosto scontato l'agire localmente in campo sociale e la ricerca d'altro lato al proprio interno di metodi di pressione diretta sul territorio, largamente al di fuori delle tradizionali mediazioni di partito e affini se mai agli stili d'azione di organizzazioni della società civile. Entrambi i processi appaiono largamente insoliti nel panorama europeo.

4. Dal confronto alla concertazione nell'attuazione delle politiche sul territorio

Nel corso degli anni ottanta, in una fase ormai molto diversa in cui la forza rivendicativa del sindacato sul terreno economico si riduce considerevolmente, la tradizione ai contatti, ai confronti, ai negoziati tra sindacati e istituzioni ed enti locali su un ampio range di temi, anche in materia di welfare e protezione sociale, non si interrompe. Ma cambia di tono.

In questo periodo l'iniziativa tende più frequentemente a essere del

sindacato, che agli interlocutori locali chiede sostegno e intervento per la composizione delle tensioni e delle difficoltà che accompagnano la lunga fase di riorganizzazione e riaggiustamento industriale (Regini e Sabel, 1989), che si apre subito dopo che è stato raggiunto il culmine dello sviluppo del modello di produzione fordista, in un quadro di limitata protezione dal rischio della disoccupazione.

Il tono si fa pertanto più cooperativo. L'accento è posto soprattutto sui risvolti occupazionali delle crisi, cui si cerca di far fronte con soluzioni non solo contingenti e ad hoc, ma puntando a una loro maggiore istituzionalizzazione e attenzione agli interessi di specifici gruppi o categorie di lavoratori.

Come sempre, quanto meno efficace si viene rivelando la capacità di ottenere sul terreno economico, tanto più appare vantaggioso al sindacato cercare nuove occasioni sul terreno politico-istituzionale (Pizzorno, 1977). Ma mentre sullo scenario nazionale delle relazioni industriali il primo tentativo italiano di concertazione su temi di politica economica e sociale si sviluppa e si consuma tra la metà degli anni settanta e la metà degli anni ottanta, a livello decentrato il processo inizia un po' più in avanti, è meno appariscente e più frastagliato, è distribuito in modo diseguale, ma tende ad avere durata più lunga, anzi a non venire più del tutto meno. Oltre che all'interno delle aziende è anche sul territorio che si sviluppa infatti in questo periodo quel processo di microconcertazione, appartata, poco visibile, ma diffusa, con direzioni aziendali e istituzioni locali che ha permesso che nel nostro paese la riorganizzazione industriale avesse in gran misura luogo non contro ma con il coinvolgimento del sindacato (Regini, 1991).

Sul terreno delle modalità dell'interazione, i rapporti tra sindacati e governi periferici per la definizione e attuazione di misure d'intervento in campo sociale continuano a assumere più forme. Si va dai contatti informali alla presentazione di proposte all'interno di «vertenze» formali con gli enti locali⁴, dalla partecipazione a comitati con funzioni consultive, ma sempre più con funzioni anche attuative di politiche, al raggiungimento di «protocolli d'intesa» tra sindacati e Regioni, come avviene ad esempio in Emilia-Romagna, Lombardia, Trentino (Napoli, 1983).

Rispetto a un tempo, si viene invece soprattutto precisando in modo meno generico, ma più realistico e focalizzato, l'area dei temi su cui

⁴ Si veda ad esempio il caso della «vertenza Lombardia» del 1982 (Maraffi, 1997).

cercare di concentrare e stabilizzare le relazioni. L'area privilegiata è quella degli interventi in materia di politiche del lavoro e della formazione professionale.

Nel primo caso, quello delle misure sul terreno delle politiche del lavoro, si tratta di un campo su cui da un lato i governi periferici hanno in questo periodo scarsa competenza formale, e i cui programmi di intervento promossi dal centro presentano dall'altro carattere eccessivamente segmentato, scoordinato, o scarsamente o contraddittoriamente definito da un punto di vista dell'attuazione. Il che significa che per essere attuati richiedono un'attività di integrazione, interpretazione, collegamento, adattamento alle circostanze, che quasi di necessità rimanda a processi di negoziazione e intese tra attori pubblici e organizzazioni degli interessi a livello locale e regionale, come evidenziato ad esempio da studi sul funzionamento delle commissioni regionali per l'impiego (Bulgarelli, 1985; Regalia, 1987b).

Da questi punti di vista, un qualche grado di cooperazione tra i governi periferici e le parti sociali, e in particolare il sindacato, diviene in generale quasi una sorta di prerequisito per l'attuazione delle politiche. E può divenire inoltre, nei casi più dinamici, la via per sperimentare soluzioni innovative, in cui gli attori pubblici locali, mettendo in gioco proprie risorse aggiuntive, possono cercare di ampliare le proprie competenze e la propria area di influenza (Varesi, 1990).

Ma anche nel secondo caso, quello delle politiche della formazione e riqualificazione professionale, su cui i governi regionali vedono invece ampliare le loro competenze, ma su cui sono comunque da definire e consolidare le procedure di intervento, il coinvolgimento del sindacato, assieme a quello dei rappresentanti delle imprese, si rivela indispensabile, sia per impostare, sia per attuare gli interventi (vedi anche Regini, 1996).

Come dunque osservavamo nello studio già citato (Regalia, 1987a, p. 63), sia per agevolare lo svolgimento di compiti istituzionali dei governi periferici, sia per consentire l'attuazione dell'intervento pubblico in diverse aree delle politiche sociali e del lavoro e allo stesso tempo facilitare la sperimentazione di soluzioni innovative, l'interazione tra sindacati e istituzioni a livello decentrato trova nuovi terreni, più specializzati, per consolidarsi. Ciò ha luogo secondo dinamiche più autonome dai partiti e dalla politica rispetto a quanto avviene al centro dello scenario delle relazioni industriali, ma anche meno dipendenti dagli andamenti del consenso che il sindacato è di volta in volta in grado di aggregare.

Dal canto suo, attraverso l'impegno pragmatico, ma anche ideativo, sul terreno delle politiche del lavoro e della formazione, il sindacato si trova a affrontare problemi di tutela e questioni di rappresentanza che erano stati meno esplicitamente al centro della strategia rivendicativa precedente. Si tratta in particolare dei problemi connessi all'accesso e alla permanenza sul mercato del lavoro di categorie di lavoratori – in particolare i giovani, le donne – tradizionalmente più ai margini del sistema di protezione sociale di tipo familistico italiano, ma che costituiscono i principali destinatari di alcune delle misure di politiche del lavoro del periodo (come nel caso dei contratti di formazione e lavoro, del part-time).

Potremmo anche dire che è in questo periodo che incomincia a emergere, e trovare qualche iniziale, timida, risposta, quella che oggi è probabilmente la sfida maggiore per i sindacati nei paesi avanzati: quella di come rappresentare la crescente eterogeneità e diversità delle posizioni e degli interessi dei lavoratori.

5. Le esperienze recenti: il welfare per il settore artigiano

A partire dai tardi anni ottanta e soprattutto nel decennio successivo, l'iniziativa sindacale diffusa in campo sociale e del welfare si articola in più modi. In parte essi sono il risultato di esperienze precedenti. In parte essi seguono vie nuove. In ogni caso si tratta di iniziative che molto più di prima corrispondono a strategie e programmi distinti, esplicitamente volti alla costituzione di reti sociali di sicurezza e tutela per categorie definite di destinatari, e cui in genere corrisponde una propria specifica denominazione.

Un primo caso è quello della ricerca di forme appropriate di tutela e protezione sociale dei lavoratori – nonché delle imprese – nel settore dell'artigianato.

Come sappiamo, quello delle imprese artigiane è un comparto produttivo con una propria fisionomia, molto organizzato sul terreno della rappresentanza, ricco di potenzialità e molto importante nel nostro paese per valore economico e per numero di occupati, ma per sua natura lontano dalle caratteristiche strutturali e sociali su cui si è basato lo sviluppo del sistema di relazioni industriali e di welfare delle imprese industriali.

In questo caso si tratta infatti non solo di imprese piccole e piccolissime, ma anche, e forse soprattutto, di unità produttive caratterizzate

da uno stile organizzativo diverso da quello industriale: uno stile organizzativo in cui, per la forte centralità che vi assume il lavoro, a partire da quello personale diretto del titolare, tende a svilupparsi un clima di elevata prossimità e contiguità di ruolo tra chi organizza e chi esegue e tendono a prevalere rapporti sociali diretti, faccia a faccia, e un'abitudine per così dire «naturale» alla soluzione concordata dei problemi.

Il risultato è quello di un comparto in cui si rivela largamente inadatta l'applicazione di relazioni industriali formalizzate di tipo impersonale, in cui a causa della piccola dimensione non si applicano gran parte dei programmi di welfare e delle disposizioni di diritto del lavoro che si sono sviluppati in relazione alle imprese maggiori, e in cui è peraltro impraticabile infine la via di una predisposizione diretta di strumenti di tutela, assicurazione, promozione del lavoro da parte delle singole imprese.

In questo contesto, nel corso degli anni ottanta i sindacati progressivamente si allontanano dalla tradizionale strategia volta a cercare di estendere per quanto possibile per via contrattuale anche qui le tutele elaborate per i lavoratori delle imprese industriali. La ricerca di una soluzione alle principali criticità che interessano il comparto, e che consistono in insufficiente protezione, sviluppo e valorizzazione del lavoro dal lato del personale e in insufficiente accesso a servizi reali dal lato delle imprese, diviene invece l'oggetto di un'intensa attività contrattuale tra sindacato e controparti. Ne scaturisce un insieme originale di norme e disposizioni mirate, il cui principale tratto distintivo è l'adozione della logica mutualistica della bilateralità quale possibile soluzione alle carenze del sistema istituzionale di welfare e ai limiti d'intervento autonomo delle imprese (Regalia, 2003a; Giaccone, 2000).

Di particolare interesse ai nostri fini è la costituzione già nei tardi anni ottanta di un fondo intercategoriale su base previdenziale-solidaristica e di un sistema collegato di commissioni bilaterali paritetiche permanenti a livello regionale per l'erogazione di prestazioni a sostegno del reddito e della produzione e lo sviluppo della professionalità. L'intento, del tutto simile a quello che aveva originariamente condotto all'introduzione dell'istituto delle integrazioni salariali (cassa integrazione), è di porre riparo alle riduzioni di sicurezza del reddito in caso di sospensioni dal lato dei lavoratori e ai rischi di perdita delle professionalità elevate dal lato delle imprese.

L'impostazione del programma è a livello nazionale, ma la sua attuazione si basa fin da subito sull'iniziativa e la disponibilità alla coopera-

zione, pur entro le linee definite dagli accordi, delle parti interessate, sindacati e sistema delle imprese, a livello locale. Ne deriva una significativa differenziazione delle esperienze sul territorio (Regalia, 1991). Il caso del sistema bilaterale lombardo, ad esempio, che è stato di recente riorganizzato in seguito a un accordo a livello regionale del 2003, e che è stato oggetto di un breve approfondimento (Regalia, 2003a), si presenta come particolarmente elaborato e articolato su base sia funzionale sia territoriale.

Il centro del sistema è costituito dal Fondo per la tutela professionale, che eroga risorse a lavoratori e imprese su base assicurativo-mutualistica, attraverso una rete di enti bilaterali di territorio e di sportelli riuniti di contatto con gli associati cui sono state delegate funzioni di raccolta e primo esame delle richieste⁵. I programmi di intervento sono undici. Sei sono a favore dei dipendenti: contributi in caso di riduzione o sospensione della produzione, o di disoccupazione, borse di studio, altri incentivi alla formazione, premi di anzianità. Cinque sono a favore delle imprese: incentivi per lo sviluppo dell'occupazione, per la formazione degli apprendisti e degli imprenditori, per la promozione di sistemi di qualità, contributi in caso di eventi eccezionali. Esso copre quindi una vasta gamma di esigenze di entrambe le parti: da un lato costituisce una sorta di sostituto funzionale della cassa integrazione, ma l'ottica è molto più ampia e volta più in generale alla promozione e valorizzazione della qualità del lavoro e dell'impresa.

Altre articolazioni funzionali riguardano poi il campo della formazione, il cui peso è molto aumentato di recente, e quello della sicurezza e prevenzione, cui fa capo una rete di strutture decentrate sul territorio per l'applicazione della normativa e talvolta l'elaborazione di interventi originali.

Quanto ai risultati, misurati in termini di velocità di trattamento delle pratiche e di entità delle prestazioni erogate, essi sono senz'altro di rilievo, pur con i limiti di un sistema di tipo assicurativo su base volontaria, che offre quindi beni di club⁶. Significativo in proposito è che,

⁵ L'unificazione degli sportelli – in precedenza differenziati per organizzazioni di rappresentanza – e la delega a essi di funzioni in precedenza centralizzate a livello regionale sono state operazioni di razionalizzazione organizzativa, volta a facilitare l'accesso al sistema e aumentarne l'efficienza oltre che a ridurne i costi. Allo stesso tempo segnalano un clima non scontato di cooperazione sul territorio.

⁶ Nel 2003 aderivano al sistema circa 40mila aziende artigiane, corrispondenti al

quanto meno nel periodo di svolgimento dello studio, fosse in discussione l'ipotesi di allargare l'impegno mutualistico a prestazioni sanitarie e/o a forme di previdenza di tipo integrativo, oltre che a eventuali sperimentazioni sul terreno dell'incontro domanda/offerta (per apprendisti) (Regalia, 2003a).

6. L'occasione della programmazione negoziata

Nel caso di cui s'è appena detto il ruolo svolto dal sindacato assieme alle organizzazioni artigiane è dunque volto alla costituzione di reti sociali di sicurezza e tutela per le imprese e i lavoratori delle microimprese artigianali, in una prospettiva di supplenza ai limiti istituzionali del sistema di welfare del nostro paese. La logica è del tutto simile a quella sperimentata da tempo con la cassa edile (Bellardi, 1989), o a quella, recentissima, che sta dietro al contratto collettivo dei lavoratori in somministrazione, firmato nel 2008 dai sindacati dei lavoratori atipici e Assolavoro, la maggiore associazione delle agenzie del lavoro. E, come in quest'ultimo caso, anche in quello dell'artigianato si potrebbe applicare il commento rilasciato in un'intervista da Enzo Mattina, presidente di Ebitemp, l'ente bilaterale per il lavoro temporaneo, osservando che «il welfare ce lo facciamo da noi», senza alcun onere per lo Stato (Passerini, 2008).

Un diverso tipo di intervento sindacale recente collegato a forme di protezione sociale e di welfare a livello locale è quello che può talvolta accompagnare le iniziative della programmazione negoziata: contratti d'area e patti territoriali. A differenza del precedente, in questo caso l'attore pubblico risulta invece ampiamente chiamato in causa, mentre destinatari degli interventi possono essere una molteplicità di gruppi occupazionali variamente coinvolti nelle iniziative.

Sulle ragioni che, in particolare negli anni novanta, hanno condotto alla teorizzazione e diffusione di programmi e strumenti di concertazione locale per l'occupazione e lo sviluppo, e sulle caratteristiche che queste esperienze hanno assunto, la riflessione è indubbiamente mol-

60% del totale. Per avere un'idea dell'entità degli interventi, si possono riportare i dati riassuntivi sui 10 anni di attività forniti dall'Elba: in sintesi, su circa 40.000 imprese, 28.500 hanno chiesto e ottenuto interventi per 18 milioni di euro; e su circa 160.000 lavoratori dipendenti, 96.500 hanno beneficiato di interventi e contributi per 32 milioni di euro (Regalia, 2003a).

to ampia, anche se forse non si è ancora giunti a interpretazioni conclusive, specialmente per quanto riguarda i risultati raggiunti. Qui non ne daremo conto, rimandando ad alcuni dei contributi più recenti, quali quelli di Pichierri (2002), Perulli (2004), Trigilia (2005), Rossi (2005), Piselli e Ramella (2008), che permettono di ricostruire l'andamento del dibattito e delle posizioni.

Ai fini del nostro discorso interessa piuttosto sottolineare che per il sindacato le iniziative di concertazione locale per lo sviluppo, che talvolta egli stesso contribuisce ad attivare (Cersosimo e Wolleb, 2001; Cortese, 2005; Piselli e Ramella, 2008), e cui è in ogni caso chiamato a partecipare (Galetto, 2008), costituiscono delle opportunità in qualche modo a portata di mano, da cogliere anche per cercare di perseguire, dove (ritenuto) possibile, specifici obiettivi di tutela a vantaggio di gruppi o categorie meno avvantaggiati.

In generale, l'iniziativa sindacale riguarda in questi casi soprattutto obiettivi di tipo occupazionale: dalla creazione generica di nuova occupazione a un'attenzione a promuovere opportunità di lavoro per specifici gruppi di lavoratori (ad esempio le donne) o a sollecitare investimenti in occasioni e posti di lavoro di qualità (Galetto, 2008). Ma può estendersi fino a promuovere l'offerta di forme di protezione e servizi a favore del lavoro.

In questo caso può trattarsi di pressioni per rendere più facile l'ottenimento di programmi di tutela (ad esempio ammortizzatori sociali) o migliorarne le prestazioni. O può trattarsi dell'elaborazione di misure nuove.

Il caso del patto territoriale del Veneto orientale è di particolare interesse in proposito e può essere utile discuterne un po' più nel dettaglio. L'accordo, che viene firmato nel 1997 con un forte coinvolgimento del sindacato, costituisce infatti la prima tappa – quella in cui si fissano gli obiettivi dello sviluppo – di un processo più articolato, in cui vengono progressivamente delineate una pluralità di linee di intervento allo scopo di rendere lo sviluppo socialmente, oltre che economicamente, sostenibile. Al primo accordo ne fanno quindi seguito altri: il patto per l'occupazione e il patto di solidarietà sociale; e poi ancora un patto per la formazione, un patto per la sicurezza, uno per l'agricoltura.

Con i patti per l'occupazione e per la solidarietà sociale si punta ad un aumento della flessibilità nell'utilizzo del lavoro attraverso un ampio ricorso ai contratti a termine, ma all'interno di un contesto istituzionale che favorisca la coesione sociale. Pertanto, sul piano del governo

dei processi, si prevede l'istituzione di un'agenzia di intervento sul mercato del lavoro locale e l'introduzione di procedure d'esame preventivo dei progetti da parte delle parti sociali; in particolare ai sindacati si riconosce il diritto di essere attivamente coinvolti nell'attuazione dei programmi, specie in materia di orari e organizzazione del lavoro, in cambio di un impegno alla moderazione salariale. Quanto al piano delle scelte di merito, si punta a privilegiare selettivamente soluzioni di flessibilità temporale che contribuiscano a creare occupazione stabile (annualizzazione dei calendari, ricorso a part-time verticale e ciclico, aumento dell'età massima per l'assunzione di apprendisti) e a investire in servizi a sostegno dell'offerta di lavoro. Si chiede anche un intervento del governo centrale per il rilancio del settore turistico.

A distanza di qualche tempo, il bilancio è contrastato. Sul terreno economico e occupazionale i dati sono confortanti: il numero dei progetti è aumentato e la maggior parte degli investimenti è stata attuata. Non è stata però istituita l'agenzia per l'impiego locale; non vi sono stati gli interventi del governo centrale a sostegno del lavoro nelle aree di turismo stagionale, e il monitoraggio concertato del consolidamento occupazionale dei nuovi investimenti è avvenuto solo in un caso. Significativi sono però i risultati conseguiti con il patto per la solidarietà sociale. Per sostenere l'occupazione femminile, si sono creati asili nido nei comuni che ne erano sprovvisti e in prossimità delle nuove zone industriali; e sono stati promossi servizi di assistenza all'infanzia e agli anziani. È stato infine favorito l'inserimento dei lavoratori extracomunitari con quote di assegnazione delle case popolari e il sostegno con credito agevolato alle imprese che acquistano abitazioni da affittare ai propri dipendenti (Bortolotti e Giaccone, 2006).

Pur con i limiti evidenziati, potremmo in definitiva dire che si tratta di un caso di «*flexicurity* all'italiana», in cui l'equilibrio che si riesce a stabilire tra flessibilità per le imprese e sicurezza e servizi per i lavoratori non è l'esito di un sistema di provvedimenti (di origine legislativa o contrattuale) stabiliti a livello nazionale, ma viene progressivamente costruito attraverso la capacità di raggiungere accordi in cui individuare soluzioni di mutuo interesse da parte di specifici attori, e in particolare del sindacato, sul territorio, entro un quadro normativo che consente, o quanto meno non ostacola, l'iniziativa locale. Ciò non significa peraltro che si tratti di un'esperienza che potrà agevolmente svilupparsi in modo analogo ovunque. Ciò che in questo

caso facilita il raggiungimento di soluzioni virtuose di tipo integrativo, e non semplicemente volte a distribuire risorse alle imprese (Barbera, 2001), è la presenza, all'interno di un territorio che costituisce un particolare enclave economicamente depresso entro il ricco Nordest e connotato politicamente in modo difforme dal resto della regione, di un organismo di coordinamento tra le amministrazioni comunali (la Conferenza dei Sindaci), interessato a mostrare una propria capacità d'iniziativa autonoma, e di organizzazioni degli interessi, sindacato e associazione degli imprenditori, con tradizione alla cooperazione e dotate di immaginazione sociale. In un contesto come questo il progetto di dar vita a un patto per lo sviluppo mette dunque in moto un processo più ampio entro cui si giunge a dar vita a politiche localizzate di welfare a sostegno dell'offerta di lavoro più debole (donne, immigrati).

Per i limiti delle informazioni disponibili⁷, è difficile dire quanto ciò corrisponda a prassi relativamente diffuse all'interno dell'esperienza dei patti territoriali, o quanto si tratti invece di un caso isolato. È indubbio che i prerequisiti perché si possano avere esiti virtuosi siano piuttosto stringenti: ci si può pertanto attendere che tutto questo possa avvenire solo in qualche circostanza più favorevole. D'altro lato il caso esaminato indica anche che esiti virtuosi sono per l'appunto possibili. Il che conferma infine come quello della concertazione locale per lo sviluppo costituisca un'opportunità per l'innovazione nel campo delle politiche di protezione sociale: un'opportunità in cui si aprono spazi per l'interazione operosa tra le parti, ma senza predeterminarne gli esiti (Regalia, 2006).

7. La contrattazione sociale a livello territoriale

Un altro tipo ancora di iniziativa sindacale recente in materia di welfare a livello locale è infine quello della contrattazione sociale, o di beni pubblici, sul territorio.

Se nel tipo precedente l'individuazione di interventi in campo sociale è un possibile risvolto, una particolare qualificazione di processi di concertazione decentrata, cui il sindacato partecipa assieme alle istitu-

⁷ Tra i principali limiti della letteratura, pur ampia sui patti vi è infatti l'insufficiente attenzione che viene posta ai risultati delle iniziative, nonché al ruolo effettivo che vi gioca il sindacato (Galletto, 2008).

zioni locali, alle associazioni delle imprese e spesso a molti altri attori della società civile organizzata, per la promozione dello sviluppo, in questo caso l'ottenimento di servizi e misure di protezione sociale è l'obiettivo esplicito e intenzionale di un'azione che il sindacato si prefigge di perseguire in prima persona attraverso forme di pressione e negoziato nei confronti dei governi locali.

Si noti di sfuggita che, come confermato anche da studi recenti (Regalia, 2006), parallelamente a questa strategia che è rivolta alle istituzioni locali, continuano a trovare spazio altre forme di negoziato sul territorio, in questi casi dirette però alle controparti private, con cui si affrontano temi di rilevanza sociale e diversi da quelli tipici di una contrattazione territoriale di secondo livello. Nel corso degli anni novanta, ma anche più di recente, attraverso la negoziazione con le associazioni degli imprenditori a livello di territorio, il sindacato tenta infatti talvolta di definire norme e strumenti volti a limitare la competizione sleale nell'utilizzo delle risorse umane (ad esempio cercando di far emergere il lavoro nero), o a incrementare l'offerta di formazione professionale utile al sistema locale, o a regolare in vario modo e stabilizzare il lavoro stagionale, o a coordinare tra loro e incentivare gli spostamenti verso attività differenti dei singoli individui sul territorio. In modi diversi tutto questo concorre, almeno potenzialmente, ad aumentare le misure di protezione dell'occupazione a livello locale (Bortolotti e Giaccone, 2006).

Il punto è importante e occorrerebbe poterlo approfondire con più estese rilevazioni empiriche. Ma in qualche modo rientra all'interno del campo della concertazione locale per lo sviluppo di cui s'è detto nel paragrafo precedente.

Il caso della contrattazione sociale con i Comuni costituisce invece un'esperienza assai diversa, che non ha eguali, quanto meno a conoscenza di chi scrive, in altri paesi europei. Il campo è quello dell'intervento sindacale su un terreno che va oltre il luogo di lavoro e il conflitto sulla distribuzione del reddito da lavoro, per allargarsi al territorio e alla salvaguardia del reddito complessivo dei cittadini, in particolare di quelli anziani, mediante iniziative riguardanti l'adozione e l'attuazione di misure di welfare locale. Il metodo è quello della ricerca di un confronto negoziale diretto con gli enti locali nelle fasi che precedono la predisposizione dei bilanci di previsione: in queste occasioni il sindacato chiede appunto di essere sentito per avanzare le proprie richieste su cui giungere ad accordi con i responsabili istituzionali. Quanto ai risultati, in termini di accordi raggiunti, essi sono senz'altro

notevoli, per quanto documentati in modo insoddisfacente e distribuiti in modo difforme sul territorio nazionale. Secondo i dati presenti nell'archivio nazionale della negoziazione sociale, al 2000 si era giunti «complessivamente alla firma di 2.043 tra accordi, protocolli d'intesa e accordi-programma» tra le strutture territoriali del sindacato (leghe e comprensori) e le amministrazioni comunali e altre istituzioni locali (Piu, 2000, p. 89), oltre la metà dei quali raggiunta peraltro in Lombardia. Né il fenomeno si esaurisce, come ci si sarebbe potuto attendere, nel nuovo decennio, in un periodo segnato da un clima politico ben diverso da quello degli anni novanta, come illustrato da studi recenti (Spi-Cgil, 2007; Minghini e Rinaldini, 2008; Melloni, 2007; Villa, 2008; Spolti, 2008) e dai dati aggiornati dell'archivio lombardo dello Spi, il sindacato dei pensionati della Cgil. L'impegno per la contrattazione sociale sul territorio viene anzi ribadito nelle conclusioni del congresso della Cgil del 2006.

Ma di che cosa si tratta? E perché gli enti locali dovrebbero essere interessati a queste forme di interazione con i sindacati? Per trovare delle risposte occorre riflettere su come si strutturino le convenienze di entrambe le parti.

Dal lato del sindacato, un primo punto da mettere in evidenza è che originariamente l'iniziativa è delle organizzazioni dei pensionati, per quanto oggi essa tenda ad acquisire una valenza più generale attraverso il coinvolgimento crescente delle strutture territoriali delle confederazioni. Nel nostro paese le organizzazioni dei pensionati si possono definire «sindacati generali specifici» (Piu, 2000): generali perché rappresentano senza esclusioni e distinzioni di categoria i lavoratori che escono dalla condizione attiva, specifici perché tale rappresentanza trasversale è dedicata alla popolazione anziana in quanto tale, compresi coloro che in precedenza non hanno lavorato. Ciò è molto importante per il nostro discorso: perché, svincolando la possibilità di aderire al sindacato dalla storia lavorativa precedente, si pongono le premesse per l'elaborazione di linee d'azione specializzate nella tutela e nei diritti degli anziani in quanto tali, secondo una logica almeno potenzialmente universalistica e inclusiva.

Col tempo, i sindacati dei pensionati sono divenuti organizzazioni diffuse molto capillarmente sul territorio e che godono di un seguito assai elevato tra i rappresentati – in termini di iscrizioni e di contatti con quanti ne richiedono i servizi – e di elevato riconoscimento da parte delle istituzioni. Si tratta peraltro di organizzazioni che, anche in conseguenza del loro potenziale di influenza, sono alla ricerca di una ride-

finizione del proprio ruolo. Già al congresso della Cgil del 1991, da parte del sindacato dei pensionati si dichiarava che «il sindacato va posizionato sul territorio, per tornare ad essere il punto di riferimento degli esclusi, la struttura che dà voce ai deboli, che lavora alla costruzione della comunità solidale, che contribuisce a modificare le istituzioni in senso più democratico e partecipato. Da qui la ricerca di un ulteriore arricchimento della *concertazione, da intendere come diffusione della contrattazione sociale*, con nuove regole e procedure, più partecipazione e più controllo sociale» (Spi-Cgil e Isf, 1998, p. 25, corsivo nel testo). Nella seconda metà del decennio, all'indomani della riforma negoziata delle pensioni del 1995, la ricerca formale di intese con le istituzioni locali su svariati aspetti del welfare per la popolazione anziana entra a far parte della linea ufficiale unitaria dei tre sindacati confederali dei pensionati.

In termini di strategia, il programma va ben oltre il tradizionale impegno nel campo della previdenza sociale: di questo terreno si dice anzi che è caratterizzato da una «vecchia cultura risarcitoria», eccessivamente legata al modello produttivo taylor-fordista. La direzione che si intende intraprendere mira invece a rispondere ai bisogni sociali così come emergono sul territorio, vale a dire in una situazione locale data, attraverso il metodo di una contrattazione delle politiche sociali con le istituzioni volta a promuovere maggiore democrazia e costruire una comunità locale basata sulla solidarietà. Obiettivo centrale della politica rivendicativa è «il riconoscimento pieno del diritto di cittadinanza ai pensionati e alle persone anziane, quando vengono a cessare i diritti sociali legati alla condizione di lavoro», si legge in un recente documento dello Spi nazionale (in Spi-Cgil Lombardia, 2001, p. 12). La formulazione è impegnativa e si inserisce nel dibattito sui limiti di un welfare sostanzialmente «lavoristico» e di una concezione della cittadinanza sociale che tende a escludere chi non è cittadino in quanto lavoratore.

A completamento del punto, va ancora aggiunto che, come già brevemente osservato, col tempo, e secondo soluzioni che rispecchiano la variabilità delle realtà territoriali, all'iniziativa dei sindacati dei pensionati si è venuta progressivamente affiancando anche quella di altre strutture del sindacato, in particolare delle categorie del pubblico impiego e soprattutto delle strutture territoriali delle confederazioni. Da questo punto di vista, l'esperienza si è venuta qualificando sempre più come iniziativa del sindacato *tout court*.

Se ci spostiamo dal lato delle istituzioni, occorre ricordare che gli ul-

timi dieci-quindici anni segnano un periodo di notevole cambiamento delle prerogative e competenze degli enti locali, specie in materia di progettazione e attuazione delle politiche di welfare. Gli aspetti che qui ci interessano sono almeno tre. Due sono legati alla riforma del ruolo dell'amministrazione pubblica che interessa la gran parte dei paesi occidentali negli anni ottanta-novanta e che culmina da noi nelle Leggi Bassanini dei tardi anni novanta (Ascoli e Pavolini, 1999; Lippi, 2002). Uno è il dato strutturale, *hard*, del decentramento di poteri e funzioni dello Stato verso la periferia, cui corrisponde un aumento dei problemi da affrontare a livello decentrato. L'altro è il dato metodologico, *soft*, della ricerca di un rapporto nuovo tra istituzioni di governo e cittadini, adatto a società ad alto livello di complessità, e reso tanto più opportuno da una riforma elettorale, che accorciando le distanze tra rappresentanti e rappresentati, ha concorso a diffondere i principi di trasparenza, efficienza, amministrazione per obiettivi, da un lato, e di partecipazione allargata e controllo dei cittadini sulle azioni amministrative che li riguardano, dall'altro. Un terzo aspetto è legato al processo di riforma delle politiche di welfare, in particolare nel campo dei servizi e delle prestazioni sociali, che riprende vigore negli anni novanta. Anche in questo caso, la prima tappa significativa del processo, il varo della legge quadro di riforma dell'assistenza (legge n. 328 del 2000), prevede sia un modo nuovo di intendere l'intervento socio-assistenziale, sia un ampliamento del ruolo e dell'iniziativa dei poteri pubblici locali nell'impostare e gestire il nuovo sistema integrato di interventi e servizi.

Per i Comuni e le altre autonomie locali, le riforme, in particolare quelle nel campo degli interventi e dei servizi sociali, se aprono da un lato spazi e margini di discrezionalità, mettono a nudo dall'altro una serie di criticità nuove: come venire a conoscenza dei bisogni esistenti e delle loro tendenze prevedibili; come ordinarli secondo qualche scala di priorità (e quale); come aggregarli e selezionarli, quindi, tenendo conto dei vincoli di bilancio; come progettarne il soddisfacimento una volta che – come stabilito dalla riforma – ci si allontani dalla precedente logica rassicurante basata sull'applicazione di standard prefissati; come curare la pubblicizzazione dei provvedimenti messi in cantiere; come monitorarne l'attuazione, individuandone punti di forza e di debolezza.

È appunto per far fronte a queste criticità, e ai rischi di fallimento che vi sono connessi, che può emergere un interesse delle amministrazioni – soprattutto di quelle meno dotate di risorse proprie in *know-how*,

personale tecnico e simili – a cercare il coinvolgimento di soggetti organizzati della società civile nell'impostazione e attuazione dei nuovi programmi di loro competenza. Se n'è parlato come di una tendenza alla «contrattualizzazione delle politiche» (Bobbio, 1997). È appunto in questa prospettiva che possono aprirsi spazi anche per il confronto con il sindacato laddove si presenti sufficientemente capace di dar voce agli interessi dei gruppi sociali rilevanti sul territorio. Ed è in questo contesto che può quindi svilupparsi una strategia di contrattazione delle politiche sociali sul territorio.

Il campo è nuovo, formalmente non previsto da leggi o regolamenti, benché corrisponda ai nuovi principi di amministrazione mediante la partecipazione consapevole e il controllo degli amministratori di cui s'è detto. Ed è territorio inesplorato, su cui ci si muove senza precedenti, inventando e sperimentando le procedure. Molto importanti si rivelano perciò gli accordi-quadro sulla negoziazione sociale tra sindacati e associazioni delle autonomie locali che si susseguono con una certa regolarità nella seconda metà degli anni novanta. Essi aprono la strada alle intese locali, stabilendo i momenti più opportuni per il confronto (individuati nelle fasi di definizione dei bilanci di previsione dei Comuni) e le aree di comune interesse.

Sul terreno degli obiettivi, i temi dei negoziati sono diversi. Ma prima ancora di farne qualche cenno, qui interessa sottolineare che negli intenti sindacali l'obiettivo non è rivendicare qualcosa di specifico per gli iscritti, ma intervenire sui punti di discrezionalità di cui gode l'amministrazione per fare in modo che vengano attuati interventi in campo sociale ispirati a criteri di equità e solidarietà, secondo una logica di rappresentanza inclusiva e universalistica da parte del sindacato dei diritti dei cittadini – inizialmente soprattutto di quelli anziani, e poi sempre più di tutti senza distinzioni di età. Si potrebbe anche dire che il senso dell'azione sindacale è quello di costringere l'amministrazione a fare ciò che è bene e conveniente e ci si attende che faccia, riprendendo un'idea importante sul possibile significato dell'azione organizzata e dell'intervento politico nelle società complesse moderne: quello di azione organizzata o politica come «vincolo benefico» (Streeck, 1994), o come costrizione che alla lunga può rivelarsi vantaggiosa per chi ne è vincolato, oltre che per chi ne è immediatamente avvantaggiato.

Tra i molti temi trattati negli accordi quelli più ricorrenti riguardano tasse e tariffe addizionali locali, interventi a sostegno del reddito dei singoli e delle famiglie, servizi di assistenza alle persone (quali lavan-

deria, mensa, trasporti), servizi sanitari e sociali, bilanci e scelte di programmazione sociale. Da un lato ci si propone dunque di difendere le posizioni economicamente più deboli con misure di sostegno diretto e indiretto al reddito, agendo sulle tariffe, la tassazione locale e simili; dall'altro ci si propone di intervenire sul terreno dei servizi per promuovere il benessere psicofisico, per «fare benessere» (Spi-Cgil, 2007).

Questo doppio livello dell'azione corrisponde alla distinzione, molto dibattuta nel campo delle politiche del lavoro, tra politiche passive (quelle basate sulle misure di sostegno del reddito) e politiche attive (quelle volte a intervenire con servizi miranti all'impiego o reimpiego di chi non è occupato). E, come nel campo delle politiche del lavoro, anche in questo sono le politiche attive a apparire come la soluzione alla lunga più opportuna. Studi preliminari sui risultati della contrattazione sociale (vedi ad esempio Regalia, 2003b) hanno peraltro messo in evidenza come siano tuttavia gli altri obiettivi quelli ad avere maggiore probabilità di essere raggiunti. L'investimento nel campo dei servizi si presenta in effetti sempre come la soluzione più difficile e, nell'immediato, costosa, che richiede determinazione e notevoli investimenti in risorse di tempo, informazione, organizzazione, preparazione, formazione, oltre che una non piccola disponibilità a muoversi secondo una logica di sperimentazione, apprendimento e riaggiustamento progressivi.

Gli studi disponibili hanno inoltre messo in evidenza altri aspetti critici dell'esperienza. Tra essi, particolarmente cruciale è quello della «traduzione» degli accordi in atti amministrativi. A differenza di quanto avviene sul terreno della contrattazione collettiva tra sindacati e datori di lavoro, infatti, in questo caso il raggiungimento di accordi non produce obblighi contrattuali in senso stretto. Per avere efficacia gli accordi vanno recepiti nel processo decisionale dell'amministrazione. E in questa traduzione degli accordi in delibere e atti amministrativi i risultati possono non trovare attuazione o essere rimandati, o possono essere in parte modificati; o possono ancora essere attuati ma senza che si faccia riferimento all'accordo con il sindacato.

Una lettura attenta degli atti amministrativi è illuminante in proposito. E spiega perché il fenomeno della negoziazione sociale possa essere allo stesso tempo tanto diffuso quanto poco conosciuto: perché appunto i risultati degli accordi possono non risultare più rintracciabili in quanto tali. Ma spiega anche perché in questo caso sia particolarmente difficile valutare il grado di successo, nel senso di grado di at-

tuazione, o, meglio, di influenza, degli accordi. Oltre a cercare di misurare quale percentuale della spesa dei bilanci comunali sia influenzata dalla negoziazione con il sindacato⁸, occorrerebbe poter stabilire infatti quali sono i provvedimenti che non si sarebbero avuti se non ci fossero stati i negoziati, e quali sarebbero stati presi invece al loro posto. Il terreno è indubbiamente scivoloso. Gli approfondimenti qualitativi disponibili (Colombo, 2003) sembrano confermare il maggior successo, almeno a breve, degli accordi che stabiliscono obiettivi secchi, a esecuzione immediata, che non impegnano o impegnano meno per il futuro: e quindi ancora una volta quelli legati alla definizione di tariffe e agevolazioni, da rinnovare anno per anno. Più difficile da valutare è l'influenza nel campo delle politiche dei servizi.

Pur con queste e altre precisazioni che non possiamo qui approfondire, ma che invitano alla cautela, la contrattazione delle politiche sociali sul territorio costituisce indubbiamente un caso di esercizio straordinariamente inclusivo della rappresentanza. È il punto d'approdo originale e potenzialmente fecondo del lungo, per quanto non sempre intenzionale e consapevole, impegno del sindacato nella promozione e attuazione di politiche di welfare a livello locale. Appunto per questo, tuttavia, esso apre una serie di questioni nuove cui occorrerà trovare risposta e cui facciamo ora qualche breve cenno conclusivo.

8. Osservazioni conclusive

La nostra lunga ricognizione ha dunque messo in evidenza come nello sviluppo e attuazione di programmi di protezione sociale si siano da tempo aperti in Italia spazi in cui potevano emergere iniziative e sperimentazioni di attori locali a causa dei limiti, dell'incompletezza, o di una certa difficoltà di attuazione degli interventi stabiliti a livello nazionale.

In questi spazi il sindacato ha spesso cercato di giocare, e talvolta ha giocato, un ruolo importante, in ciò facilitato sia dal proprio tradizionale orientamento alla rappresentanza generale degli interessi dei lavoratori (indipendentemente dai legami di tipo associativo), sia dall'essere stato presto indotto da altri – come abbiamo osservato – a considerare tra i propri compiti per così dire legittimi l'occuparsi di svariate questioni nei campi della protezione e dell'assistenza sociale.

⁸ Vedi in proposito Da Roit (2003).

Come s'è detto, l'iniziativa sindacale su tematiche sociali in una prima fase ha soprattutto carattere contingente e reattivo, ed è spesso scarsamente intenzionale, mentre tende a assumere poi, in una seconda fase, carattere maggiormente intenzionale e strategico. È su quest'ultima fase che occorre aggiungere qualche ulteriore considerazione

Un primo aspetto da evidenziare è che, in base a quanto abbiamo osservato, l'azione sindacale consapevole in materia di welfare a livello locale si presenta secondo due varianti principali.

Una è quella che abbiamo prima definito di *flexicurity* all'italiana, dal basso. È quella che si delinea nei casi in cui l'impegno sindacale sul territorio riguarda soprattutto gli occupati, come negli interventi nel settore artigiano, o in quelli di politica del lavoro (nel senso ampio del termine) che possono svilupparsi all'interno delle esperienze dei patti e della concertazione locale per lo sviluppo. In questo caso ciò che in genere avviene è una sorta di *trade-off* tra coinvolgimento del sindacato in modi (più flessibili) di regolazione del lavoro e invenzione di misure, più o meno innovative, comunque di notevole interesse sociale, di sicurezza e assistenza per i lavoratori sul mercato del lavoro.

L'altra variante è quella della contrattazione della cittadinanza sociale. È quella che si delinea nei casi in cui il sindacato non agisce tanto in rappresentanza degli occupati e dei modi in cui se ne regolano le condizioni di impiego o di movimento sul mercato del lavoro, quanto per la promozione di interessi più generali dei lavoratori in quanto cittadini, e quindi pagatori di tasse e contributi, fruitori di servizi, consumatori, eccetera, nei casi in cui abbiano esigenze di interventi e prestazioni sociali non sufficientemente assicurati dai governi locali.

Nel primo caso l'intervento tende a essere più di tipo regolativo, nel secondo più di tipo acquisitivo, quanto meno nell'immediato, benché l'interesse a muoversi nella prospettiva della promozione di programmi di servizi possa far spostare anche in questo caso l'equilibrio verso il polo regolativo dell'azione.

In entrambi i casi, ed è un altro punto da evidenziare, il sindacato si trova a dover far fronte, prima o poi, al problema del rapporto con altri attori potenzialmente concorrenti presenti sul territorio, oltre che a quello delle relazioni orizzontali tra organizzazioni sindacali. Quest'ultimo aspetto riguarda l'importanza, anzi il prerequisito, dell'unità tra sindacati: è difficile infatti immaginare che di fronte alle amministrazioni e agli altri attori sul territorio possa avere alla lunga successo una situazione di divisione e concorrenza tra sindacati.

Questo è tuttavia un terreno già noto. Meno esplorato è l'altro, quello

del rapporto con altri attori attivi a livello locale: le Acli, le organizzazioni del volontariato e religiose, le organizzazioni culturali e educative, l'associazionismo che a vario titolo interessa i cittadini sul territorio. In Italia – è stato osservato (Ascoli e Pavolini, 1999) – a differenza di altri paesi europei vi è scarsa tradizione di collegamento e coordinamento tra le associazioni. Ciò permette facilmente al sindacato di godere di una posizione di centralità. Ma non è sufficiente, come abbiamo osservato altrove (Regalia, 2003b), per stabilirne il ruolo in esclusiva. Non elimina quindi la necessità di definire le competenze specifiche di ciascun attore e/o di stabilire delle alleanze. Non si tratta di un compito facile, perché implica che il sindacato sia in grado di cooperare con altri, ma sia all'occorrenza anche disponibile ad accettare un ruolo più limitato e ridotto, in quanto meglio definito. Si tratta tuttavia di uno dei punti aperti più rilevanti, se il sindacato continuerà a cercare di svolgere un proprio ruolo attivo sul terreno delle politiche sociali sul territorio.

Un altro punto ancora è quello dell'importanza particolare che in questo campo assume il poter disporre di *know-how*, competenze e risorse, in primo luogo umane, adatte a assolvere in modo adeguato ai compiti di un coinvolgimento attivo nelle politiche locali.

Occorrerebbe aggiungere infine qualche considerazione sulla centralità che, in tutti i casi di cui s'è parlato, dovrebbe assumere l'individuazione dei modi di rapporto adeguato, e non solo episodico, con i rappresentati. Ma questo è evidentemente un discorso che non possiamo qui in alcun modo aprire.

Riferimenti bibliografici

- Ascoli U. e Pavolini E., 1999, *Le organizzazioni del terzo settore nelle politiche socio-assistenziali in Europa: realtà diverse a confronto*, «Stato e mercato», vol. 57, n. 3, pp. 441-475.
- Balboni E., 1977, *La partecipazione dei sindacati agli organi regionali e locali (prime rilevazioni)*, in Rotelli E. (a cura di), *Sindacato e governo locale*, Mazzotta, Milano.
- Barbera F., 2001, *Le politiche della fiducia. Incentivi e risorse sociali nei Patti territoriali*, «Stato e mercato», vol. 63, n. 3, pp. 413-449.
- Bellardi L., 1989, *Istituzioni bilaterali e contrattazione collettiva. Il settore edile (1945-1988)*, Franco Angeli, Milano.
- Bobbio L., 1997, *I processi decisionali nei comuni italiani*, «Stato e Mercato», n. 49.
- Bobbio L., 2000, *Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana*, «Stato e mercato», vol. 58, n. 1, pp. 111-141.

- Bortolotti F. e Giaccone M., 2006, *Inclusion Strategies: Regulating Non-Standard Employment in the «Third Italy»*, in Regalia I. (a cura di), *Regulating New Forms of Employment. Local experiments and Social Innovation in Europe*, Routledge, Londra e New York, pp. 141-172.
- Bulgarelli A., 1985, *I contratti di formazione alla ricerca del lavoro*, «Politica ed economia», n. 1, p. 11.
- Cersosimo D. e Wolleb G., 2001, *Politiche pubbliche e contesti istituzionali. Una ricerca sui Patti Territoriali*, «Stato e Mercato», n. 63, pp. 369-412.
- Colombo S., 2003, *Processi e relazioni nella negoziazione sociale*, in Regalia I. (a cura di), *Negoziare i diritti di cittadinanza. Concertazione del welfare locale a tutela della popolazione anziana*, Franco Angeli, Milano.
- Colucci M., 1980, *I sindacati dei lavoratori dipendenti nella legislazione regionale*, «Le Regioni», pp. 354 ss.
- Cortese A., 2005, *Programmazione negoziata e occupazione: vincoli e risorse per la regolazione concertata dei mercati del lavoro locali*, in Cerase F. (a cura di), *Lo sviluppo possibile. Esiti e prospettive dei Patti Territoriali in quattro regioni meridionali*, Franco Angeli, Milano, pp. 111-139.
- Da Roit B., 2003, *Welfare locale e negoziazione sociale: percorsi ed esiti*, in Regalia I. (a cura di), *Negoziare i diritti di cittadinanza. Concertazione del welfare locale a tutela della popolazione anziana*, Franco Angeli, Milano.
- Galetto M., 2008, *Patti territoriali e sindacato. Gli otto casi della provincia di Torino*, Dissertazione per il dottorato in Labour Studies, Università degli Studi di Milano.
- Giaccone M., 2000, *Contrattazione territoriale come infrastruttura dello sviluppo locale*, «Quaderni Rassegna Sindacale - Lavori», n. 3, pp. 13-46.
- Häusermann S. e Palier B., 2008, *The Politics of Employment-Friendly Welfare Reforms in Post-Industrial Economies*, «Socio-Economic Review», n. 6, pp. 559-586.
- Lippi A., 2002, *Tra particolarismo e concertazione. Il ruolo del sindacato nelle politiche di riforma del pubblico impiego*, in Checchi D. et al. (a cura di), *Lavoro e sindacato in Lombardia*, Franco Angeli, Roma, pp. 207-28.
- Mangano F., 1981, *Regioni e organizzazioni sociali*, in Irsi - Istituto di ricerche sui problemi dello Stato e delle istituzioni (a cura di), *Il sindacato nello Stato*, Ed. Lavoro, Roma.
- Maraffi M., 1997, *Il modello lombardo tra incrementalismo e volontarismo*, in Regalia I. (a cura di), *Regioni e relazioni industriali in Europa. Potenzialità e limiti di un modello intermedio di regolazione sociale*, Franco Angeli, Milano, pp. 25-54.
- Medina A., 1981, *Gruppi sociali e pubblici poteri*, in Irsi - Istituto di ricerche sui problemi dello Stato e delle istituzioni (a cura di), *Il sindacato nello Stato*, Ed. Lavoro, Roma.
- Melloni C., 2007, *Esperienze di contrattazione territoriale a Bologna*, «Quaderni Rassegna Sindacale - Lavori», n. 3, pp. 93-96.
- Minghini C. e Rinaldini F., 2008, *Contrattare la cittadinanza sociale*, «Quaderni Rassegna Sindacale - Lavori», n. 3, pp. 69-86.

- Napoli M., 1983, *Tutela dell'occupazione e politica del lavoro: il ruolo delle regioni negli anni '80. Modelli normativi a confronto*, «Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale», n. 1-2.
- Onida V. 1976, *Le istituzioni regionali e la partecipazione del sindacato*, «Prospettiva sindacale», n. 19.
- Passerini W., 2008, *Il welfare ce lo facciamo da noi*, «Italia Oggi-Sette», 24 novembre 2008.
- Perulli P., 2004, *Patti senza spada: le nuove politiche pubbliche*, «Quaderni Rassegna Sindacale - Lavori», n. 3, pp. 61-70.
- Perulli P. e Sabel C., 1996, *Gli enti bilaterali dopo l'inizio: tre approcci a una interpretazione operativa*, «Diritto delle relazioni industriali», n. 2, pp. 27 ss.
- Pichierri A., 2002, *La regolazione dei sistemi locali. Attori, strategie, strutture*, Il Mulino, Bologna.
- Piselli F. e Ramella F. (a cura di), 2008, *Patti sociali per lo sviluppo*, Donzelli, Roma.
- Piu F., 2000, *Lo Spi: una categoria generale nel territorio*, «Quaderni Rassegna Sindacale - Lavori», vol. 1, n. 3, pp. 83-90.
- Pizzorno A., 1977, *Scambio politico e identità collettiva nel conflitto di classe*, in Crouch C. e Pizzorno A. (a cura di), *Conflitti in Europa*, Etas Libri, Milano.
- Regalia I., 1987a, *Non più apprendisti stregoni? Sindacati e istituzioni in periferia*, «Stato e mercato», n. 19, pp. 43-72.
- Regalia I., 1987b, *Le politiche del lavoro*, «Archivio ISAP, NS», n. 4-5.
- Regalia I., 1991, *Non semplicemente piccole. Sulla contrattazione interconfederale nel settore artigiano*, «Ires/Papers», Collana Ricerche, n. 32, Ires Lombardia.
- Regalia I., 2003a, *Il sistema della bilateralità nel settore artigiano lombardo: un caso di responsabilità sociale delle imprese?*, Rapporto di ricerca, Ires Lombardia.
- Regalia I. (a cura di), 2003b, *Negoziare i diritti di cittadinanza. Concertazione del welfare locale a tutela della popolazione anziana*, Franco Angeli, Milano.
- Regalia I. (a cura di), 2006, *Regulating New Forms of Employment. Local experiments and Social Innovation in Europe*, Routledge, Londra e New York.
- Regalia I. e Regini M., 1995, *Industrial Relations and Human Resource Practices in Italy*, in Locke R., Kochan T. e Piore M. (a cura di), *Employment Relations in a Changing World Economy*, Mit Press, Cambridge, Ma.
- Regalia I. e Regini M., 1998, *Sindacati, istituzioni, sistema politico*, in Cella G.P. e Treu T. (a cura di), *Le nuove relazioni industriali. L'esperienza italiana nella prospettiva europea*, Il Mulino, Bologna.
- Regini M., 1991, *Confini mobili*, Il Mulino, Bologna.
- Regini M., 1996, *Le imprese e le istituzioni: domanda e produzione sociale di risorse umane nelle regioni europee*, in Regini M. (a cura di), *La formazione delle risorse umane*, Il Mulino, Bologna.
- Regini M., 2000, *Modelli di capitalismo. Le risposte europee alle sfide della globalizzazione*, Laterza, Roma-Bari.

- Regini M. e Sabel C. (a cura di), 1989, *Strategie di riaggiustamento industriale*, Il Mulino, Bologna.
- Rossi N., 2005, *Mediterraneo del Nord. Un'altra idea del Mezzogiorno*, Laterza, Roma-Bari.
- Spi-Cgil Lombardia (a cura di), 2001, *La negoziazione sociale per costruire il welfare locale. Il contributo dello Spi-Cgil al XIV Congresso della Cgil*, Ed. Mimosa, Milano.
- Spi-Cgil, 2007, *Fare benessere. Primo rendiconto sociale delle attività dello Spi-Cgil nazionale*, Edizioni LiberEtà, Roma.
- Spi-Cgil e Isf, 1998, *Ulisse. Progetto biennale di formazione e ricerca*, Rapporto finale, policopiato, Roma.
- Spolti G., 2008, *Il territorio come luogo di negoziazione dei diritti: analisi degli accordi territoriali in Piemonte*, «Quaderni Rassegna Sindacale - Lavori», n. 3, pp. 109-122.
- Streeck W., 1994, *Vincoli benefici: sui limiti economici dell'attore razionale*, «Stato e mercato», vol. 41, n. 2, pp. 185-213.
- Treu T., 1976, *L'intervento del sindacato nelle istituzioni*, «Prospettiva sindacale», n. 20.
- Trigilia C., 2005, *Sviluppo Locale: un progetto per l'Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Varesi P.A., 1990, *Regioni, politica del lavoro, Agenzie prima e dopo la legge 28 febbraio 1987, n. 56*, in Carinci F. (a cura di), *L'Agenzia regionale per l'impiego*, Jovene, Napoli.
- Villa M., 2008, *Tra contrattazione e progettazione territoriale. Sindacato e nuove forme di governo del welfare locale*, «Quaderni Rassegna Sindacale - Lavori», n. 3, pp. 97-108.

Il protocollo su pensioni, lavoro e competitività: il ruolo della concertazione

Salvatore Pirrone¹

Il Protocollo su pensioni, lavoro e competitività del 23 luglio 2007 si colloca certamente nel novero dei più rilevanti accordi tra governo e parti sociali degli ultimi anni, per ampiezza delle tematiche trattate e per l'ampio dibattito che ha suscitato nell'opinione pubblica. A conferire a tale accordo un'importanza particolare è anche l'ampia partecipazione dei lavoratori al referendum indetto sul testo, nonché l'alta percentuale di approvazione delle soluzioni in esso contenute. Per il metodo seguito e per le soluzioni adottate, esso può costituire lo spunto

da una parte per analizzare come la concertazione si è evoluta e come si atteggia in un panorama politico sostanzialmente bipolare, e dall'altra per verificare lo stato di salute del nostro sistema di welfare, in un'epoca caratterizzata da sfide di importanza epocale, quali la globalizzazione e l'invecchiamento della popolazione. L'articolo ripercorre la struttura del protocollo, focalizzandosi rispettivamente sugli interventi relativi al sistema pensionistico, su quelli inerenti alla regolazione dei rapporti di lavoro e del mercato del lavoro e, infine, su quelli riguardanti la competitività del sistema.

1. Il metodo: la concertazione

Si fa solitamente risalire la nascita della concertazione al cosiddetto lodo Scotti, del 22 gennaio 1983; si trattò infatti del primo caso in cui le decisioni riguardanti particolari questioni di carattere economico e sociale venivano concordate mediante un accordo tripartito, tra governo e parti sociali². È anche opinione comune quella secondo cui la

¹ Le opinioni espresse sono esclusivamente attribuibili all'autore e non riflettono necessariamente quelle dell'istituzione di appartenenza.

² In tal senso Giugni, 2003 e Carrieri, 2007. Secondo alcuni commentatori (Bellardi, 1999 e Carinci, 2005), germi di concertazione erano già rinvenibili nell'accordo interconfederale del 1977 sul costo del lavoro, che aveva ad oggetto gli stessi temi che hanno successivamente caratterizzato la prima stagione della concertazione.

lunga stagione della concertazione può in qualche maniera suddividersi in due principali fasi, tra le quali l'elemento di separazione è proprio l'accordo di concertazione per antonomasia, ossia il Protocollo Giugni del 1993. In tutta la prima fase prevale l'attenzione alle questioni riguardanti il controllo dell'inflazione e l'incremento della produttività; nella seconda fase, ormai ridimensionato il problema dell'inflazione e appena superato il momento di grave difficoltà legato alla crisi finanziaria e valutaria del 1992, ci si concentra maggiormente su altre questioni: il problema del debito pubblico e le prospettive degli anni a venire, legate in particolare alla spesa pensionistica; la flessibilità da introdurre, specie in fase di costituzione del rapporto di lavoro; i correttivi da apportare, in termini di tutele nel mercato, alla flessibilità introdotta.

Secondo l'opinione di alcuni commentatori, il primo periodo è maggiormente caratterizzato da una logica di scambio politico: uno scambio tra moderazione salariale e allargamento del benessere collettivo, in termini di maggiori diritti e/o maggiore occupazione (Carrieri, 2007). Nella seconda fase prevalgono invece gli aspetti di codecisione riguardo alla riforma o, meglio, all'adeguamento, (di pezzi) del sistema di welfare. Questo, più che il contenuto, è in effetti il vero aspetto di distinzione tra le due fasi.

Dal punto di vista del contenuto, infatti, in entrambi i periodi si trovano accordi che abbracciano molti ambiti (come ad esempio l'Accordo Scotti del 1983 o il Patto di Natale del 1998) e altri più limitati ad un unico tema. Si trovano poi accordi – in particolare quelli aventi come unico contenuto le pensioni – di cui sono ritenute parti necessarie le sole organizzazioni sindacali e non quelle datoriali (ad esempio l'accordo del 1995 in materia di pensioni). Si distinguono inoltre, rispetto agli altri, il protocollo del 23 luglio 1993 e il «patto di Natale» del 1998, per il tentativo di dare alla concertazione un sistema di regole.

Non si può non ricordare inoltre che, dal 1993 ad oggi, la concertazione ha vissuto fasi e andamenti oscillanti, che hanno visto momenti di affannosa ricerca del consenso delle parti sociali alternarsi ad altri in cui il rapporto con il sindacato era più distaccato, quando non direttamente teso a procurare una spaccatura nell'ambito dello stesso. Questo andamento è stato letto come il prodotto di un sistema bipolare, che porta di volta in volta al governo forze più o meno vicine alle

posizioni sindacali³. Vi ha inciso, tuttavia, non solo il colore politico, ma anche la maggiore o minore stabilità e forza numerica delle maggioranze che sostenevano i governi. Difficile dire quanto peso abbia avuto l'una o l'altra componente, vista la coincidenza di governi di centro-destra piuttosto stabili (con l'eccezione, significativa, del primo Governo Berlusconi) e di governi di centro-sinistra con maggioranze fragili o numericamente deboli.

In questo panorama, il protocollo del 23 luglio 2007 presenta alcune peculiarità. La prima riguarda le modalità con le quali si è pervenuti alla stesura del testo, in relazione alle quali esso si presenta al tempo stesso come tripartito e bipartito: sebbene l'accordo tra governo e parti sociali sia stato infatti raggiunto sul testo complessivo, non si può trascurare il fatto che al testo si sia pervenuti passando per il lavoro di tre diversi tavoli, rispettivamente relativi a pensioni, mercato del lavoro e competitività, e che soltanto agli ultimi due hanno partecipato le associazioni datoriali.

Una seconda qualità che caratterizza il protocollo è l'estrema ampiezza delle materie trattate, che costituisce di fatto un *unicum* nel panorama degli accordi di concertazione: sul fronte delle pensioni si spazia infatti dagli interventi di carattere puramente sociale, come quelli destinati ad incrementare le pensioni (contributive e non) più basse, al ritocco dei requisiti per il pensionamento di anzianità e alla modifica dei coefficienti di trasformazione previsti per il calcolo della pensione contributiva, fino al tentativo di trovare una soluzione al problema dei lavori usuranti, senza trascurare interventi volti a dare una maggiore copertura previdenziale ai giovani, caratterizzati da una maggiore probabilità di cambiare lavoro, tipologia contrattuale, tipo di copertura previdenziale e di incorrere in episodi di disoccupazione; sul fronte delle politiche del lavoro si interviene in materia di ammortizzatori sociali (identificando gli interventi immediati e prefigurando una riforma a regime), si prefigurano interventi di riforma in materia di incentivi all'occupazione, apprendistato e servizi per l'impiego, si delineano interventi in favore delle donne e dei giovani; si interviene inoltre nella regolazione del rapporto di lavoro, per abrogare le tipologie contrattuali ritenute più «precarizzanti» e limitare la reiterazione dei contratti a tempo determinato; sul fronte della competitività, infine, si interviene per rafforzare gli incentivi alla retribuzione legata alla produttività. Solo la politica industriale e il sistema fiscale risultano es-

³ Si veda, ad esempio, Treu, 2005.

sere escluse da questo ampissimo novero di materie sottoposte al confronto con le parti: entrambe erano state d'altra parte già oggetto di importanti provvedimenti governativi (il varo del programma Industria 2015 per la prima materia, la riforma Visco contenuta nella legge 296/2006 per la seconda).

Una terza e importante peculiarità è data dal forte vincolo che l'accordo ha avuto nei confronti della sua attuazione legislativa. Un vincolo talmente robusto da portare il governo a ritornare sul testo inizialmente predisposto e instaurare un secondo processo di concertazione, sul testo medesimo, del quale sono stati infine concordati anche i più piccoli dettagli. Un caso che ha portato molti commentatori ad interrogarsi sulla legittimità sostanziale di un processo decisionale che vedeva imporsi i contenuti di un accordo tra le parti sociali nei confronti delle prerogative del Parlamento, riproponendo il dibattito riguardante i rapporti tra concertazione e democrazia parlamentare⁴.

La straordinaria forza dell'accordo è stata per lo più collegata al grande consenso che l'accordo medesimo aveva guadagnato nel referendum svolto tra i lavoratori: l'ampia partecipazione al voto (cinque milioni i lavoratori votanti) e la grande percentuale di consensi (oltre l'80% dei votanti) davano infatti all'accordo una straordinaria valenza sociale e politica (Carrieri, 2007). Pur senza sottovalutare tale componente, riteniamo che essa abbia avuto una influenza secondaria e derivata rispetto alla questione centrale, ossia la difficoltà di comporre, nell'ambito della maggioranza parlamentare e di governo, impostazioni estremamente diverse tra la componente più radicale e quella più moderata. Una diversità evidente sin dall'articolazione del programma di governo, la cui composizione, che aveva richiesto equilibrismi non indifferenti, e la cui concreta attuazione avrebbero portato all'emergere di notevoli tensioni; per questi motivi il percorso di concertazione poteva servire a rendere esogene alcune scelte, facendole rientrare nella maggioranza di governo con una forza che le sottraesse alle più difficili mediazioni interne. Analoghe ragioni di tattica politica spiegano, ad avviso di chi scrive, anche l'estrema ampiezza delle materie

⁴ Tra i commenti di quei giorni si segnala un fondo di Piero Ostellino sul «Corriere della sera» del 1° dicembre 2007, dal significativo titolo *Welfare: esautorato il Parlamento*; tra le risposte, quella di De Luca Tamajo sulle colonne de «il Sole 24 Ore» (*Parlamento, la sovranità non è messa a rischio*), 7 dicembre 2007).

Sui rapporti tra concertazione e democrazia parlamentare si veda, più diffusamente, Maresca, 2000.

trattate: solo allargando il campo di azione era infatti possibile trovare materia per concretizzare quello scambio politico che avrebbe potuto rendere digeribili alcuni contenuti essenziali (il «superamento dello scalone», in primo luogo) anche alle parti datoriali (o ad alcune di esse).

2. Alcune valutazioni riguardanti il merito

Al di là delle considerazioni sul metodo svolte nel paragrafo precedente, vale la pena di passare ad analizzare, nei limiti di spazio e approfondimento che questo contributo si pone, il merito delle questioni affrontate dal Protocollo del 23 luglio 2007 e poi in larga misura incorporate nel decreto-legge n. 81/2007 e nella legge n. 247 dello stesso anno.

Nel fare ciò i paragrafi che seguono, ripercorrendo la struttura del protocollo, si focalizzeranno rispettivamente sugli interventi relativi al sistema pensionistico, su quelli riguardanti la regolazione dei rapporti di lavoro e del mercato del lavoro, dando conto, infine, della parte riguardante la competitività del sistema.

2.1 Previdenza

Gli interventi sul sistema pensionistico si articolano fondamentalmente intorno a tre tematiche fondamentali: l'inadeguatezza di alcune pensioni, anche di quelle basate su contributi, principalmente come conseguenza della imperfetta indicizzazione; il «superamento dello scalone», pur nel rispetto delle compatibilità finanziarie di lungo periodo (anche con riferimento al sistema contributivo); la previsione (ovviamente collegata all'innalzamento dell'età pensionabile) di età di pensionamento più favorevoli per i lavoratori che abbiano svolto lavori particolarmente usuranti.

L'intervento di redistribuzione – la cui attuazione era stata anticipata, subito dopo la stipula del protocollo, dal decreto legge n. 81 – si articola principalmente su due elementi: una indicizzazione completa ai prezzi (per un triennio) per gli scaglioni di pensione fino a cinque volte il trattamento minimo; un incremento dei trattamenti inferiori a determinate soglie. In quest'ultimo caso, all'intervento sulle pensioni assistenziali, che ricalca quello già operato con la Legge finanziaria per il 2001, se ne aggiunge un secondo più direttamente mirato al sostegno delle pensioni basate su contributi e articolato in base agli anni di

contribuzione. Quest'ultima è proprio la parte più rilevante dell'intervento, sia dal punto di vista delle risorse impegnate (oltre il 90% delle maggiori uscite stimate nel quadriennio 2007-2010), che da quello dell'innovatività dello strumento rispetto al quadro preesistente.

Si tratta di un intervento ibrido, che ha in sé una componente di assistenza pura, ma anche una di redistribuzione interna al sistema. Dal primo punto di vista potrebbe essere giudicato un intervento scarsamente mirato: come è stato dimostrato (Baldini e Mazzaferro, 2008) parte del beneficio finisce per essere indirizzato a famiglie non disagiate (un quarto delle famiglie beneficiarie sono sopra il terzo decile di reddito), onde la riduzione della povertà ad esso riconducibile è di soli 0,4 punti percentuali nel totale delle famiglie e dello 0,9% rispetto alle famiglie che hanno al proprio interno individui pensionati. Tuttavia l'intervento si giustifica anche da un altro punto di vista, ossia quello di premiare in qualche maniera la contribuzione versata rispetto ai trattamenti puramente assistenziali: resta il fatto che si tratta di un premio *ex post*, laddove un vero incentivo al lavoro e alla contribuzione (rispetto al non lavoro o al lavoro non regolare) richiederebbe che un tale meccanismo sia noto *ex ante*.

Più difficile da valutare è la questione del «superamento dello scalone», che su un piano prettamente economico risulta difficilmente giustificabile e che può essere compresa unicamente alla luce del suo significato politico, legato alla rimozione di quello che da taluni veniva considerato un *vulnus*, sia in termini di equità tra generazioni che da quello della correttezza di rapporti tra potere legislativo e prerogative delle parti sociali. Nell'affrontare l'irrinunciabile nodo dell'innalzamento graduale dell'età minima di pensionamento, il decreto legislativo n. 243/2004 aveva infatti previsto il brusco innalzamento del requisito anagrafico minimo per il pensionamento di anzianità da 57 a 60 anni a partire dal 2008; ma nel fare ciò aveva da una parte creato una netta differenza tra lavoratori nati in anni contigui (in particolare tra i nati nel 1950 e nel 1951⁵) e dall'altro era intervenuto in materia di

⁵ Per i nati nel 1951 l'uscita sarebbe stata ritardata di ben quattro anni rispetto alla coorte immediatamente precedente: a parità di contributi (almeno 35 anni), mentre un lavoratore nato il 31 dicembre 1950 sarebbe potuto andare in pensione al 1° gennaio 2008 (la prima finestra utile), un individuo nato il giorno dopo (il 1° gennaio 1951) avrebbe dovuto attendere il 1° gennaio 2012 (nel 2011, infatti, raggiunti i 60 anni, l'età pensionabile sarebbe ormai salita ulteriormente fino a 61).

pensioni senza un preventivo accordo con le parti sociali. Il protocollo interviene a diluire tale brusco innalzamento, pervenendo ad una situazione a regime più o meno analoga a quella delineata dalla Legge Maroni, pur con alcune peculiarità (prima tra tutte la considerazione della «quota», ovvero della somma tra anzianità anagrafica e quella contributiva). Per quanto riguarda le pensioni retributive ciò mantiene, al prezzo di un rilevante sacrificio nel breve periodo (quasi 7,5 miliardi di euro in dieci anni), la sostenibilità finanziaria di lungo periodo del sistema.

Tra gli elementi positivi spicca la messa in sicurezza del sistema contributivo, con una semplificazione della procedura di revisione dei coefficienti di trasformazione (che elimina la necessità di acquisire i pareri del nucleo di valutazione della spesa previdenziale, delle competenti commissioni parlamentari e delle parti sociali), l'accorciamento da dieci a tre anni della periodicità degli aggiornamenti e l'adozione, con effetto dal 1° gennaio 2010, di una nuova tavola dei coefficienti (che avrebbe dovuto essere introdotta già nel 2005, alla scadenza del primo decennio di applicazione della Riforma Dini).

Va tuttavia osservato che l'intervento sull'età di pensionamento e sui requisiti contributivi, pensato guardando evidentemente al sistema retributivo, è stato esteso anche al sistema contributivo, perpetuando così l'errore già commesso dalla Legge Maroni. Ne risulta stravolta una delle caratteristiche tipiche dei sistemi Ndc (*Notional defined contribution*). Tali sistemi postulano una corrispondenza fra contributi versati e spettanze previdenziali, *n.d.r.*, ossia la flessibilità dell'età di pensionamento, che rendeva di fatto superata la vecchia distinzione tra pensione di anzianità e pensione di vecchiaia. Da una parte il ventaglio di possibilità si restringe drasticamente (a regime gli uomini potranno scegliere di andare soltanto tra i 61 e i 65 anni se dipendenti e tra i 62 e i 65 se autonomi); dall'altra si introduce anche per i pensionandi contributivi un requisito di anzianità contributiva (35 secondo la Legge Maroni, 35 o 36, a seconda dell'età anagrafica, per la legge 247) per le uscite di anzianità, che (oltre ad eliminare per una parte rilevante dei contribuenti ogni possibilità di scelta in ordine all'età di pensionamento) appare piuttosto scollegato dalla logica del sistema Ndc. Sicuramente più coerente sarebbe stato mantenere l'impostazione originaria del sistema contributivo spostando in avanti il range di età (portandolo ad esempio da 57-65 a 60-67)⁶.

Ultimo tra gli interventi sul sistema pensionistico è quello relativo alla

⁶ Si veda, a tal proposito, Gronchi, 2008.

riduzione dell'età di pensionamento per i lavoratori che abbiano svolto lavori particolarmente usuranti. Non si tratta di una questione nuova nel panorama legislativo italiano⁷, ma non sembra che le esperienze del passato abbiano stimolato una adeguata riflessione in ordine ai criteri con cui identificare tali lavoratori. In mancanza di un'adeguata riflessione scientifica, il protocollo ha adottato soluzioni basate sul senso comune e sulle esigenze poste in maniera più pressante dalle organizzazioni sindacali, aggiungendo alla lista delle attività già identificate dal cosiddetto Decreto Salvi del 2000, i lavori svolti nell'ambito di organizzazioni a linea catena, quelli di conduzione di mezzi pubblici pesanti e i lavori notturni. Si è trattato tuttavia di uno dei punti più controversi, soprattutto per il fatto che, data la difficoltà di individuare in maniera univoca i lavori più usuranti, ci si era limitati, in sede di stesura del protocollo, all'identificazione di criteri di massima (in particolare per quanto riguarda il lavoro notturno), aggiungendo però una indicazione puntuale delle risorse finanziarie impiegabili (280 milioni di euro annui per il primo decennio di applicazione); con la conseguenza che in fase di stesura del testo legislativo ci si dovette confrontare con la difficoltà di circoscrivere il campo dei possibili beneficiari a partire da un onere totale già fissato (invertendo quindi l'ordine temporale delle operazioni). La difficoltà di trovare un accordo si è quindi riflessa nella necessità di lasciare aperta la questione, inserendo nella legge 247 una delega al governo (rimasta peraltro ancora inattuata) invece che un testo precettivo. Quanto al beneficio, si prospetta un'anticipazione dell'età di pensionamento di tre anni rispetto al requisito previsto per la generalità dei lavoratori. Si tratta di un beneficio che darà un effettivo vantaggio in termini di rendimento dell'investimento previdenziale soltanto ai lavoratori la cui pensione sarà calcolata con il sistema retributivo; per coloro che vedranno invece il proprio trattamento calcolato con il sistema contributivo, l'anticipazione dell'età di pensionamento (che pure sarà possibile) avrà la conseguenza di provocare una decurtazione della pensione, per effetto dei coefficienti di trasformazione⁸. Per tali

⁷ Le disposizioni che in passato hanno riconosciuto benefici di tal genere hanno tuttavia avuto un effetto estremamente limitato, interessando soltanto 600 persone nel periodo 2001-2002.

⁸ È questa la ragione per cui si stima che tali benefici abbiano effetti rilevanti sui conti della previdenza soltanto nei primi dieci anni: dopo il 2013, infatti, le uscite inizieranno a riguardare trattamenti liquidati con il metodo del pro-rata e incorporanti un contenuto sempre più elevato di pensione «contributiva».

soggetti si dovrà dunque prevedere un meccanismo differente, basato sull'utilizzo di coefficienti di trasformazione opportunamente modificati per tener conto della diversa speranza di vita al momento del pensionamento.

2.2 Lavoro

I molteplici interventi che hanno inciso sulla politica e la regolazione del mercato del lavoro si sono per lo più focalizzati su tre ambiti principali: le politiche attive, gli ammortizzatori sociali e la regolazione dei contratti di lavoro flessibili. Il criterio di intervento è del tutto diverso nei tre argomenti, dato che per alcune questioni le soluzioni sono appena delineate e lasciate all'attuazione da parte del legislatore delegato, mentre per altre il livello di maturazione delle soluzioni abbozzate nel protocollo ha reso possibile un intervento immediatamente precettivo ad opera della legge 247.

Tra tutti gli argomenti quello che si presentava al tavolo di concertazione con un più ampio livello di approfondimento da parte del dibattito scientifico e politico era certamente la riforma degli ammortizzatori sociali: sin dalla pubblicazione della relazione finale della Commissione Onofri si è fatta sempre più diffusa la consapevolezza – tra gli addetti ai lavori, ma in una certa misura anche nell'opinione pubblica – della necessità di intervenire non solo per innalzare il livello di tutela, ma anche per eliminare le disparità tra settori e classi di ampiezza dell'impresa e per legare strettamente i benefici ad uno stato di disoccupazione inteso non solo come assenza di lavoro, ma anche come ricerca attiva dello stesso.

Non si possono quindi che apprezzare le principali linee verso cui il protocollo dichiara di muoversi nel medio periodo e che la legge 247 riprende nei criteri della delega; ci si riferisce in particolare alla pulsione verso un sistema unitario di assicurazione contro la disoccupazione che accorpi – ponendosi a metà strada in termini di generosità del trattamento – le odierne indennità di mobilità e di disoccupazione ordinaria, rafforzandone peraltro il criterio di condizionalità rispetto alla ricerca attiva di una nuova occupazione⁹.

⁹ Con questo criterio di razionalizzazione del sistema stride però la conferma delle indennità «a consuntivo» (l'indennità di disoccupazione con requisiti ridotti e i trattamenti per gli operai agricoli), pagate non sulla base di uno stato di disoccupazione, ma come integrazione per i lavoratori discontinui. Si tratta infatti

Quanto al disegno a regime, pur nel giudizio complessivamente positivo, resta tuttavia la diffidenza verso l'approvazione di una ennesima delega in materia di ammortizzatori sociali, data la mancata attuazione di quelle già approvate in precedenza. Deve inoltre esservi la consapevolezza che una vera modifica degli ammortizzatori sociali non può prescindere da una vera e propria rivoluzione copernicana del sistema di servizi per l'impiego che dia vita ad efficienti sportelli dove l'erogazione del sussidio sia spunto per l'attivazione, l'eventuale riqualificazione e la ricollocazione del disoccupato. Per far ciò è però necessario ripensare completamente – in termini fattuali più che in quelli normativi – il ruolo dei servizi per l'impiego come vero centro di snodo delle politiche (attive e passive) verso chi cerca lavoro.

Venendo alle forme di lavoro flessibile, va in primo luogo sottolineato che – rispetto al dibattito spesso semplicistico pro o contro la Legge Biagi – il Protocollo ha risposto con misura, cercando di conservare l'impianto generale della normativa, ma al contempo tentando di porre un limite agli eccessi di flessibilità e agli abusi dei relativi istituti.

Sul piano della eliminazione degli eccessi di flessibilità si collocano l'abrogazione dello *staff leasing* e del lavoro a chiamata (ora ripristinato dalla legge n. 133/2008), considerate le tipologie contrattuali potenzialmente più precarizzanti. Non si è trattato di un intervento traumatico, dato che entrambe costituivano categorie del tutto residuali dal punto di vista del numero dei contratti stipulati. Più rilevante, almeno dal punto di vista politico, è stato invece l'intervento sul lavoro a termine, volto ad aggiungere, al termine massimo già previsto dalla normativa in caso di proroga del primo contratto, un termine ultimo complessivo di 36 mesi in caso di successione di contratti posti in essere tra il medesimo datore di lavoro e lo stesso lavoratore.

2.3 Competitività

Un capitolo a parte ha meritato, nell'ambito del protocollo, la compe-

di indennità il cui funzionamento induce comportamenti opportunistici, disincentivando in taluni casi il lavoro (quanto meno quello regolare). Per questi trattamenti le modifiche apportate dalla legge 247 non incidono sulle problematiche sopra accennate e meglio sarebbe stato, ad avviso di chi scrive, includere la tutela dei lavoratori discontinui nell'ambito del disegno di costruzione del trattamento di disoccupazione unico (a tal proposito si veda, più diffusamente, Pirrone e Sestito, 2006 e 2008).

titività del sistema e delle imprese, sebbene gli interventi previsti siano pochi e anche questi siano stati del tutto depotenziati in fase di attuazione legislativa.

Per capire la logica degli interventi va in primo luogo ricordato che la performance del nostro paese in termini di produttività è stata, negli ultimi anni decisamente deludente: nell'ultimo decennio si è registrata una crescita media di appena mezzo punto percentuale annuo, mentre nello stesso periodo la produttività è cresciuta in media dell'1,6% in Germania, dell'1,9% in Francia, il 2,1% negli Stati Uniti e nel Regno Unito.

A detta di molti osservatori uno dei mezzi per favorire un recupero di produttività consiste nel legare maggiormente la retribuzione ai risultati, verificati in sede aziendale¹⁰. Si tratta quindi di recuperare uno dei punti inattuati della riforma del modello contrattuale contenuta nel Protocollo Giugni del 1993, cercando finalmente di dare impulso alla contrattazione di secondo livello (territoriale o aziendale): ad oggi la percentuale di aziende ove un secondo livello di contrattazione è operativo è particolarmente esigua e, anche laddove tale livello è operativo, spesso i premi sono variabili soltanto nominalmente, essendo nei fatti spesso legati a risultati valutati *ex ante*¹¹.

Gli incentivi previsti dal Protocollo andavano senza dubbio nella corretta direzione, prevedendo: un incremento di risorse per i benefici contributivi connessi a tale tipo di retribuzione; la considerazione di tali tipologie di retribuzione ai fini pensionistici (da decontribuzione il beneficio si traduceva quindi in sgravio); l'eventuale incremento del tetto massimo di retribuzione incentivabile (dal 3% fino al 5%); la diversa ripartizione del beneficio, a vantaggio del lavoratore (che avrebbe fruito di uno sgravio totale per la parte a suo carico); la detassazione delle medesime retribuzioni. Tale intervento – al cui completamento concorreva l'eliminazione della contribuzione aggiuntiva sugli straordinari – doveva fare da impulso, nelle intenzioni dei soggetti stipulanti, ad una riforma del sistema di contrattazione, lasciata alle parti, ma anch'essa diretta a rafforzare gli elementi di stimolo della produttività.

Questo in linea di principio, giacché in fase di traduzione di tali intendimenti in norma, a causa di un mero errore tecnico, le risorse previ-

¹⁰ Sul punto si può vedere, tra gli altri, Kruse, Freeman e Blasi (a cura di), di prossima pubblicazione.

¹¹ Dell'Aringa, 2008.

ste per lo sgravio contributivo finivano per non crescere affatto, restando ancorate a 650 milioni di euro annui (che, per l'appunto, era pressappoco quello che si spendeva fino all'anno precedente). Per di più il sistema di attribuzione dei relativi benefici ne usciva decisamente più complesso, perdendo l'automaticità prevista dalla norma abrogata a vantaggio di un ben più complesso sistema a domanda¹².

Nel complesso, tale componente, determinante (insieme alla limitazione degli interventi di correzione sul contratto di lavoro a tempo determinato e sugli altri contratti «flessibili») per l'acquisizione del consenso di Confindustria al testo del Protocollo, ha alla fine prodotto risultati del tutto deludenti, così come deludente è stato, fino ad oggi, il risultato sul fronte della modifica del sistema di contrattazione.

3. Conclusioni

In conclusione si può dire che il Protocollo del 23 luglio 2007 presenta indubbiamente luci e ombre, sia per quanto riguarda il metodo che nel merito.

Sul metodo non si può negare che l'esigenza stessa del confronto, nonché la sua evoluzione fino all'accordo e oltre, fino alla stesura del testo normativo principale, siano state profondamente influenzate dalla situazione politica, e in particolare dalla debolezza numerica della maggioranza di governo e dalla differenza tra le posizioni espresse dalle sue componenti. Tale situazione ha certamente influenzato il dettaglio con cui alcune soluzioni sono state descritte e il ristretto spazio lasciato per la traduzione in legge, non solo all'opera del governo, ma anche a quella del Parlamento. La difficoltà di trovare soluzioni condivise in tempi ragionevoli ha determinato in altri passi dell'accordo una certa simmetrica indeterminatezza, temperata dal continuo rimando di future precisazioni a commissioni tripartite.

Nel merito, la ricerca di soluzioni più razionali ed eque, pur evidente in alcuni tratti (si pensi agli ammortizzatori sociali), ha lasciato il passo talvolta a soluzioni approssimative, non in linea con quelli che sono da considerare i veri punti fermi del nostro sistema di welfare, finendo ad esempio per inquinare una riforma, quella del sistema pensionistico contributivo, prima ancora che potesse effettivamente divenire efficace.

¹² A tal proposito si rimanda al decreto interministeriale 7 maggio 2008 (in Gu 178 del 31/07/2008).

In generale vi è tuttavia da apprezzare la misura con cui sono state ricercate soluzioni di compromesso, andando più nel senso della correzione che in quello dello stravolgimento, nei confronti di un sistema di regole che in fondo ha bisogno di trovare un suo assestamento dopo anni di profondi mutamenti.

Restano, tuttavia, irrisolti alcuni nodi fondamentali dell'adeguamento del nostro sistema di welfare alla situazione economica, sociale e demografica odierna e prevedibile per il futuro. In primo luogo la necessità di un ulteriore innalzamento dell'età media di pensionamento, come conseguenza, più che di vincoli, di un ampliamento delle possibilità di scelta dei lavoratori, da facilitare anche mediante forme di abbandono graduale delle responsabilità lavorative. Speculare a tale esigenza è quella del mantenimento del potere di acquisto delle pensioni, la cui mancanza comporterà anche in futuro l'esigenza di agire con interventi estemporanei o comunque una tantum. Sul fronte del mercato del lavoro manca ancora una riforma organica degli ammortizzatori sociali che faccia da complemento all'incremento delle flessibilità; continua, al contrario, la tendenza a diversificare il sistema in mille deroghe e interventi particolari. È ancora debole, infine, quella strumentazione – in termini di metodo di contrattazione e di incentivi al suo efficiente orientarsi – in grado di stimolare la competitività del sistema produttivo.

Riferimenti bibliografici

- Baldini M. e Mazzaferro C., 2008, *Tra previdenza e assistenza: gli interventi sulle pensioni basse*, in Pirrone S. (a cura di), *Flessibilità e sicurezza, il nuovo welfare dopo il protocollo del 23 luglio*, Arel-Il Mulino, Bologna.
- Bellardi L., 1999, *Concertazione e contrattazione*, Cacucci, Bari.
- Carinci F., 2005, *Riparlare di concertazione*, «Annali del Lavoro», n. 10, p. 2.
- Carrieri M., 2007, *Prove di concertazione. Il lavoro nel confronto tra parti sociali e Governo*, Ediesse, Roma.
- Dell'Aringa C., 2008, *Il decentramento della contrattazione collettiva*, in Pirrone S. (a cura di), *Flessibilità e sicurezza, il nuovo welfare dopo il protocollo del 23 luglio*, Arel-Il Mulino, Bologna.
- Giugni G., 2003, *La lunga marcia della concertazione*, Il Mulino, Bologna.
- Gronchi S., 2008, *Il ruolo dei coefficienti nei sistemi NDC*, in Pirrone S. (a cura di), *Flessibilità e sicurezza, il nuovo welfare dopo il protocollo del 23 luglio*, Arel-Il Mulino, Bologna.
- Kruse D.L., Freeman R.B. e Blasi J.R. (a cura di), di prossima pubblicazione, *Shared Capitalism at Work: Employee Ownership, Profit and Gain Sharing, and*

Broad-based Stock Options, University of Chicago Press, (bozze preliminari disponibili all'indirizzo <http://www.nber.org/books/krus08-1/>).

Maresca A., 2000, *Concertazione e contrattazione*, «Argomenti di Diritto del Lavoro», n. 2, p. 197.

Pirrone S. e Sestito P., 2006, *Disoccupati in Italia, tra Stato, Regione e cacciatori di teste*, Il Mulino, Bologna.

Pirrone S. e Sestito P., 2008, *Prestazioni di solidarietà attiva e politiche di attivazione*, in «Arel – Europa Lavoro Economia», Arel (Agenzia di ricerche e legislazione), ottobre.

Treu T., 2005, *La concertazione*, in «Diritti Lavori Mercati», vol. 1, p. 29.

Le riforme pensionistiche in Italia. Un'analisi storica dei «giochi di solidarietà»

David Natali

L'articolo analizza in chiave storica la riforma delle pensioni in Italia negli ultimi due decenni, nel tentativo di far luce sul ruolo sindacale nel relativo processo politico e di proporre alcune ipotesi sulle conseguenze redistributive delle riforme concertate. Il riferimento è ai cosiddetti «giochi di solidarietà», ovvero alle strategie di competizione tra gli attori negoziali al fine di distribuire costi e benefici dei nuovi interventi. Lo studio delle diverse riforme concertate e dei loro effetti redistributivi (soprattutto della

Riforma Dini del 1995) permette di svolgere una prima valutazione dell'azione sindacale. Mentre parte della letteratura ha sottolineato la sua difesa degli interessi dei propri iscritti (anche a danno degli interessi collettivi) l'analisi mostra l'interazione più complessa tra idee e preferenze. Il breve confronto con altri paesi europei conferma la necessità di recuperare una dimensione legata agli interessi per comprendere i processi di riforma delle politiche sociali e i loro esiti, seppure in un approccio più ampio.

1. Introduzione

A dispetto delle ipotesi di declino progressivo della collaborazione tra governi e parti sociali, le pratiche concertative hanno visto un nuovo successo in diversi paesi europei. Molta letteratura si è focalizzata sulle rispettive risorse di potere e sulle condizioni esogene che hanno spinto ad una nuova stagione concertativa. Meno studiato è invece il ruolo degli attori nei «giochi di solidarietà», ovvero nelle strategie di competizione dirette alla distribuzione di costi e benefici dei nuovi interventi. Il presente articolo ha l'obiettivo di far luce su tali dinamiche e in particolar modo sul ruolo sindacale nella riforma di uno dei settori più importanti nell'ambito del welfare state: le politiche pensionistiche.

Nelle pagine che seguono analizzeremo il processo di riforma delle pensioni in Italia negli ultimi due decenni. Il tentativo è di comprendere le dinamiche sottese al confronto tra sindacati e governo nel caso delle riforme concertate. Quali sono le strategie («giochi di solidarie-

tà») adottate dai sindacati? E soprattutto quanto hanno contato le preferenze degli iscritti nella definizione del contenuto e dunque degli effetti redistributivi delle riforme concertate? In primo luogo richiamiamo alcuni dei principali contributi della letteratura neo-corporativa e pluralista circa le scelte collettive adottate dai gruppi d'interesse. Quindi, analizzeremo la composizione della platea degli iscritti al sindacato in Italia, lungo due linee di potenziale divisione (quella intergenerazionale e quella inter-settoriale). Dopo aver richiamato brevemente le caratteristiche del sistema pensionistico italiano (le dinamiche politiche sottese alla sua espansione e i suoi effetti redistributivi), ci concentreremo sulle riforme concertate (la Riforma Dini del 1995, la Riforma Prodi del 1997 e le misure in materia pensionistica contenute nel Protocollo sul welfare del 2007). Sulla base degli studi economici disponibili, daremo una prima valutazione degli esiti redistributivi delle riforme (con riferimento alla sola Riforma Dini) mettendoli a confronto con la composizione della membership sindacale. Infine, proporranno alcune considerazioni finali scaturite dalla comparazione del caso italiano con le riforme adottate in altri paesi europei.

2. La politica di riforma delle pensioni: quale ruolo per gli interessi?

Nonostante le previsioni di declino organizzativo e di legittimità, il movimento sindacale ha dimostrato nel corso degli ultimi decenni un ruolo significativo nel processo di riforma delle politiche sociali. In un contesto socio-economico caratterizzato da importanti cambiamenti (crescente integrazione economica e competizione internazionale, stagnazione economica, mutamenti del mercato del lavoro e delle principali istituzioni sociali) il confronto tra parti sociali e governi ha ripreso vigore (Hassel, 2006; Natali e Pochet, 2008; Siegel, 2005).

L'interazione tra governo e parti sociali è caratterizzata dai cosiddetti «giochi di solidarietà», ovvero dalle strategie di competizione che i diversi attori sviluppano per incidere sulle riforme e i loro effetti redistributivi (vedi Ferrera, 1998). La dinamica di tali «giochi» e i loro effetti sono un tema particolarmente interessante per vari motivi. In primis, le riforme pensionistiche hanno un forte impatto redistributivo e l'allocatione di costi e benefici non è quasi mai omogenea. Inoltre, il consenso necessario a introdurre nuove misure previdenziali si basa sulla costituzione di coalizioni distributive che tagliano i tradizionali confini di classe (vedi Baldwin, 1990; Ferrera, 1993). Singole cate-

gorie occupazionali (ad esempio, lavoratori dipendenti versus autonomi), generazionali (ad esempio, attivi versus pensionati) e produttive (ad esempio, servizi versus industria) possono assumere interessi diversi in materia di politiche sociali. E le stesse politiche possono produrre nuove divisioni tra gruppi protetti e non. Questo rende il gioco politico molto più complicato rispetto ad una netta divisione tra classi omogenee al loro interno (Hausermann, 2008).

Nel prosieguo del lavoro cercheremo di scoprire se esista una corrispondenza tra la composizione della membership sindacale e la distribuzione tra generazioni e categorie occupazionali dei sacrifici imposti dalle riforme¹.

Nella letteratura contemporanea è stata avanzata da più parti l'ipotesi che l'azione sindacale sia fortemente influenzata da tali divisioni settoriali e generazionali. Poiché il sindacato rappresenta – all'interno del mondo del lavoro – alcuni gruppi sociali più di altri, le riforme concertate (alla cui definizione il sindacato partecipa attivamente) dovrebbero favorire i gruppi rappresentati e sfavorire i gruppi non rappresentati.

Per quanto riguarda le divisioni tra categorie occupazionali, Rueda (2005; 2007) ha invocato la crescente «dualizzazione» della forza lavoro tra coloro che godono a pieno della sicurezza del diritto al lavoro e dei relativi «ammortizzatori sociali» (i cosiddetti *insider*), e coloro che subiscono gli effetti della flessibilità del mercato del lavoro, con diritti sociali ben più magri (gli *outsider*). Poiché il movimento sindacale e i partiti socialdemocratici raccolgono la maggior parte degli iscritti e degli elettori nella categoria degli *insider* più che tra gli *outsider*, nel processo di riforma in atto, le organizzazioni dei lavoratori tenderebbero a tutelare i diritti dei primi e a dimenticare quelli dei secondi. Mentre tale ipotesi è stata elaborata con riferimento alle riforme del mercato del lavoro, è possibile applicare la stessa anche al settore pensionistico.

Per quanto concerne la dimensione generazionale, poi, Boeri e al. (2002, p. 195) hanno sottolineato che l'invecchiamento degli iscritti è coerente con la sovra-rappresentazione dell'interesse dei più anziani

¹ Nei termini del contributo di Olson (1982), cercheremo di capire se il movimento sindacale ha difeso gli interessi particolari (o *narrow interests*) dei propri iscritti (anche a danno degli interessi collettivi) o se abbia perseguito interessi più generali (*encompassing interests*) legati alla sostenibilità di lungo termine dei sistemi pensionistici.

nel gioco politico e può essere interpretato come causa delle misure che beneficiano gli stessi lavoratori anziani e i pensionati a danno delle giovani generazioni. Là dove il movimento sindacale ha un forte potere contrattuale e una forte predominanza di iscritti anziani, esso è favorevole a politiche pensionistiche particolarmente generose. Si parla in questo caso di un vero e proprio «potere grigio» o *gray power* (Campbell e Lynch, 2000; Lynch, 2006, pp. 58-60).

L'ipotesi (in parte diversa) che avanziamo in questo articolo è che le preferenze degli iscritti al sindacato siano importanti (e meritevoli di maggiore attenzione da parte della letteratura), ma non siano il solo fattore in grado di incidere sul contenuto e gli effetti redistributivi delle riforme concertate. In linea con quanto sviluppato altrove nella letteratura (vedi Culpepper, 2002; 2008), riteniamo che il processo negoziale tra governo e sindacati sia molto più complesso. Gli interessi sono una delle variabili in gioco ma non la sola. Tale linea di argomentazione sottolinea che la preminenza di alcune categorie sociali all'interno della membership sindacale (ad esempio insider e pensionati) non rappresenta il solo indicatore delle strategie negoziali del sindacato e tanto meno degli effetti delle riforme concertate.

In particolare, la corrispondenza tra strategie della leadership sindacale e preferenze degli iscritti è per così dire «disturbata» da una serie ulteriore di fattori. In primo luogo, il negoziato si basa per lo meno su due tavoli: quello degli interessi e quello delle idee. In linea con il lavoro seminale di Heclo (1974), ripreso anche nello studio delle pratiche concertative (vedi Culpepper, 2002; Ferrera e Gualmini, 2004), possiamo identificare la prima dimensione in termini di dinamiche di potere (*powering*) – in questo caso gli attori hanno l'obiettivo di massimizzare le risorse organizzative e di consenso. La seconda dimensione è invece legata alla gestione dell'incertezza (*puzzling*) relativa alla definizione dei problemi di policy e alle soluzioni relative. In questo caso gli attori si confrontano sull'interpretazione dei fattori di crisi e sulle misure da adottare per uscirne. Le due dimensioni si intrecciano a più riprese: la definizione di problemi e soluzioni è fortemente influenzata dagli interessi degli attori (nel caso sindacale da quelli della leadership e della membership); mentre gli obiettivi distributivi sono definiti a partire dalla comune interpretazione del contesto (*common knowledge* nella definizione di Culpepper, 2008) (influenzata dai riferimenti cognitivi e normativi degli attori in gioco). Il rilievo attribuito alle idee richiama la complessa interazione tra leadership e base sindacale: la prima non solo recepisce e aggrega le preferenze degli iscritti, ma co-

struisce tali preferenze attraverso il dialogo e la persuasione (Baccaro, 2002a; 2002b; 2005). E questo spiega l'apparente paradosso di riforme sottrattive (che cioè riducono i diritti sociali dei lavoratori) con il consenso dello stesso movimento sindacale.

In secondo luogo, la stessa platea degli iscritti al sindacato è variegata al suo interno e piuttosto che rappresentare un blocco monolitico di preferenze (quelle degli insider o dei pensionati), è essa stessa frammentata. Come vedremo nel prosieguo, la mappa dei gruppi è molto più complessa (vedi Emmenegger, 2007). Nel caso italiano, e non solo, tra gli insider vi sono importanti distinzioni tra lavoratori pubblici e privati e tra lavoratori dipendenti e autonomi; mentre la questione generazionale si pone non solo tra attivi e pensionati ma anche all'interno del primo gruppo tra coorti più o meno mature. Tali divisioni possono essere utilizzate dalla leadership al fine di aumentare gli spazi del compromesso o di limitare i costi politici delle riforme.

Inoltre, la struttura organizzativa delle confederazioni sindacali ha una forte influenza su tali dinamiche (vedi Anderson e Meyer, 2003). Questo è particolarmente vero nel caso della rappresentanza dei pensionati: questo gruppo può essere strutturato in modo unitario (all'interno di una singola federazione) oppure essere disperso nelle rappresentanze dei diversi settori occupazionali di appartenenza. E la sua forza in termini di iscritti può avere una rappresentanza perfetta in sede di organismi decisionali oppure essere sotto-rappresentata (come vedremo nel caso italiano).

Infine, anche in epoca di austerità e di riforme basate sul contenimento delle spese sociali, il compromesso tra gli attori del negoziato può dare luogo a soluzioni a somma positiva. È questo il caso che mostreremo con riferimento all'Italia: l'estensione della copertura pensionistica pubblica ai lavoratori atipici è in grado di aumentare i diritti previdenziali di questi ultimi e al contempo di aumentare in modo sostanziale le entrate del sistema, contribuendo così alla sostenibilità del pilastro pubblico. Quindi, gli interessi delle singole categorie non sono di per sé in contraddizione.

Per rispondere ai quesiti posti nelle pagine precedenti (quali sono le strategie del sindacato nell'ambito dei «giochi di solidarietà»? Qual è l'influenza dell'azione sindacale sugli effetti redistributivi delle stesse riforme?), nei prossimi paragrafi analizzeremo la composizione della base sindacale in Italia. Quindi, faremo riferimento al sistema pensionistico in Italia per come si è sviluppato nella seconda metà del secolo scorso. Infine analizzeremo i «giochi di solidarietà» sviluppati nel-

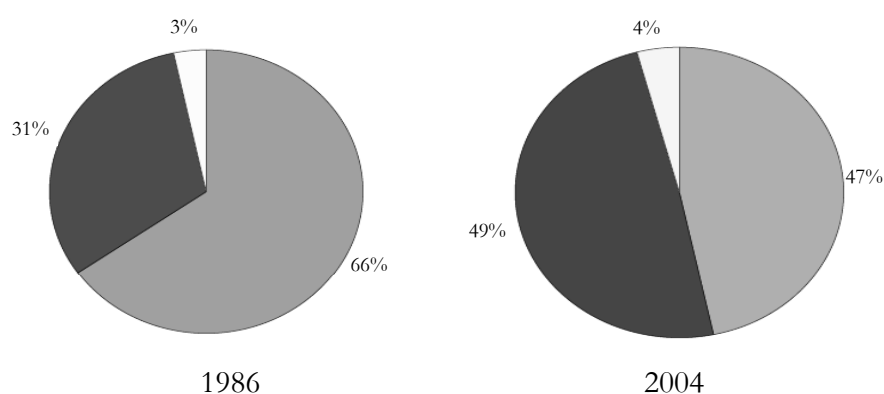
l'ambito delle riforme concertate degli ultimi anni e gli effetti redistributivi delle stesse. Infine, cercheremo di cogliere gli eventuali nessi tra interessi del sindacato ed effetti delle riforme.

3. Gli iscritti al sindacato: alcune indicazioni

In questo paragrafo diamo alcune informazioni di base sulla composizione degli iscritti al sindacato lungo le linee di demarcazione categoriali e generazionali di cui sopra. Si tratta di informazioni limitate che necessitano di ulteriori affinamenti.

Sul tema dell'equità inter-categoriale, riportiamo nella figura 1 gli aggregati dei membri dei sindacati confederali in Italia. Un dato appare costante nel periodo considerato: più del 90% degli iscritti appartengono alle categorie dei lavoratori dipendenti e dei pensionati. Una parte fortemente minoritaria (4% del totale nel 2004) è rappresentata da lavoratori atipici e altre forme contrattuali. Se poi cerchiamo di cogliere le differenze ulteriori tra i lavoratori dipendenti, occorre in primo luogo sottolineare che le statistiche fornite dalle confederazioni nazionali non sono facilmente scomponibili in base al *cleavage* «pubblico/privato». I dati delle iscrizioni sono raccolti per singola federazione, e queste possono essere miste (sommando ai lavoratori pubblici quelli privati operanti nello stesso settore produttivo).

Figura 1 - Categorie di iscritti alle tre principali confederazioni Cgil, Cisl, Uil



Nota: ■ Dipendenti; ■ Pensionati; □ Altri.

Fonte: Giacinto, 2005.

La tabella 1 cerca di superare questo limite aggregando i dati per categorie produttive: agricoltura, industria, servizi non destinabili alla vendita (riconducibili al settore pubblico) e servizi destinabili alla vendita (ovvero del settore privato). Tali aggregazioni danno l'idea di un movimento sindacale che all'inizio degli anni '90, ovvero nella fase dei primi interventi di riforma, era ancora caratterizzato da una forte presenza nel settore industriale con un numero di iscritti più ridotto nell'ambito dei servizi (pubblici prima ancora che privati).

Tabella 1 - Composizione degli iscritti alle confederazioni (in %) per l'anno 1995 tra i lavoratori dipendenti

	Cgil	Cisl	Uil	Totale
Agricoltura	11,9	12,5	12,5	12,3
Industria	48,0	34,6	34,1	40,5
Servizi dav*	20,7	22,3	23,8	21,9
Servizi ndav**	19,4	30,6	29,6	25,4
Totale	100	100	100	100

* destinabili alla vendita.

** non destinabili alla vendita (pubblica amministrazione e servizi pubblici in genere).

Fonte: Natali, 2007.

Con una certa approssimazione, possiamo dire che la base del sindacato in Italia era concentrata nel settore privato e manifatturiero². Mentre gli iscritti del settore pubblico rappresentavano una porzione più ridotta dei membri del sindacato.

La seconda dimensione riguarda il *cleavage* inter-generazionale. La figura 1 illustra la quota di iscritti rappresentati dai pensionati nelle principali confederazioni: nel 1986 i pensionati erano oltre il 31% degli iscritti per poi superare il 50% negli anni successivi. Tale dato è stato da molti interpretato come espressione della «vecchiaia» del movimento sindacale italiano. E dunque indice della posizione contraria a

² Nonostante i dati comparati di Visser (2004) mostrino la preminenza dei lavoratori pubblici tra gli iscritti sindacali, i dati appena richiamati appaiono confermati dalle serie statistiche per federazione proposti dalle stesse confederazioni italiane e dalle interviste svolte con esponenti sindacali. I dati relativi ai membri della Cgil nell'anno 1997 mostrano che le federazioni dei lavoratori della funzione pubblica, dei trasporti e dell'educazione (riconducibili in gran parte al settore pubblico) rappresentavano all'incirca il 25% del totale (www.cgil.it).

riforme efficaci che riducano la spesa pensionistica (vedi Boeri e al., 2002). In realtà, tali affermazioni devono essere in parte rivedute in quanto, come sottolineato da Anderson e Lynch (2007), nei sindacati italiani le federazioni di pensionati non contano in sede congressuale in proporzione al numero di iscritti. Ad esempio, nel caso della Cgil, i diritti di voto sono regolati dallo statuto della confederazione che attribuisce alla Federazione Spi (appunto quella dei pensionati) «solo» il 25% di deleghe: praticamente la metà di quanto spetterebbe in base al numero di iscritti effettivi. Il loro peso è dunque minoritario all'interno del processo decisionale della confederazione.

Per questo la potenziale divisione tra attivi e pensionati deve essere rivista e resa più complessa. Un altro dato interessante è relativo all'età media dei lavoratori iscritti alle confederazioni sindacali e aiuta a comprendere il ruolo degli attivi in età matura. I pochi dati a disposizione mostrano che in Italia l'età media si poneva all'inizio del XXI secolo a 44 anni contro il dato medio europeo di 40 (Galasso, 2003). Seppure il dato non sia di grande precisione, la tendenza appare quella di un movimento sindacale in cui il peso delle classi di età più anziane (ma comunque attive) risulta maggiore rispetto agli altri paesi. È dunque ipotizzabile che le divisioni tra le diverse coorti di lavoratori attivi siano rilevanti.

Dunque, in prima approssimazione, se l'ipotesi di un sindacato teso alla difesa esclusiva dei propri iscritti (*narrow interest*) fosse confermata, dovremmo attenderci misure di riforma concentrate sulle categorie occupazionali non rappresentate nel sindacato, ad esempio sui lavoratori autonomi; mentre i lavoratori dipendenti non dovrebbero essere toccati, pena la forte mobilitazione. E all'interno della categoria dei lavoratori dipendenti, quelli del settore privato (maggiormente rappresentati) dovrebbero essere i meno penalizzati; mentre le categorie poco rappresentate (lavoratori pubblici) dovrebbero essere maggiormente colpite. Da un punto di vista generazionale dovremmo attenderci maggiori interventi sui giovani a tutto vantaggio dei pensionati e dei lavoratori più maturi.

4. Il sistema pensionistico in Italia prima delle riforme: dinamiche politiche ed effetti redistributivi

Il sistema pensionistico italiano sviluppatosi nel corso del XX secolo è consistito nella concreta applicazione del modello di assicurazione sociale (di origine bismarckiana). Per certi versi ne rappresentava l'implementazione estrema: in termini di spesa (tra le più elevate d'E-

uropa); di generosità delle prestazioni (capaci di garantire in molti casi lo stesso livello di reddito prima e dopo il pensionamento); ma anche di deficit del bilancio previdenziale, di frammentazione occupazionale (47 casse pensionistiche) e di disuguaglianze di trattamento. Da un punto di vista istituzionale, si trattava di un sistema di assicurazione sociale dotato di un solo pilastro (pubblico) e con uno spazio molto ridotto per la previdenza privata.

4.1 I «giochi di solidarietà» all'epoca della Prima Repubblica

I tratti tipici del sistema pensionistico italiano sono legati da molta letteratura alla peculiare competizione tra attori politici e sociali durante la Prima Repubblica. Tale interazione è stata definita da alcuni come «mercato politico assistenziale» (Ferrera, 1984) e da altri in termini di «competizione politica particolaristica» (Lynch, 2006). In entrambe le definizioni, il tratto saliente del gioco politico italiano sul welfare è dato dallo scambio diretto tra benefici e voti. I decisori politici adottano provvedimenti o atti amministrativi con lo scopo di fornire prestazioni a gruppi ristretti di (o a singoli) individui. Gli elettori ricambiano tali prestazioni con l'attribuzione del consenso (anch'esso in qualche forma tangibile e verificabile). Domanda e offerta dunque sono strettamente collegate attraverso una vicinanza anche fisica tra amministratore di un programma e i suoi beneficiari (si parla in questi casi di voto di scambio o clientelare)³. Ma chi erano i principali attori di tali giochi di solidarietà?

In una prima fase, dalla fine della seconda guerra mondiale fino alla fine degli anni '60, le categorie beneficiarie del sistema hanno avuto il proprio referente nei partiti politici. I trattamenti privilegiati di alcuni gruppi (ad esempio, i lavoratori autonomi e il pubblico impiego) hanno trovato origine nell'azione dei partiti rappresentati in Parlamento piuttosto che nell'azione sindacale (Regonini, 1990). L'arena parlamentare e in particolare i partiti di governo hanno assunto il ruolo più importante nella definizione delle regole del sistema previdenziale (Maestri, 1987; Regini e Regonini, 1981).

³ Questo differenzia i meccanismi di gestione delle politiche sociali dal cosiddetto «mercato politico concorrenziale» e dalla «competizione politica programmatica», dove la maggiore distanza tra domanda e offerta garantisce la definizione di tutele più generali (piuttosto che selettive) a favore di gruppi più vasti di cittadini.

Diverso il caso per le riforme a partire dagli anni '60. Le misure introdotte nel periodo 1965/69 furono il risultato di una vera e propria rincorsa di richieste provenienti dalle diverse categorie. Furono introdotti miglioramenti dei benefici per molti gruppi, non solo quelli tradizionalmente beneficiari delle misure governative ma anche i lavoratori privati (in particolare della grande industria) rappresentati dal sindacato e dai partiti d'opposizione. È in questo ambito che la riforma del 1968/69 divenne un vero e proprio «accordo spartitorio», ovvero un gioco a somma positiva. Tutti gli interessi categoriali videro riconosciute le richieste di un aumento dei benefici senza che apparentemente vi fossero costi da sopportare. A partire dagli anni '60, il network previdenziale si è allargato ai partiti di opposizione e alle parti sociali. Queste ultime hanno trovato piena legittimazione formale e istituzionale nella gestione delle politiche pensionistiche. Elemento di svolta è stata la legge di riforma intervenuta nel biennio 1968/69 (Regonini, 1987). Grazie a questa normativa, le parti sociali videro riconosciuta la loro presenza maggioritaria nel consiglio d'amministrazione dei diversi istituti di gestione a partire dall'Istituto nazionale di previdenza sociale (Inps). Tale ruolo fu chiaramente giustificato dalla scelta politica (insita nella legge) di considerare le pensioni come «salario differito», la cui amministrazione doveva essere affidata ai rappresentanti degli interessi sociali. In definitiva, la competizione politica riguardava un numero maggiore di attori rispetto alla fase precedente. I partiti (di maggioranza e di opposizione) erano affiancati dalle parti sociali.

4.2 Gli effetti redistributivi del sistema pensionistico pre-riforma

Una vasta letteratura ha affrontato le logiche redistributive del welfare state in Italia (tra gli altri Castellino, 1975; Ferrera, 1984; e da ultimo Lynch, 2006). Nella tabella 2, richiamiamo alcuni elementi chiarificatori. I principali beneficiari del sistema pensionistico pre-riforma erano le categorie del lavoro autonomo e i lavoratori pubblici. Come ricordato da Ferrera (1984, pp. 82-84), per molti anni il lavoro autonomo aveva beneficiato di un ampio «regalo» dato dalla differenza tra contributi versati e prestazioni erogate.

Queste ultime erano definite attraverso dei livelli minimi dati per legge e slegati dai contributi sociali. Con le misure introdotte con la legge 233 del 1990, poi, venne esteso ai lavoratori autonomi il metodo retributivo che, visto il livello dei contributi, costituiva un ulteriore

vantaggio. All'inizio degli anni '90, infatti, i lavoratori autonomi pagavano contributi pari al 12% del reddito, a differenza dei dipendenti privati su cui gravavano aliquote contributive pari al 26% del salario (di cui due terzi a carico del datore di lavoro). Questo andamento aveva determinato un deficit perpetuo degli schemi pensionistici degli autonomi, particolarmente importante fino agli anni '80⁴. In termini più generali, il vantaggio goduto da questa categoria in materia pensionistica faceva parte di un pacchetto il cui «costo» era dato dalla limitata copertura rispetto ad altri rischi sociali (disoccupazione, malattia, ecc.).

Tabella 2 - Vincitori e perdenti del sistema pensionistico prima delle riforme

	Vincitori	Perdenti
Dimensione Inter-occupazionale	Lavoratori autonomi (+++) Lavoratori pubblici (++) Lavoratori privati (+)	Lavoratori atipici e irregolari
Dimensione inter-generazionale	Pensionati e lavoratori maturi (generazione del baby boom)	Giovani generazioni (attivi e non-attivi)

Fonte: Natali, 2007.

Una seconda categoria di beneficiari netti del sistema era poi data dai lavoratori del settore pubblico. Tali gruppi godevano di condizioni di particolare favore, ad esempio con riferimento ai trattamenti d'anzianità. La possibilità di ricevere una pensione in base al solo numero di anni di contribuzione, senza riguardo all'età, aveva raggiunto livelli ritenuti da più parti insostenibili. Le «pensioni baby» a vantaggio del pubblico impiego prevedevano l'uscita dal mercato del lavoro con 15 anni di contributi (Ferrera, 1984, p. 144). A parte questi casi, per certi versi eccezionali, vi erano comunque regole più favorevoli: i benefici retributivi erano stati introdotti per il pubblico impiego già nel 1956 (dieci anni prima della loro estensione al settore privato), la retribuzione pensionabile era quella dell'ultimo mese (per i dipendenti privati quella degli ultimi 5 anni), e il tasso di sostituzione (rapporto tra la pensione e l'ultima retribuzione) raggiungeva picchi del 95%, contro

⁴ La categoria dei coltivatori diretti aveva un rapporto contributi/benefici ancora più vantaggioso con i primi definiti in misura di 1/10 dei secondi (Ferrera, 1984).

un tasso di sostituzione dell'80% per il settore privato. L'analisi dei tassi di rendimento (la percentuale applicata alle retribuzioni per il calcolo del beneficio da corrispondere) aiuta a chiarire tale disfunzione. All'inizio degli anni '90, tale tasso era pari al 2% nel caso delle gestioni Inps (lavoratori dipendenti nel settore privato), al 2,36% per i dipendenti statali e al 2,5% per i dipendenti degli enti locali (Beltrametti, 1995).

In una posizione meno privilegiata, vi erano i lavoratori dipendenti del settore privato. Da un lato, tale categoria era coperta contro una vasta gamma di rischi, e con specifico riferimento alle pensioni godeva di diritti estesi soprattutto dopo la riforma del 1968/69. I trattamenti di anzianità (al pari di quelli di pre-pensionamento) si erano affermati come strumento molto utilizzato per le ristrutturazioni industriali (Lynch, 2006). Dall'altro, le prestazioni erano meno generose rispetto ai colleghi del pubblico impiego.

Dal lato dei «perdenti» del sistema pensionistico pre-riforma, dobbiamo invece annoverare i lavoratori irregolari, sotto-occupati e disoccupati. Si tratta di cittadini con rapporti di lavoro atipici: saltuari, flessibili, o facenti parte dell'economia al nero (i cosiddetti *outsider*). Tali categorie erano sottoposte ad alcune garanzie legate in primo luogo alla pensione sociale⁵. Vi erano poi i trattamenti minimi (istituiti nel 1952) al fine di garantire un minimo di prestazioni tali da coprire contro il rischio di indigenza. All'inizio degli anni '90, i minimi pensionistici avevano un importo pari ad un quarto del salario medio mentre le pensioni sociali si assestavano su di un livello pari al 15% del salario medio. Anche in chiave comparata, si trattava di prestazioni molto ridotte (Lynch, 2006, pp. 146-147).

A queste indicazioni relative alla distribuzione dei benefici tra categorie occupazionali si ricollega la possibile dinamica tra generazioni. Nonostante l'assenza di dati a disposizione, ci pare che tra i «perdenti» dello *status quo ante*, si possano annoverare le coorti di lavoratori maggiormente esposti alla flessibilità del mondo del lavoro, a carriere discontinue, e al rischio di disoccupazione⁶ (vedi Ferrera e Jessoula,

⁵ Vi era infine l'uso per molti versi abnorme delle pensioni d'invalidità come surrogato delle prestazioni contro la disoccupazione (soprattutto nelle aree economicamente più arretrate).

⁶ I soli dati a disposizione derivano dal registro Inps per la gestione dei parasubordinati: in esso è indicata una leggera preminenza per l'anno 2004 delle coorti più giovani (sotto i 40 anni) tra i lavoratori con contratti atipici: il 53% del totale (Natali, 2007).

2007). Come sottolineato da Bonoli (2005), i mutamenti più recenti nel mercato del lavoro hanno prodotto nuovi rischi non coperti dal vecchio welfare. È il caso della precarizzazione dei contratti di lavoro, ma anche della ridotta crescita dei salari nel settore dei servizi, e la condizione di particolare difficoltà dei lavoratori con bassi salari (con il rischio di essere *working poor*). Seppure in ritardo rispetto agli altri paesi europei, e in modo ancora limitato, anche l'Italia ha testimoniato tali mutamenti sul mercato del lavoro. Da cui consegue l'emergenza di nuovi bisogni relativi alle giovani generazioni di lavoratori.

Tale posizione era ancora più critica se prendiamo in esame gli squilibri finanziari di molti schemi previdenziali. L'esistenza di prestazioni particolarmente generose (al di là dei contributi effettivamente versati) aveva prodotto imponenti deficit che le coorti più giovani sarebbero state chiamate a pagare prima o poi. Posizione più favorevole era invece quella dei pensionati usciti dal mercato del lavoro nel corso degli anni '90 e in tale gruppo soprattutto dei pensionati giovani (con età tra i 55 e i 64 anni). È questo insieme che ha ricevuto i trattamenti più generosi (Baldini e al., 2005). Il sistema pensionistico all'inizio degli anni '90 era dunque squilibrato da un punto di vista finanziario e produceva importanti conseguenze distributive a vantaggio di alcune categorie e a detrimento di altre.

5. La riforma delle pensioni in Italia a partire dagli anni novanta

Il sistema pensionistico italiano, così come si è andato realizzando nel corso del dopoguerra, è stato caratterizzato da molti elementi disfunzionali (alcuni comuni ai diversi paesi europei, altri del tutto peculiari). Due gli aspetti più evidenti: gli squilibri finanziari, e la forte iniquità, frutto in larga parte della frammentazione occupazionale più volte richiamata (Natali, 2007).

Nei primi anni novanta, a fronte delle mutate condizioni socio-economiche, le riforme per molti anni dibattute divennero realtà. Il network pensionistico subì importanti modifiche coerenti con il nuovo ambiente politico. Il ruolo dei partiti e del parlamento (e in particolare della Commissione Lavoro, vero e proprio fulcro del processo decisionale), fu fortemente indebolito. Al tempo stesso, i leader politici che avevano svolto un ruolo fondamentale nella gestione del sistema persero gran parte delle proprie risorse di potere (Regonini, 1987; 1996). Se il sindacato si presentava con una crisi organizzativa e di

iscrizioni, tali difficoltà tuttavia non erano paragonabili a quelle proprie di altri movimenti dei lavoratori in Europa (in particolare della Francia). Lo stesso indebolimento dei rapporti tradizionali tra partiti e sindacati (dovuto alla crisi partitica) non ridusse la forza del movimento dei lavoratori. Al contrario, produsse nuove opportunità per lo sviluppo del ruolo più attivo del sindacato.

La ridotta radicalizzazione ideologica del movimento e una più generale accettazione delle risorse derivanti dalla pratica concertativa furono ulteriori fattori che segnarono una nuova stagione di accordi tra le parti sociali e il governo (Cazzola, 1995; Regalia e Regini, 1998; Regini, 1997).

Nelle prossime pagine richiamiamo brevemente le caratteristiche del negoziato tra governo e parti sociali nel caso delle riforme concertate (in particolare ci riferiamo alla Riforma Dini del 1995, alla Riforma Prodi del 1997 e alle misure contenute del Protocollo sul Welfare del 2007).

5.1 La politica di riforma delle pensioni: il ruolo del sindacato tra il 1992 e il 1997

Sotto il Governo Amato del 1992, si presentò la prima occasione per il rinnovato *network* previdenziale di operare in vista della riforma delle pensioni. A dispetto della mancanza di un accordo sottoscritto dalle parti sociali, le nuove misure furono il risultato della consultazione tra governo e forze sociali. La Riforma Amato, infatti, recepì molte delle indicazioni provenienti dal mondo del lavoro: ad esempio, in materia di maggiore omogeneità dei trattamenti tra categorie occupazionali e di salvaguardia delle pensioni d'anzianità. Le organizzazioni sindacali operarono ora attraverso la collaborazione con i decisori politici, ora attraverso la mobilitazione dei propri iscritti. Si trattava, dunque, di una concertazione parziale.

La riforma infine approvata introdusse alcune novità al fine di ridurre i costi del sistema e le iniquità tra gruppi occupazionali (Ferrera e Jessoula, 2007). Per migliorare la sostenibilità finanziaria del sistema, fu predisposto l'innalzamento dell'età pensionabile, del periodo minimo di contribuzione e del periodo di riferimento per la definizione del reddito pensionabile. Le regole di calcolo delle prestazioni furono rese maggiormente omogenee tra i diversi comparti. Su questo terreno si produsse un sostanziale accordo tra governo e parti sociali, mentre il generale inasprimento dei requisiti fu nei fatti accettato dal sindacato solo grazie all'introduzione di un periodo di transizione piuttosto am-

pio per salvaguardare i diritti dei lavoratori prossimi alla pensione (ovvero con almeno 15 anni di contributi).

Il successivo Governo Dini del 1995 operò il secondo passaggio verso un più equilibrato sistema pensionistico. Il governo fu appoggiato da una maggioranza parlamentare di centro-sinistra e dalla Lega Nord, che in precedenza era stata parte integrante della maggioranza di centro-destra. La compagine ministeriale fu costituita in larga parte da personale tecnico senza rapporti stretti con il sistema partitico. Nonostante la relativa debolezza politica, anche in questo caso, l'arena corporativa fu attivata al fine di rappresentare una fonte di consenso per le riforme. Rafforzato dalle precedenti esperienze dei governi Amato e Ciampi, il rapporto tra esecutivo e parti sociali divenne ancora più forte e strategico.

La cosiddetta Riforma Dini fu negoziata tra i mesi di febbraio e maggio da esperti sindacali e del Ministero del Lavoro, mentre i rappresentanti imprenditoriali ebbero un ruolo meno significativo. Il testo finale della nuova normativa fu essenzialmente basato sulle rivendicazioni sindacali e rappresentò un cambiamento radicale rispetto alla previdenza del passato. La riforma fu sottoscritta anche ufficialmente dalle confederazioni sindacali, ma non dai rappresentanti degli imprenditori. Possiamo parlare di un vero e proprio accordo concertato tra governo e sindacati⁷.

Il ruolo sindacale fu importante anche nell'elaborazione di una conoscenza condivisa di problemi e soluzioni da approntare. Una prima questione oggetto di mutuo accordo tra le parti fu l'insostenibilità finanziaria del «patto» previdenziale prodottosi nella seconda metà del XX secolo. Il paradigma di policy individuato in una fase di forte crescita dell'economia e esplicitato nel modello di finanziamento a ripartizione e retributivo venne ritenuto insostenibile a fronte delle mutate condizioni sociali ed economiche (vedi Lapadula e Patriarca, 1995). Un secondo tema oggetto dell'intervento di riforma fu quello della riduzione delle iniquità e di legare il necessario riequilibrio dei conti a tale «battaglia» contro le disuguaglianze. Nell'interpretazione condivisa, le riforme dovevano rendere più omogenee le regole per il calcolo delle prestazioni nei diversi comparti del lavoro, contro le fonti di privilegio del vecchio sistema.

La questione generazionale fu essa stessa oggetto del dibattito. Due le

⁷ Nella letteratura si è parlato di «concertazione senza capitale», ovvero di un accordo tra due sole parti (Siegel, 2005, p. 109).

esigenze da ottemperare. Da un lato, garantire le prestazioni ai lavoratori già usciti dal mercato del lavoro (i pensionati) e a quelli in procinto di uscire in base alle regole passate. Dall'altro, tutelare i diritti pensionistici delle giovani generazioni di fronte a condizioni socio-economiche sempre più difficili. È in questo quadro che si è andato definendo il principio dei «diritti acquisiti». I pensionati attuali e i lavoratori più maturi hanno maturato diritti (non importa quanto generosi o sostenibili) in base ai quali hanno adottato una serie di scelte riguardanti la propria vita presente e futura. Tali diritti, una volta sanciti dallo Stato, devono essere riconosciuti e garantiti nel rispetto del contratto sottoscritto in passato. Per le generazioni più giovani, venne proposto il passaggio da un sistema totalmente pubblico (in cui il primo pilastro fornisce benefici molto generosi) a un mix pubblico/privato (dove la ridotta generosità del pilastro pubblico doveva essere bilanciata dal ruolo più importante dei fondi pensione professionali e/o individuali) (Natali, 2007).

Il contenuto della Riforma Dini espresse tale comune interpretazione delle sfide presenti e future alla previdenza in Italia. Lo scambio sotteso alla riforma riguardò diversi aspetti. Da un lato, il sindacato ottenne una più chiara separazione tra le prestazioni di tipo assicurativo e quelle di stampo solidaristico e quindi da imputare alla fiscalità generale. Diverse misure furono introdotte al fine di ridurre l'evasione contributiva e i contributi a carico dei lavoratori autonomi furono innalzati. Dall'altro, il governo introdusse tagli ai benefici, in primo luogo attraverso il calcolo delle prestazioni secondo il principio contributivo. I tagli erano introdotti attraverso una lunga fase di transizione tale da tutelare i diritti acquisiti dei lavoratori più anziani e dei pensionati (categorie a più forte sindacalizzazione). La copertura del sistema previdenziale fu accresciuta nel tentativo di offrire nuove garanzie ai lavoratori atipici. Infine, la nuova disciplina della previdenza integrativa dette ulteriore impulso ai fondi occupazionali, da cui il sindacato avrebbe potuto trarre nuove risorse organizzative e di potere (Lapadula e Patriarca, 1995).

Un'ulteriore tappa della concertazione fu la successiva Riforma Prodi del 1997. La riforma (integrata nella Legge finanziaria n. 449/97) rappresentò un ulteriore passaggio sulla via della razionalizzazione della spesa previdenziale in molti punti ispirata dai lavori della Commissione Onofri istituita nel gennaio dello stesso anno. I punti principali riguardarono l'ulteriore omogeneizzazione dei trattamenti per i lavoratori del settore pubblico e privato e la riduzione della fase di transi-

zione prevista dalla precedente riforma del 1995. Ulteriori misure furono introdotte al fine di produrre risparmi di spesa nel breve termine (pari allo 0,2% del prodotto interno lordo), in linea con l'obiettivo della partecipazione al processo della Moneta unica (Ferrera e Gualmini, 2004).

Il processo politico diretto all'approvazione delle nuove misure vide il sovrapporsi delle pratiche di collaborazione tra esecutivo e sindacati con il dibattito tutto interno alla maggioranza parlamentare. In particolare, i rapporti con il partito della Rifondazione comunista furono al centro di un vivace dibattito. Tale sovrapposizione tra negoziato politico e con le parti sociali rese il processo di approvazione della riforma particolarmente complesso. A causa delle tensioni in atto, il Governo Prodi arrivò ad annunciare le proprie dimissioni nel mese di ottobre. L'accordo tra le diverse formazioni della maggioranza parlamentare fu raggiunto nello stesso mese: il governo limitò ulteriormente gli interventi di limitazione della spesa al fine di ottenere il consenso di Rifondazione comunista. Come già nel caso della riforma del 1995, il confronto tra parti sociali e governo si sviluppò lungo la linea di una vera e propria concertazione. Ma a differenza della precedente riforma, l'arena parlamentare assunse un ruolo ben più significativo.

5.2 Il Protocollo sul welfare del 2007

Dopo la fase della concertazione degli anni novanta, il nuovo secolo ha mostrato un rapporto più complesso e altalenante tra governo e parti sociali. Il processo di riforma del 2004, che portò il secondo Governo Berlusconi di centro-destra all'introduzione di nuove misure in materia previdenziale, ha mostrato alcuni tratti salienti che richiamiamo brevemente. L'influenza delle parti sociali fu di minore importanza. Due i motivi principali del ridotto peso sindacale. Il nuovo protagonismo dei partiti politici e l'attenzione mostrata dal governo affinché fosse raggiunto un accordo tra i partiti di maggioranza. Il potenziale ruolo sindacale nel 2004 fu ulteriormente ridotto dalle divergenze interne (Natali, 2007).

Con le elezioni politiche del 2006 e la successiva fase di formazione del secondo Governo Prodi (basato su di una coalizione di centro-sinistra), il dibattito sulla sostenibilità in senso lato delle pensioni italiane ha acquistato una nuova complessità. La coalizione di centro-sinistra ha previsto nel proprio programma elettorale alcune linee guida per un nuovo intervento. In queste, l'attenzione principale si è spo-

stata dal contenimento dei costi all'adeguatezza sociale, e alla necessità di «rimediare» ad alcune misure della riforma del 2004, giudicate inefficaci e poco appropriate. Una volta formato il governo, però, il Documento di programmazione economico finanziaria (Dpef) per il periodo 2007/2011, sottolineò i vincoli determinati dall'andamento delle finanze pubbliche e dall'invecchiamento della popolazione. Nel corso del procedimento di elaborazione della Legge finanziaria ebbero luogo i primi contatti tra governo e sindacati. La fase di preparazione determinò un primo risultato costituito dal *memorandum d'intesa* firmato nel settembre del 2006 dal governo e dai leader delle tre confederazioni sindacali. Si trattò di un primo accordo sulle modalità della nuova riforma e della relativa agenda. Il memorandum infatti rimandava ad una fase di negoziato tra le parti firmatarie: da iniziare nel gennaio 2007 e da terminare con un accordo entro la fine del mese di marzo. A distanza di pochi giorni dalla firma del memorandum d'intesa un nuovo accordo è intercorso tra governo, sindacati e Confindustria. Ancora una volta al centro dell'accordo il tema dell'utilizzo del Tfr per il lancio definitivo della previdenza integrativa. Un primo elemento è dato dall'anticipazione dell'entrata in vigore del principio del «silenzio/assenso»: non più dal 1° gennaio 2008, bensì dal 1° gennaio 2007 (vedi Jessoula, 2009).

Nei mesi successivi a tale prima intesa il dialogo tra governo e parti sociali si mostrò difficile a laborioso. La scadenza inizialmente prevista per il mese di marzo venne più volte spostata fino alla conclusione di un vero e proprio accordo tripartito nel luglio del 2007. Il cosiddetto Protocollo sul welfare ha riguardato una pluralità di tematiche, non solo la previdenza ma anche la riforma degli ammortizzatori sociali, nuove misure relative al mercato del lavoro, e ulteriori interventi relativi alla competitività economica, l'occupazione giovanile e quella femminile. Per quanto riguarda le pensioni, i temi al centro del dibattito furono molteplici. In primo luogo, la cancellazione del cosiddetto «scalone», ovvero del passaggio immediato dell'età di pensionamento per i trattamenti di anzianità da 57 a 60 anni (e con 35 anni di contribuzione) a partire dal 2008 introdotto dalla precedente riforma del 2004. Lo «scalone» venne sostituito da una progressione più morbida di tale innalzamento dell'età pensionabile. In secondo luogo, fu disposto il miglioramento dei trattamenti minimi, l'aumento ulteriore della contribuzione a carico dei lavoratori atipici con condizioni più favorevoli per la totalizzazione dei versamenti effettuati durante la carriera, e la predisposizione di specifiche spettanze per i cosiddetti lavori

«usuranti». Furono predisposte nuove procedure per la revisione dei coefficienti di trasformazione (dei contributi in prestazioni) per le pensioni calcolate col metodo contributivo. E infine la razionalizzazione della struttura gestionale della previdenza al fine di garantire risparmi finanziari (Rinolfi e Paparella, 2007). Le misure infine adottate hanno rappresentato un'inversione di tendenza rispetto alle riforme del decennio precedente: è previsto che gli interventi del protocollo aumenteranno la spesa previdenziale di oltre dieci miliardi di euro.

Al pari del processo sviluppatosi dieci anni prima all'epoca della prima Riforma Prodi, di nuovo arena parlamentare e corporativa si intrecciarono a più riprese. E le divisioni all'interno della maggioranza parlamentare e del sindacato (soprattutto all'interno della Cgil) resero ancora più difficile il raggiungimento di un compromesso. Come detto il Protocollo fu comunque sottoscritto dalle parti sociali e dal governo nel luglio del 2007, con ulteriori modifiche introdotte nel mese di ottobre con il successivo passaggio parlamentare nel novembre. Come già nel caso della Riforma Dini del 1995 anche in questo caso l'accordo tra le parti fu sottoposto ad un referendum tra i lavoratori. Dall'otto al dieci ottobre oltre cinque milioni di lavoratori si espressero sull'accordo intervenuto e non solo sul dossier previdenziale: oltre l'80% dei votanti approvò i risultati del negoziato.

5.3 Gli effetti redistributivi delle riforme: una prima valutazione

Di seguito vediamo, a riprova delle valutazioni appena presentate, le proiezioni statistiche sul futuro dei benefici attesi. Esse si basano sulla valutazione del contenuto delle nuove norme e sulle simulazioni dell'impatto delle riforme (in particolare della Riforma Dini per cui sono disponibili previsioni più complete) proposte dalla letteratura⁸. Tali simulazioni non rappresentano dati reali bensì ipotesi sull'andamento futuro. È evidente che debbano essere prese con qualche beneficio d'inventario, vista la pluralità di variabili che ne potranno determinare in futuro la reale evoluzione.

⁸ In particolare utilizziamo le proiezioni elaborate da Baldini e al. (2005) nell'ambito di una ricerca realizzata dal Centro di analisi delle politiche pubbliche dell'Università di Modena su incarico del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali. Esse sono riferite in particolare all'impatto della Riforma Dini calcolato in base ad un modello di micro-simulazione a popolazione dinamica.

Costi e benefici per le diverse categorie occupazionali

I principali «perdenti» delle riforme introdotte appaiono i lavoratori autonomi che hanno visto cancellate gran parte delle condizioni di favore maturate nel precedente sistema. Le simulazioni effettuate da Baldini e al. (2005) confermano le indicazioni provenienti dall'analisi del testo delle riforme. Il livello medio delle pensioni di questa categoria tende infatti a ridursi in modo drastico. Da un tasso di sostituzione (lordo) massimo che sfiora il 75% alla fine del presente decennio, le previsioni indicano un calo che porta ad un tasso addirittura inferiore al 25% dopo il 2040. È bene ricordare che si tratta di proiezioni sulla media dei trattamenti pensionistici e che la riduzione è in gran parte imputabile all'introduzione progressiva del metodo contributivo. Essendo i contributi pagati dai lavoratori autonomi ancora più bassi (di circa 1/3) dei contributi sul lavoro dipendente, anche i benefici risultano di gran lunga inferiori⁹. In ogni caso, appare evidente che il settore del lavoro autonomo vedrà un calo significativo delle prestazioni e la perdita dei privilegi un tempo attribuiti.

A tale conclusione dobbiamo però aggiungere qualche ulteriore riflessione. L'evoluzione dei trattamenti appare molto lenta. La prevista riduzione, come sottolineato da Baldini e al., (2005), sarà soprattutto conseguenza dell'introduzione completa del metodo contributivo, per i lavoratori privi di anzianità contributiva al 31/12/95. Quindi, i lavoratori nella fase di transizione che continueranno a godere del meccanismo retributivo (con anzianità contributiva di almeno 18 anni al 31/12/95) o del sistema pro-rata ovvero misto (con anzianità contributiva inferiore ai 18 anni al 31/12/95) saranno meno toccati dai tagli e dunque in una condizione di relativo vantaggio.

Ancora più preciso appare l'indicatore costituito dal tasso di rendimento reale delle diverse gestioni previdenziali. Esso rappresenta il tasso al quale viene rivalutato il capitale (rappresentato dall'ammontare dei contributi) di ciascuna cassa pensionistica. La sua evoluzione, per ciascuna gestione, ci dice in sostanza se e quanto si differenziano i trattamenti delle diverse categorie, scontando l'eventuale differenza nell'ammontare dei contributi versati. In base ai dati riportati nelle conclusioni della Commissione Brambilla del 2001, vediamo che, nonostante le nuove misure introdotte (date dalla Riforma Dini e

⁹ Mentre i contributi sociali pagati dai lavoratori dipendenti sono pari al 32,7% della retribuzione, i lavoratori autonomi del settore agricolo pagano il 20% di contributi, e gli artigiani il 19%.

da quella Prodi del 1997), per molti anni ancora i tassi applicati ai diversi schemi di categoria saranno diversi (tabella 3). Gli artigiani (qui presi ad esempio della categoria degli autonomi) vedranno il progressivo calo dei propri tassi di rendimento che però rimangono per tutto il periodo considerato superiori a quelli dei lavoratori dipendenti (sia pubblici che privati). Se prendiamo a riferimento l'anno 2005, vediamo che il rendimento della gestione dei lavoratori autonomi è ipotizzato pari al 7,6% contro un tasso del 3,1% per i dipendenti pubblici e del 2,5% per i privati.

Tabella 3 - Tassi interni di rendimento reale per i lavoratori delle diverse gestioni (per pensioni conseguite con 35 anni di contributi e 65 anni di età)

	Sistema retributivo		Sistema misto		Sistema contributivo	
	1995	2005	2015	2025	2035	2045
Dipendenti pubblici	3,9	3,1	2,6	1,9	1,5	1,5
Dipendenti privati	3,1	2,5	2,1	1,7	1,5	1,5
Artigiani	12,0	7,6	3,9	2,5	1,8	1,6

Fonte: Natali, 2007.

Eguale valutazione sulla tendenza futura delle pensioni può essere avanzata per i lavoratori pubblici. Anch'essi hanno perso molti dei privilegi goduti in passato (figura 1). Il tasso di sostituzione atteso è in discesa fino ad un minimo sotto il 30% dopo il 2040. Il tasso di rendimento dovrebbe mantenersi però superiore a quello dei lavoratori privati fino al 2035 quando i due saranno equiparati (tabella 3).

I lavoratori privati danno un'immagine speculare a quella delle categorie fin qui analizzate. Al pari degli altri gruppi occupazionali, anche in questo caso le stime indicano una riduzione delle pensioni negli anni a venire. Tale calo sarà però più contenuto rispetto agli altri settori. Il tasso di sostituzione previsto si attesta al 40% intorno al 2040. Il tasso di rendimento interno alla gestione dei privati dovrebbe però essere inferiore a quello dei lavoratori pubblici fino al 2035 e agli autonomi per tutto il periodo considerato. I dati mostrati fanno riferimento all'evoluzione attesa della previdenza pubblica. In futuro, un ruolo complementare sarà svolto dai fondi integrativi, con l'obiettivo di ovviare alla riduzione delle prestazioni pubbliche. Per il momento, tali fondi sono stati creati solo per i lavoratori privati mentre sono in larga parte assenti per il settore del pubblico impiego.

Costi e benefici per le diverse generazioni

Una prima questione concerne proprio tale tutela. Come mostra la tabella 4, in tutti i paesi sotto esame, e non solo in Italia, questo principio è stato assunto dal legislatore. Le nuove norme in materia pensionistica sono state introdotte attraverso un periodo di transizione: ovvero con la salvaguardia non solo dei diritti dei pensionati già ritirati ma anche dei lavoratori ancora attivi ma prossimi alla pensione.

Tabella 4 - Periodo di transizione delle riforme in alcuni paesi europei

	Data della riforma	Periodo di transizione (in anni)
Francia	1993	11
Francia	2003	17
Italia	1995	40
Polonia	1999	8
Svezia	1998	16

Fonte: Natali, 2007.

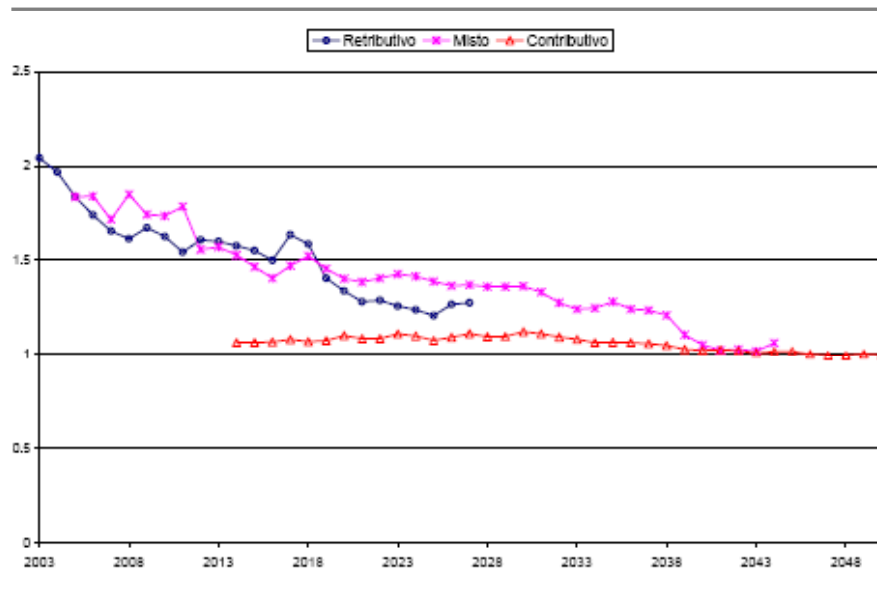
Ciò che caratterizza la Riforma Dini è piuttosto l'ampiezza di tale transizione. Quarant'anni sono un periodo che non ha eguali. Sugli effetti di tale fase intermedia richiamiamo quanto affermato dalla Commissione di valutazione della stessa riforma del 1995. In definitiva, la più ampia fase di passaggio alla piena applicazione delle nuove regole ha determinato una restrizione della platea degli assicurati sottoposti a trattamenti meno generosi.

La figura 2 individua un indicatore più preciso dei costi/benefici per le diverse coorti. Si tratta del *Net present value ratio* (Npvr), dato dal rapporto tra pensioni e contributi che un individuo si attende dal sistema pensionistico pubblico, entrambi attualizzati al momento dell'entrata nel mercato del lavoro (Baldini e al., 2005).

La prima linea spezzata che si interrompe nel 2028 mostra il valore attuale del rapporto pensioni/contributi per gli individui sottoposti al regime retributivo (con anzianità di almeno 18 anni nel 1995). All'inizio del periodo (2003 ed anni successivi), la simulazione indica un valore superiore a 2: il valore delle pensioni da ricevere è cioè superiore di due volte a quello dei contributi ad esse corrispondenti. I lavoratori sottoposti al regime retributivo vedono poi ridursi il valore del tasso, comunque sempre superiore ad uno. Sono quindi degli «assistiti netti» del sistema: ricevono più di quanto pagano.

La seconda linea spezzata, che si interrompe a metà degli anni '40, rappresenta la previsione relativa ai lavoratori sottoposti al sistema misto (con anzianità inferiore ai 18 anni nel 1995). Per tutto il periodo il rapporto pensioni/contributi è superiore ad uno. Esso è addirittura superiore a quello dei lavoratori soggetti al retributivo fino al 2013. Anch'essi sono «assistiti netti» del sistema.

Figura 2 - Npvr per le diverse categorie di lavoratori nel periodo 2003-2050



Fonte: Baldini e al., 2005.

La terza linea spezzata, che inizia a metà degli anni '10, mostra la simulazione riferita ai lavoratori più giovani sottoposti al solo regime contributivo (entrati nel mondo del lavoro nel 1995 e negli anni successivi). Essi hanno valori prossimi all'unità (sintomo di rapporto di parità tra somma dei contributi e delle prestazioni). Il rapporto diviene addirittura inferiore ad uno nella seconda metà degli anni '40: i lavoratori avranno il valore complessivo delle pensioni inferiore ai contributi pagati (saranno cioè «contribuenti netti»).

Se i dati fin qui raccolti appaiono comprovare le ipotesi di un'azione sindacale diretta alla difesa dei propri iscritti, ulteriori considerazioni tendono a far luce su di una dinamica più complessa. Una prima nota

sposta l'oggetto della comparazione: non tra le diverse generazioni, ma sulle sole generazioni più giovani confrontando gli effetti delle riforme con il caso di non riforma. In particolare, la Riforma Dini e quelle ad essa seguite hanno allargato la copertura del sistema pubblico a una serie di gruppi occupazionali in precedenza esclusi. Ci riferiamo agli outsider di cui abbiamo parlato più volte. La creazione nell'ambito dell'Inps di una gestione propria per i lavoratori parasubordinati ha visto il rapido aumento degli iscritti: da 970.000 nel 1996 a 1.900.000 nel 2000 (Natali, 2007). In particolare, la riduzione del periodo contributivo minimo per ottenere una pensione e l'introduzione di crediti contributivi per carriere frammentate appaiono coerenti con tale estensione. È da ritenere che in assenza di riforme le condizioni degli outsider (ad esempio i lavoratori con contratti atipici molto frequenti nelle coorti più giovani) sarebbe stata ancora peggiore, ovvero senza copertura assicurativa alcuna. In secondo luogo, ammesso di considerare le giovani generazioni (quelle sottoposte al regime contributivo) come i veri perdenti del nuovo sistema, appare quanto mai difficile attribuire la responsabilità politica di tale evoluzione. Come detto più volte, il sistema a ripartizione si basa su di un patto tra generazioni. I riferimenti fatti alla fase di espansione della spesa pensionistica hanno mostrato che questo patto è stato più volte «forzato». Ci riferiamo in particolare alla riforma del biennio 1968-69: quello che nella letteratura è stato definito un «accordo spartitorio». Lo scivolamento verso una semplice distribuzione di benefici con costi diffusi e riportati al futuro è da molti interpretato come il vero inizio della crisi previdenziale in Italia (Ferrera, 1998). In questo senso, è da domandarsi se i decisori politici degli anni '90 abbiano effettivamente goduto della possibilità di scegliere il contenuto delle riforme, o se piuttosto abbiano preso atto del dissesto prodotto dall'espansione fuori controllo dei decenni precedenti.

Un ulteriore elemento da sottoporre al lettore riguarda i già richiamati diritti acquisiti e la definizione di un nuovo «contratto previdenziale» scaturito dalle riforme degli anni '90. Il legislatore è partito dall'assunto che le generazioni più giovani hanno a disposizione il tempo per definire le proprie scelte di lavoro e di risparmio in linea con un nuovo sistema pensionistico. Con la Riforma Amato del 1992/93 e poi con le successive si è proposto un nuovo sistema misto. In esso, il pilastro pubblico cessa di essere l'unica fonte di protezione contro il rischio vecchiaia. Al suo monopolio si sostituisce un mix tra pubblico (ancora dominante) e privato. La previdenza complementare, costi-

tuita dai fondi professionali chiusi, dai fondi aperti e dal risparmio gestito attraverso polizze individuali, assolve il ruolo di integrazione del meno generoso pilastro pubblico.

Apparentemente, soprattutto da parte sindacale, tale architettura è apparsa a somma positiva o tutt'al più a somma zero per le nuove generazioni di lavoratori (vedi Lapadula e Patriarca, 1995). Tali coorti sono infatti chiamate a farsi carico dei tagli alla protezione pubblica, ma hanno la possibilità di investire nella previdenza complementare con vantaggi derivanti da tre elementi. In primo luogo, molte delle risorse da investire nei fondi pensione avrebbero dovuto derivare dal Tfr (ovvero dai contributi accantonati dal datore di lavoro). In secondo luogo, il versamento dei contributi sarebbe stato agevolato da trattamenti fiscali favorevoli. In questo modo, l'erario veniva a contribuire direttamente alla crescita del risparmio pensionistico privato. In terzo luogo, i fondi a capitalizzazione avrebbero offerto la possibilità di ricevere tassi di rendimento più alti rispetto a quanto garantito dallo Stato. Purtroppo non abbiamo a disposizione dati precisi in grado di individuare il quantum dei vantaggi attesi da tali scelte e dunque possiamo solo richiamare i tratti del nuovo patto e la valutazione positiva che di esso è stata fatta nella pubblicistica corrente.

Una prima valutazione può però essere avanzata. Il nuovo patto o contratto previdenziale si basava sulla reale espansione dei fondi pensione, in grado di colmare la minore generosità del pilastro pubblico. Questa previsione si è avverata? Le posizioni all'interno del mondo accademico e degli esperti non sono univoche. Alcuni tendono a vedere i primi anni di applicazione delle riforme come un caso di insuccesso. A supporto di tale argomento, la Commissione Brambilla ha proposto alcuni dati. La Riforma Dini aveva infatti previsto a carico del bilancio pubblico un costo derivante dai suddetti benefici fiscali concessi ai lavoratori che avessero investito nei fondi privati. Tale costo era stimato nella misura di 4.677 miliardi di vecchie lire per il periodo 1996-2000. Al 2001, anno di verifica della nuova normativa, il costo effettivo per lo stesso periodo era stato di poche centinaia di miliardi di lire (per l'esattezza 650) (Natali, 2007).

Proprio i lavoratori più giovani, coloro che avrebbero dovuto beneficiare del sistema misto pubblico/privato, sembrano essere la parte della popolazione attiva che meno ha contribuito ai fondi pensione (Marano, 2002). Altri autori hanno invece sottolineato una valutazione meno negativa (Ferrera e Jessoula, 2007). Il successo ancora limitato sarebbe da imputare al limitato periodo di tempo a disposizione dei

lavoratori privati per l'iscrizione a forme di previdenza integrativa, al fatto che i dipendenti pubblici non hanno ancora avuto tale opportunità (in quanto esclusi dalla normativa sul Tfr), e al fatto che il cattivo andamento dei mercati azionari ha scoraggiato tale espansione. In ogni caso, il lancio della previdenza si è dimostrato più difficile del previsto, e quindi una fonte di compensazione per la vecchiaia delle generazioni più giovani è venuta a mancare.

A conclusione facciamo riferimento alla tabella 5 che mostra in modo schematico la direzione dei principali flussi distributivi degli interventi di riforma. È bene ricordare ancora una volta che si tratta di valutazioni molto generali ed esemplificative.

Tabella 5 - Effetti redistributivi delle riforme in Italia

	Vincitori	Perdenti
Dimensione inter-occupazionale	Lavoratori privati (-)	Lavoratori pubblici (--) Lavoratori autonomi (--)
Dimensione inter-generazionale	Pensionati e lavoratori maturi (-)	Giovani generazioni (--)

Fonte: Natali, 2007.

Con riferimento all'andamento atteso dei benefici e dei contributi e della relativa evoluzione del tasso di rendimento, abbiamo illustrato l'inversione di alcune delle principali distorsioni redistributive presenti nel vecchio sistema.

Le categorie vincitrici della competizione pensionistica fino agli anni '90 (in particolare, lavoratori autonomi e dipendenti pubblici) hanno visto e vedranno sempre di più in futuro la riduzione del «bonus» guadagnato nel vecchio sistema. Si tratta in qualche modo dei perdenti (in senso relativo) della stagione di riforme degli ultimi anni. Aggiungiamo il termine «relativo» perché, come mostrato dai tassi di rendimento, la gestione pensionistica di queste categorie dovrebbe presentare comunque un vantaggio rispetto ai lavoratori privati per gran parte del periodo considerato (fino al 2050).

Proprio i lavoratori privati, nonostante il declino del livello medio delle prestazioni attese, migliorano la propria condizione se riferita a quella delle altre categorie oggetto di studio. Li possiamo considerare i «vincitori» della competizione politica sulle pensioni degli ultimi anni. Anche questa affermazione va considerata in termini relativi: non solo perché anche questo gruppo dovrebbe vedere un taglio delle presta-

zioni future, ma anche perché il tasso di rendimento rimane comunque inferiore per gran parte del periodo considerato a quello prospettato per le gestioni degli autonomi e dei dipendenti pubblici.

Riguardo alla seconda linea di equità, quella tra generazioni, le riforme applicate appaiono contribuire ad una forte differenza tra singole classi di età. Il concetto di diritto acquisito è stato interpretato in modo molto ampio in Italia. Il dato più preoccupante è che il mancato decollo della previdenza integrativa sembra aver creato in questi anni una generazione di lavoratori che sommano alla ridotta generosità del pilastro pubblico una copertura insufficiente dei fondi pensione. Al tempo stesso, l'estensione della copertura della previdenza pubblica ai lavoratori atipici appare il segno di una rinnovata attenzione alle categorie del lavoro in gran parte escluse dal sistema pensionistico pre-riforma.

6. Conclusioni: qualche riflessione sul ruolo degli interessi

Le riforme delle pensioni in Italia mostrano un qualche rilievo degli interessi degli attori negoziali sul contenuto e sugli effetti redistributivi delle misure concertate. Più in particolare, appare una qualche corrispondenza tra il profilo degli iscritti alle confederazioni sindacali e gli esiti delle principali riforme. I lavoratori dipendenti del settore privato hanno visto ridursi la differenza di trattamento precedentemente goduta dai lavoratori autonomi e dai lavoratori pubblici. E sono soprattutto le generazioni più giovani (meno sindacalizzate) ad aver subito gli effetti dei tagli, mentre le generazioni più mature sono state favorite dalla lunga fase di transizione. Il dato più anomalo riferito al caso italiano, a differenza di quanto espresso dalla pubblicistica corrente, non è costituito dalla tutela dei diritti dei pensionati. In molti paesi, non solo nel nostro, le riforme si applicano ai lavoratori attivi mentre i diritti di coloro che hanno già smesso la vita attiva vengono interpretati come acquisiti. Piuttosto è consistito nella particolare tutela delle coorti più mature dei lavoratori attivi. Tutti questi dati appaiono coerenti con la struttura della base sindacale.

I dati provenienti dalle analisi comparate mostrano tale rilievo anche in altri paesi europei. È il caso della Francia dove molto del dibattito sulla riforma previdenziale (a partire dal primo intervento del 1993 sotto il Governo Balladur) è stato legato al diverso trattamento del pubblico impiego rispetto ai lavoratori del settore privato. In Polonia,

poi, l'iniziativa di riforma degli ultimi anni ha affrontato la questione spinosa della tutela dei diritti delle categorie che per tradizione hanno maturato condizioni privilegiate. Pensiamo alle rivendicazioni dei minatori e di vari gruppi del pubblico impiego. Infine, persino in Svezia, un paese riconosciuto patria dell'universalismo, le divisioni categoriali hanno accompagnato il processo di riforma negli anni novanta. In quest'ultimo caso, le principali categorie che si sono affrontate sono state rappresentate dalle organizzazioni delle «tute blu» e dei «colletti bianchi» (in linea con la tradizionale divisione del movimento sindacale) (Natali, 2007).

D'altra parte, l'esito del processo di innovazione (in Italia come altrove) non può essere spiegato solo in termini di interessi. Le riforme adottate in Italia rispondono infatti ad un reale tentativo di far fronte ai principali problemi ereditati dal vecchio sistema: in termini di sostenibilità finanziaria, ma anche di adeguatezza e di equità. In questo caso, il processo non è consistito solo nell'articolazione dei diversi interessi in gioco, quanto nella definizione di nuovi principi e idee in grado di rendere il sistema più sostenibile: ovvero nella proposta di una nuova conoscenza condivisa (*common knowledge*). Ad esempio, gli interventi diretti alla cancellazione delle condizioni di maggior privilegio sono state determinate non solo da una logica di interessi, quanto dall'apprendimento degli aspetti più critici del vecchio sistema. E alcune delle situazioni di maggiore disagio (pensiamo agli outsider) sono state (in parte) affrontate (come dimostrato dalla Riforma Dini e dall'ultimo Protocollo sul welfare) nella stessa ottica.

Quindi, l'azione della leadership sindacale è stata centrata non solo sull'articolazione degli interessi esistenti, ma anche sulla costruzione di nuovi riferimenti ideali e programmatici (paradigmi). L'intenso dibattito interno al sindacato (con i referendum sugli accordi del 1995 e del 2007) esprime tale iniziativa volta a sviluppare un ampio processo di discussione e «apprendimento» sui termini delle riforme previdenziali. Inoltre, le confederazioni non sono attori unitari con un'agenda che risponde solo agli interessi della propria base. Sono invece attori al cui interno si definiscono interessi molteplici, e in cui la leadership può vantare uno spazio di manovra più ampio di quanto ritenuto da molti. Il caso italiano ci sembra mostri ampiamente la complessa articolazione della base del movimento sindacale. Le divisioni categoriali e generazionali sono molto più complesse di quanto assunto dalla letteratura più recente. Mentre quest'ultima esprime i *cleavage* in termini semplicistici (insider/outsider, pensionati/attivi), la realtà mostra una dialettica molto più articolata. La necessaria articolazione delle diverse istanze

della base e della leadership sindacale (in termini di consenso, di potere e di idee) può portare a quest'ultima margini di manovra molto più ampi di quanto si possa pensare.

Infine, le riforme adottate non hanno prodotto solo giochi a somma zero, in cui qualcuno perde e altri vincono. Esistono anche giochi a somma positiva. È il caso dell'espansione della copertura previdenziale alla categoria dei lavoratori atipici. Ciò ha determinato l'innalzamento dei diritti sociali degli outsider, in precedenza esclusi dal pilastro pubblico. E al tempo stesso un aumento del gettito contributivo con evidenti effetti positivi sulla sostenibilità finanziaria del sistema.

Riferimenti bibliografici

- Anderson, K. e Lynch J., 2007, *Reconsidering Seniority Bias: Ageing, Internal Institutions, and Union Support for Pension Reform*, *Comparative Politics*, vol. 39, n. 2, pp. 189-208.
- Anderson K. M. e Meyer T., 2003, *Social democracy, unions, and pension politics in Germany and Sweden*, *Journal of Public Policy*, vol. 23, n. 1, pp. 23-54.
- Baccaro L., 2002a, *Negotiating the Italian Pension Reform with the Unions: Lessons for Corporatist Theory*, *Industrial and Labour Relations Review*, vol. 55, n. 3, pp. 413-431.
- Baccaro L., 2002b, *The Construction of «Democratic» Corporatism in Italy*, *Politics and Society*, vol. 30, n. 2, pp. 327-357.
- Baccaro L., 2005, *Democrazia sindacale ed «interesse generale»*, *Quaderni di Rassegna Sindacale*, vol. 6, n. 1, pp. 151-160.
- Baldini M., Bosi P., Mantovano D., Mazzaferro C. e Marciano M., 2005, *Aspetti distributivi del sistema pensionistico nella prospettiva del passaggio al sistema contributivo*, Ricerca realizzata dal Centro di analisi delle politiche pubbliche dell'Università di Modena, su incarico del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, Roma.
- Baldwin P., 1990, *The Politics of Social Solidarity. Class bases of the European Welfare State 1875-1975*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Beltrametti L., 1995, *Le pensioni tra solidarietà e sostenibilità*, *Il Ponte*, vol. 51, n. 2/3, pp. 71-94.
- Bonoli G., 2005, *The Politics of the New Social Policies. Providing Coverage against New Social Risks in Mature Welfare States*, *Policy and Politics*, vol. 33, n. 3, pp. 431-449.
- Boeri T., Brugiavini A. e Calmfors L. (a cura di), 2002, *Il ruolo del sindacato in Europa*, Università Bocconi Editore, Milano.
- Campbell A.L. e Lynch J.F., 2000, *Whose «Gray Power»? Elderly Voters, Elderly Lobbies and Welfare Reform in Italy and the US*, *Italian Politics and Society*, n. 45, pp. 11-39.

- Castellino O., 1975, *Il Labirinto delle Pensioni*, Il Mulino, Bologna.
- Cazzola G., 1995, *Lo stato sociale tra crisi e riforme: Il caso Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Culpepper P., 2002, *Powering, Puzzling, and «Pacting»: The Informational Logic of Negotiated Reforms*, «Journal of European Public Policy», vol. 9, n. 5, pp. 774-790.
- Culpepper P., 2008, *The Politics of Common Knowledge: Ideas and Institutional Change in Wage Bargaining*, «International Organization», n. 3/08, pp. 1-33.
- Emmenegger P., 2007, *Barriers to entry: Insider/Outsider Politics and the Political Determinants of Job Security Regulation*, paper presentato alla conferenza annuale Recwowe, Varsavia.
- Ferrera M., 1993, *Modelli di Solidarietà. Politiche e riforme sociali nelle democrazie*, Il Mulino, Bologna.
- Ferrera M., 1984, *Il welfare state in Italia. Sviluppo e crisi in prospettiva comparata*, Il Mulino, Bologna.
- Ferrera M., 1994, *Le trappole del welfare. Uno Stato sociale sostenibile per l'Europa del XXI secolo*, Il Mulino, Bologna.
- Ferrera M., 1998, *Le trappole del welfare. Uno Stato sociale sostenibile per l'Europa del XXI secolo*, Il Mulino, Bologna.
- Ferrera M. e Gualmini E., 2004, *Rescued by Europe? Social and Labour Market reforms in Italy from Maastricht to Berlusconi*, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Ferrera M. e Jessoula M., 2007, *Italy: A Narrow Gate for Path-Shift*, in Anderson K., Immergut E. e Schulze I. (a cura di), *Handbook of West European Pension Politics*, Oxford University Press, Oxford, in corso di pubblicazione.
- Galasso V., 2003, *Se il sindacato è vecchio*, in «www.lavoce.info», 23 ottobre 2003.
- Galasso V. e Profeta P., 2004, *Lessons for an Ageing Society: The Political Sustainability of Social Security Systems*, «Economic Policy», vol. 38, n. 19, pp. 63-115.
- Giacinto E., 2005, *Iscritti al sindacato confederale (1949-2004)*, in Bianco A. e Giacinto E. (a cura di, con la collaborazione di L. Bellisari), *Sindacato, Ob Sindacato*, Terzo rapporto sulla Biblioteca Centrale Cisl, Cisl, Roma, pp. 49-91.
- Hassel A., 2006, *Wage Setting, Social Pacts and the Euro: A New Role for the State*, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Hausermann S., 2008, *Le dinamiche di coalizione nella politica pensionistica in Europa continentale in un'epoca di austerità e post-industrializzazione*, «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», n. 3/2008.
- Heclo H., 1974, *Modern Social Politics in Britain and in Sweden*, Yale University, New York.
- Jessoula M., 2009, *La Politica Pensionistica*, Il Mulino, Bologna.

- Lapadula B., Patriarca S., 1995, *La rivoluzione delle pensioni*, Ediesse, Roma.
- Lynch J.F., 2006, *Age in the Welfare State: The Origins of Social Spending on Pensioners, Workers and Children*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Maestri E., 1987, *La regolazione dei conflitti redistributivi in Italia: il caso della politica pensionistica*, «Stato e Mercato», n. 20, pp. 249-279.
- Marano A., 2002, *Avremo mai la pensione?*, Feltrinelli, Milano.
- Natali D., 2007, *Vincitori e Perdenti. Come cambiano le pensioni in Italia e in Europa*, Il Mulino, Bologna.
- Natali D. e Pochet P., 2008, *L'evoluzione dei patti sociali all'epoca della moneta unica*, «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», n. 3/2008.
- Olson M., 1982, *The Rise and Decline of Nations*, Yale University Press, New Haven.
- Regalia I. e Regini M., 1998, *Sindacati, istituzioni, sistema politico*, in Cella G.P. e Treu T. (a cura di), *Le nuove relazioni industriali. L'esperienza italiana nella prospettiva europea*, Il Mulino, Bologna.
- Regini M., 1997, *Still Engaging in Corporatism? Recent Italian Experience in Comparative Perspective*, «European Journal of Industrial Relations», n. 3, pp. 259-278.
- Regini M., 2000, *Modelli di capitalismo. Le risposte europee alla sfida della globalizzazione*, Editore Laterza, Bari.
- Regini M. e Regonini G., 1981, *La politica delle pensioni in Italia: il ruolo del movimento sindacale*, «Giornale di Diritto del Lavoro e Relazioni Industriali», n. 10, pp. 217-242.
- Regonini G., 1984, *Il sistema pensionistico: risorse e vincoli*, in Ascoli U. (a cura di), *Welfare state all'italiana*, Laterza, Roma.
- Regonini G., 1987, *La formazione della politica pensionistica tra Governo e Parlamento*, «Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione», vol. 34, n. 3, pp. 99-129.
- Regonini G., 1990, *La politica delle pensioni*, in Dente B. (a cura di), *Le politiche pubbliche in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Regonini G., 1996, *Partiti e pensioni: legami mancanti*, in Cotta M. e Isernia P. (a cura di), *Il gigante dai piedi d'argilla. La crisi del sistema partitico in Italia*, Il Mulino, Bologna, pp. 73-139.
- Rinolfi V. e Paparella D., 2007, *Parliament Approves Tripartite Agreement on Welfare, Labour Market and Pensions*, disponibile sul sito: www.eurofound.europa.eu/eiro/2007/12/articles/it0712029i.htm
- Rueda D., 2005, *Insider-Outsider Politics in Industrialized Democracies: The Challenge to Social Democratic Parties*, «American Political Science Review», vol. 99, n. 1, pp. 61-74.
- Rueda D., 2007, *Social Democracy Inside-Out. Partisanship and Labour Market Policy in Advanced Industrialized Democracies*, Oxford University Press, Oxford.
- Siegel N., 2005, *Social Pacts Revisited: «Competitive Concertation» and Complex Causality in Negotiated Welfare State Reforms*, «European Journal of Industrial Relations», vol. 11, n. 1, pp. 107-126.

Visser J., 2004, *Patterns and Variations in European Industrial Relations*, in Commissione europea (a cura di), *Industrial Relations in Europe-2004*, Lussemburgo, Office for Official Publications of the European Communities, pp. 11-57.

RPS

Il ruolo pubblico del sindacato
nella gestione del welfare.
Casi nazionali

Il ruolo di interesse pubblico del sindacato italiano

Bernardo Giorgio Mattarella

I sindacati sono nati e si sono sviluppati come organizzazioni di difesa di interessi professionali, tuttavia, in alcuni paesi, a questo scopo fondamentale se ne è aggiunto un secondo relativo al perseguimento di interessi generali. In alcuni casi sono gli stessi ordinamenti nazionali che affidano ai sindacati lo svolgimento di attività nell'interesse dell'intera collettività, in altri sono stati i sindacati ad iniziare a svolgere spontaneamente tali attività.

Il fenomeno, diffuso nell'Europa continentale, è sempre stato particolarmente intenso in Italia. Il saggio prende in esame l'anima pubblicistica dei sindacati italiani e ne esamina le origini e lo sviluppo, le aree principali nelle quali esso si esprime, i vantaggi e gli svantaggi di questa modalità di perseguimento degli interessi pubblici. La conclusione è volta a evidenziare il beneficio che deriverebbe da una più piena attuazione dei principi costituzionali.

1. Introduzione

I sindacati – sia quelli dei lavoratori, sia quelli dei datori di lavoro – sono nati e si sono sviluppati come organizzazioni di difesa di interessi professionali, spesso contrapposti ad altri interessi professionali o, a volte, a quelli generali. In alcuni paesi, peraltro, a questo scopo fondamentale ne hanno spesso aggiunto un secondo, relativo alla cura di interessi generali: per diverse ragioni, gli ordinamenti di quei paesi hanno affidato ai sindacati lo svolgimento di attività nell'interesse dell'intera collettività, o i sindacati hanno iniziato spontaneamente a svolgere simili attività. Questo fenomeno è diffuso nell'Europa continentale ed è sempre stato particolarmente intenso in Italia.

Questo scritto è dedicato all'anima pubblicistica dei sindacati: non alla loro anima privatistica o «partigiana» e al loro ruolo nelle relazioni industriali, ma alle attività che essi svolgono nell'interesse o per conto della collettività. In esso si esaminano dapprima le origini e lo sviluppo del fenomeno (par. 2), poi le tre principali aree nelle quali esso si esplica (par. 3), di seguito i vantaggi e gli svantaggi di un simile modo di perseguimento degli interessi pubblici, per concludere evidenziando

il beneficio che deriverebbe da una più piena attuazione dei principi costituzionali (par. 4).

2. *L'evoluzione storica*

La partecipazione di organizzazioni professionali, portatrici di interessi di parte, come i sindacati, allo svolgimento di attività di interesse generale va inquadrato nel fenomeno della rappresentanza di interessi, che viene distinta dalla rappresentanza politica. Gli ordinamenti statali democratici sono costruiti intorno al sistema della rappresentanza politica, in base al quale i rappresentanti dei cittadini prendono le decisioni di interesse pubblico, mediando tra i diversi interessi pubblici, e svolgono un ruolo di indirizzo e di controllo nei confronti della pubblica amministrazione. È al circuito della democrazia rappresentativa che normalmente si fa riferimento nel descrivere il funzionamento dei loro sistemi di diritto pubblico. Eppure, in tutti gli ordinamenti politici contemporanei, e in quello dello Stato italiano in modo particolare, anche la rappresentanza di interessi ha sempre avuto uno spazio rilevante: in essa, le decisioni di interesse pubblico non sono demandate a soggetti, come i rappresentanti politici, che si assumono rappresentativi di tutti gli interessi, ma sono il prodotto del confronto tra i rappresentanti di diversi interessi specifici, delle singole categorie di cittadini. La rappresentanza di interessi è spesso rappresentanza di interessi professionali, in quanto i rappresentanti in questione sono espressione di singole categorie professionali, più o meno ampie: i lavoratori dipendenti, gli imprenditori, i lavoratori autonomi o singole categorie di essi. In questo modello le pubbliche amministrazioni sono spesso controllate, in tutto o in parte, non dai politici, ma dai rappresentanti delle categorie interessate – o maggiormente interessate – dall'attività da esse svolte: è il caso soprattutto degli enti previdenziali delle diverse categorie di lavoratori, che sono spesso amministrati dai rappresentanti delle rispettive categorie.

Rappresentanza politica e rappresentanza di interessi sono sempre coesistite, sia nella definizione dell'indirizzo politico sia nello svolgimento delle funzioni amministrative. Anche il loro sviluppo in senso democratico, cioè nel senso dell'allargamento delle categorie di cittadini ammesse a partecipare, attraverso i loro rappresentanti, all'adozione delle decisioni pubbliche.

Lo Stato ottocentesco era uno stato oligarchico: in esso, solo poche

categorie di cittadini accedevano alla rappresentanza politica, per via della limitazione del suffragio elettorale. Parallelamente, solo poche categorie di cittadini erano ammesse alla rappresentanza di interessi, che era riservata agli interessi professionali delle classi dominanti, quali quelli dei professionisti. In questo modo si spiega, per esempio, l'origine degli ordini professionali, forme di autogoverno delle professioni: vi era un interesse generale al governo delle professioni, anche per la tutela dei clienti; ma le relative funzioni di disciplina, regolazione e controllo vennero affidate ai rappresentanti dei professionisti stessi. Un'altra forma di rappresentanza di interessi avviata nel corso del diciannovesimo secolo è quella dei consigli superiori, come quello dell'agricoltura e quello dell'industria e del commercio: organi collegiali pubblici, posti al vertice dell'organizzazione dei relativi ministeri, nei quali erano rappresentate le categorie professionali interessate. Lo Stato ottocentesco era selettivo in ordine alle categorie che ammetteva alla rappresentanza di interessi: privilegiava quelli delle classi più agiate. Nei confronti dei sindacati dei lavoratori, esso mostrava un'indifferenza che a volte diventava ostilità. Ma fin dagli ultimi decenni del secolo vi fu qualche cauta apertura alle categorie più deboli: fin dal 1886, per esempio, fu previsto che al citato Consiglio dell'industria e del commercio facessero parte due rappresentanti degli operai.

I rapporti tra Stato e sindacati dovettero evolversi rapidamente all'inizio del Novecento. La politica giolittiana fu di maggiore apertura nei confronti dei sindacati dei lavoratori. Parallelamente all'allargamento del suffragio per le elezioni politiche, si allargava l'ambito degli interessi ammessi al dialogo diretto con le forze politiche e con le pubbliche amministrazioni. Si moltiplicarono gli organi collegiali rappresentativi di interessi e si cominciò ad attribuire funzioni e finanziamenti pubblici a organismi di origine sindacale, come i patronati. Lo Stato appariva meno sbilanciato a favore degli interessi dominanti: la politica giolittiana, in particolare, era ispirata alla neutralità nel conflitto industriale: si era ben lontani dalla legislazione di sostegno dei sindacati dei lavoratori, tipica della seconda metà del Novecento, ma si andava allargando la base sociale, sulla quale i diversi canali di collegamento tra società e istituzioni erano costruiti.

Intorno al secondo decennio del secolo, l'esplosione del fenomeno sindacale si impose all'attenzione dei politici e degli studiosi. Per qualcuno esso rappresentò solo un problema di ordine pubblico, ma per altri fu l'occasione per una riflessione sullo stesso assetto dei pubblici poteri. Che la rappresentanza di interessi fosse un fenomeno non più

marginale; che i sindacati andassero assumendo una veste istituzionale e pubblicistica, che si aggiungeva a quella conflittuale e privatistica; che l'esclusività della mediazione politica, tipica dello stato liberale, apparisse ormai insufficiente ad assicurare un buon funzionamento delle istituzioni: tutto ciò fu mostrato dal dibattito sullo «stato sindacale», che fu alimentato da chi ipotizzava la ricostruzione delle strutture dello Stato intorno alla rappresentanza degli interessi. Il progetto, che qualcuno avanzava, era di sostituire o affiancare al Parlamento, sede della rappresentanza politica, camere di rappresentanza degli interessi. Alla base di questo progetto vi erano diversi fattori, tra i quali l'idea corporativa, propria della dottrina sociale della Chiesa: idea nobile, ben lontana dall'accezione negativa con la quale oggi si usa il termine «corporativo»; idea di composizione pacifica e armoniosa di interessi diversi.

L'idea corporativa e il dibattito sullo stato sindacale transitarono nel periodo successivo, quello fascista, durante il quale furono portati avanti da personaggi intellettualmente rilevanti ma concretamente poco influenti, come Sergio Panunzio. Essi furono alla base della realizzazione dell'ordinamento corporativo, in cui erano rappresentati i datori di lavoro, i lavoratori, le diverse categorie professionali, che davano luogo a organi cui erano attribuiti rilevanti poteri pubblicistici. L'ordinamento corporativo italiano, come altri ordinamenti corporativi presenti in Europa nel Novecento, mirava a essere, allo stesso tempo, un modello di governo dell'economia e uno strumento di soluzione del conflitto sociale e disciplina delle relazioni industriali. Se in ordine al primo obiettivo esso fu un fallimento, in ordine al secondo esso raggiunse il risultato, ma a caro prezzo: al prezzo dell'eliminazione della libertà sindacale e di una prevalenza di fatto degli interessi padronali. Soppressi i sindacati preesistenti, infatti, l'organizzazione sindacale fu pubblicizzata e ai sindacati fascisti, aventi natura pubblicistica, furono affidati importanti poteri di regolazione. Fu il momento di massima intensità della dimensione pubblicistica, e parallelamente di massima mortificazione di quella privatistica, dei sindacati.

La Costituzione repubblicana, oltre a ricostruire naturalmente la democrazia rappresentativa, reagì alla repressione della libertà sindacale proclamandola solennemente. Ma non abbandonò né l'idea della rappresentanza di interessi, né lo strumento dell'organo di composizione di interessi composto dai rappresentanti delle diverse categorie produttive. La continuità, da questo punto di vista, è rappresentata dal Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro. Peraltro, il ruolo di

questo organo – già limitato nel disegno costituzionale – è stato pressoché inesistente nella realtà istituzionale di questo sessantennio, anche per via di un cattivo sistema di designazione dei suoi componenti. La Costituzione si fa carico del bilanciamento tra interessi generali e interessi professionali anche nella disciplina della contrattazione collettiva. Non diversamente da quanto accadeva nell'epoca precedente, essa prevede, a tutela dei lavoratori dipendenti, che i contratti collettivi possano avere efficacia *erga omnes* e, quindi, che le organizzazioni sindacali che li concludono adottino decisioni assistite da una garanzia pubblicistica in ordine agli effetti giuridici. Ma si preoccupa anche di imporre un controllo minimo sui sindacati che concludano simili contratti, per evitare l'indebita prevalenza degli interessi di alcuni lavoratori su quelli generali o di categorie più ampie. Come è noto, peraltro, anche questa previsione costituzionale è rimasta lettera morta.

Dal punto di vista dei rapporti tra sindacati e pubblici poteri, in effetti, uno dei caratteri dell'età repubblicana è proprio quello dell'inattuazione costituzionale. Un altro è quello della continuità dei canali di collegamento tra categorie professionali e pubblici poteri: per tutto il Novecento, fenomeni come la partecipazione di rappresentanti sindacali a organi collegiali pubblici e l'attribuzione di compiti e risorse pubblici a organismi costituiti dalle associazioni professionali non si sono mai interrotti. In età repubblicana, la rappresentanza degli interessi professionali si è svolta al di fuori del Cnel, per trovare una grande varietà di forme e canali.

Lo svolgimento di funzioni pubbliche da parte dei sindacati è stato importante da diversi punti di vista: ha consentito lo svolgimento di funzioni – in particolare di assistenza – che i pubblici poteri non erano in grado di svolgere; ha costituito, grazie all'unità sindacale, un terreno di dialogo, a fronte della forte contrapposizione tra le forze politiche; ha supplito all'assenza di associazioni di consumatori, che in Italia si sono sviluppate molto più tardi rispetto ad altri paesi occidentali, inducendo il legislatore ad assumere i sindacati dei lavoratori come rappresentativi di tutti i cittadini.

3. Le forme di svolgimento

La partecipazione dei sindacati allo svolgimento di attività di interesse pubblico si svolge a tre livelli diversi: un livello politico, in quanto i sindacati contribuiscono alla definizione dell'indirizzo politico; un li-

vello amministrativo, in quanto essi svolgono o partecipano allo svolgimento di rilevanti funzioni amministrative; un livello contrattuale, per via dei poteri pubblicistici che vengono utilizzati attraverso la contrattazione collettiva. In ciascuno dei tre livelli, i sindacati assumono decisioni che riguardano non solo i loro rappresentanti, né solo le categorie professionali di riferimento, ma tutti i cittadini.

Il livello politico è quello della concertazione sociale, che si esprime in patti e accordi variamente denominati. La consultazione dei sindacati e la conclusione di accordi – ora bilaterali, ora trilaterali – tra governi e forze sociali è una costante dell'età repubblicana ed è una prassi diffusa in diversi paesi europei (in particolare l'Austria), ma ha subito un processo di progressiva formalizzazione e ha attirato l'attenzione degli studiosi soprattutto a partire dagli anni ottanta, periodo nel quale si è sviluppato un intenso dibattito sul «neocorporativismo». Come dimostra l'esperienza italiana degli ultimi anni, la concertazione è una costante, ma risente fortemente delle vicende politiche. Lo studioso che ha maggiormente animato questo dibattito, Philippe C. Schmitter, ha parlato di «Sisifo corporatista», intendendo un lavoro di concertazione e di patti sociali che si riavvia continuamente, per poi interrompersi e nuovamente riprendere. Negli ultimi anni, una difficoltà in più deriva dalla scarsità di risorse pubbliche che i governi possono impiegare per favorire la conclusione di accordi: al contrario, questi sono spesso finalizzati proprio alla riduzione della spesa pubblica.

La concertazione sociale è in primo luogo nazionale, ma è stata spesso replicata al livello regionale e locale. Essa è stata lo strumento per costruire il consenso necessario per alcune importanti riforme o per il raggiungimento di obiettivi macroeconomici e, in determinati periodi, è stata un efficace strumento di governo delle relazioni industriali. Il suo rilievo pubblicistico è evidente, se si considera che essa è stata strumento per il perseguimento di interessi come lo sviluppo economico, la lotta alla disoccupazione, l'equità fiscale e il buon funzionamento delle pubbliche amministrazioni.

D'altra parte, nell'esperienza italiana la concertazione presenta alcuni limiti, tra i quali due principali. In primo luogo, i suoi protagonisti sono i rappresentanti solo di alcune categorie professionali: quelle dei lavoratori dipendenti e quelle degli imprenditori, o alcuni di essi. Rimangono estranei a essa categorie come i lavoratori autonomi e, soprattutto, coloro che non hanno ancora un lavoro, i cui interessi rischiano quindi di essere sacrificati. L'influenza dei sindacati sulle decisioni governative determina spesso l'adozione di misure contrarie

all'interesse generale o che sacrificano indebitamente gli interessi di categorie deboli e non rappresentate: ne sono una chiara dimostrazione le vicende degli ultimi anni relative alla stabilizzazione dei lavoratori precari della pubblica amministrazione, in violazione del principio del concorso pubblico e a danno di quanti potessero aspirare, dall'esterno, a un impiego pubblico. In secondo luogo, il raccordo tra patti sociali e leggi è imperfetto, soprattutto perché la concertazione si svolge interamente a monte dell'attività legislativa, che in questo modo è di fatto vincolata a recepire integralmente i patti stessi, a pena di rottura della pace raggiunta con le parti sociali: ciò si traduce, tra l'altro, in un ruolo eccessivo del governo rispetto al Parlamento. Ulteriori limiti sono relativi a singoli episodi o prassi: per esempio, importanti accordi sono stati conclusi senza l'adesione del principale sindacato dei lavoratori.

Tutto ciò dimostra che lo svolgimento di funzioni pubbliche da parte dei sindacati pone diversi problemi: nei confronti degli aderenti ai sindacati, un problema di democrazia; nei confronti degli appartenenti alle relative categorie professionali, un problema di rappresentatività; nei confronti dei comuni cittadini, i cui interessi sono a loro volta affetti dalle decisioni prese con l'apporto dei sindacati, un problema di controllo pubblico.

Tutto ciò vale anche per il secondo livello indicato, quello amministrativo, che si esplica in diverse modalità di svolgimento di funzioni amministrative.

In primo luogo, vi è la cosiddetta partecipazione organica, cioè la partecipazione di esponenti sindacali a organi collegiali pubblici, quali consigli superiori, consigli di amministrazione, organi consultivi o di vigilanza e organi di altro genere ancora. Si tratta della forma più risalente e più diffusa di partecipazione sindacale, sia al livello statale che nelle Regioni e negli enti locali, e investe diverse migliaia di funzionari pubblici, designati dai sindacati. Gli organi, ai quali essi partecipano, operano nei settori più diversi (dalla tutela dell'ambiente al governo del territorio, dai beni culturali al commercio con l'estero), spesso privi di alcun collegamento con gli interessi dei lavoratori di cui essi sono rappresentativi. Questi organi esercitano poteri di vario genere: di definizione di regole, di tenuta di albi e registri, di gestione di risorse pubbliche e altro ancora. La partecipazione organica ha dato luogo a non poche distorsioni: per esempio, quando sindacalisti facevano parte delle commissioni di concorso. Questa partecipazione è stata vietata dal 1993, ma nella realtà, soprattutto a livello regionale, la norma viene spesso aggirata.

In secondo luogo, vi sono quelli che possono essere definiti «enti pubblici di derivazione sindacale», perché nati su iniziativa dei sindacati e a un certo punto – quando i relativi interessi sono stati ritenuti meritevoli di tutela da parte dei pubblici poteri – trasformati in enti pubblici. È il caso di molti enti previdenziali, che sono tradizionalmente governati dai sindacati. Ciò riguarda non solo i sindacati confederali dei lavoratori, ma anche interessi professionali di dimensione minore. La rappresentanza di interessi professionali, infatti, è alla base dell'organizzazione di molte pubbliche amministrazioni delle quali si può pure affermare una derivazione sindacale: così gli ordini professionali per i lavoratori autonomi, le camere di commercio per gli imprenditori, le associazioni di autori, editori ed esecutori nei settori delle lettere e delle arti.

Vi sono, in terzo luogo, altri soggetti di diretta emanazione dei sindacati, che formalmente sono persone giuridiche private – e in questo si distinguono dalla precedente categoria – ma che di fatto sono amministrazioni pubbliche in quanto svolgono funzioni pubbliche. I principali esempi sono i centri di assistenza fiscale, gli istituti di patronato e gli enti bilaterali operanti nel settore del collocamento. I centri di assistenza fiscale svolgono una funzione di assistenza per conto dell'amministrazione finanziaria, che non è in grado di svolgerla direttamente. L'assistenza fiscale può essere svolta da diversi soggetti, ma questi organismi, per via del trattamento privilegiato che ricevono dalla legge – in parte censurato dalla Corte di giustizia delle Comunità europee – hanno una posizione decisamente dominante. Similmente, gli istituti di patronato possono essere costituiti solo da associazioni di lavoratori o di imprenditori e svolgono un'attività di assistenza, in materia previdenziale e sanitaria, per la quale ricevono un finanziamento da parte dello Stato, a carico delle gestioni previdenziali. Essi tendono poi a diversificare la propria attività, offrendo ulteriori servizi, in diversi settori, a coloro che si iscrivono a essi. Ciò accentua la loro connotazione «generalista» e accentua la loro dimensione pubblicistica: pur emanazione dei sindacati, essi non sono strumenti di tutela degli iscritti né dei lavoratori o degli imprenditori, ma strutture di servizi che operano per tutti i cittadini. Centri di assistenza fiscale e istituti di patronato sono importanti strutture di servizio, soprattutto per i cittadini più deboli, ma anche importanti forme di diffusione e di finanziamento delle organizzazioni sindacali che li costituiscono. Essi svolgono attività che sono contemporaneamente funzioni pubbliche e attività economiche. Gli enti bilaterali, costituiti insieme dalle organiz-

zazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro, infine, sono stati introdotti dalla legislazione degli ultimi anni, per lo svolgimento di funzioni relative al mercato del lavoro e, più recentemente, alla sicurezza nel lavoro.

Oltre a queste forme di partecipazione di tipo organizzativo, vi sono poi quelle relative allo svolgimento di attività di interesse generale. Un gran numero di leggi, a livello statale e regionale, prevedono che i sindacati partecipino ai procedimenti amministrativi nelle materie più disparate o attribuiscono loro funzioni pubbliche, soprattutto in materie come la formazione e l'istruzione professionale o, più recentemente, l'emersione del lavoro sommerso. Per lo svolgimento di queste funzioni, vengono attribuiti ai sindacati poteri amministrativi, spesso penetranti (per esempio, poteri normativi, ispettivi o sanzionatori), e finanziamenti pubblici, spesso cospicui. Il principale problema che questo fenomeno pone, come è facile intuire, è quello delle regole e dei controlli sullo svolgimento di queste funzioni: il diritto pubblico ha, nel tempo, sviluppato un sistema di garanzie nei confronti dell'esercizio di poteri amministrativi e in ordine alla gestione di risorse pubbliche, che rischiano di essere vanificate quando le funzioni amministrative vengono svolte da soggetti privati. Occorre, dunque, predisporre strumenti che, nel rispetto della natura privata dei sindacati, assicurino un livello accettabile di tutela degli interessi generali.

Il terzo livello, quello contrattuale, riguarda la contrattazione collettiva sia nel settore privato, sia in quello pubblico, nel quale la connotazione pubblicistica è più accentuata.

La contrattazione collettiva nel settore privato, pur essendo espressione di autonomia collettiva, ha alcuni elementi riconducibili ai principi del diritto pubblico piuttosto che a quelli del diritto privato: per esempio, l'inderogabilità *in peius* da parte dei contratti individuali e i vari meccanismi che consentono di applicare i contratti collettivi anche nei confronti dei non iscritti. I contratti collettivi, in effetti, sono una via di mezzo tra atti normativi (atti di diritto pubblico) e i contratti (atti di diritto privato). A volte, poi, essi sono strumenti di esercizio di poteri normativi o amministrativi, che esprimono scelte relative al bilanciamento di interessi generali e parziali: è difficile, per esempio, ricondurre al diritto privato contratti collettivi che producono conseguenze sfavorevoli, come il licenziamento o la riduzione dell'orario di lavoro, per determinati soggetti. Ai contratti collettivi, poi, la legge riserva a volte la disciplina di determinate materie, riserva determinate decisioni o consente perfino di derogare alla legge stessa

o di sospenderne l'applicazione. Tra i tanti esempi, si può menzionare la sanatoria del mancato versamento di contributi previdenziali, che la Legge finanziaria per il 2007 ha riservato ai datori di lavoro che abbiano previamente concluso un contratto collettivo.

Nella contrattazione collettiva nel settore pubblico la partecipazione dei sindacati all'adozione di decisioni pubbliche è molto più evidente, sia per le differenze rispetto alla contrattazione collettiva privata, sia perché, attraverso i contratti collettivi, i sindacati influiscono sull'organizzazione amministrativa. Le differenze tra la contrattazione collettiva del settore pubblico e quella del settore privato, per quanto qui rileva, possono essere così riassunte. In primo luogo, la prima è obbligatoria, in quanto fondata sulla legge, mentre la seconda è facoltativa, come ogni contrattazione. In secondo luogo, esse hanno ambiti diversi: nel settore privato la contrattazione può coprire qualunque materia; nel settore pubblico, invece, ci sono limiti: alcune cose non sono negoziabili. Non è negoziabile, per esempio, l'accesso al pubblico impiego, perché è materia definita dalla Costituzione, che ha stabilito il principio del concorso. Non sono negoziabili neanche i doveri dei dipendenti, che sono definiti unilateralmente dalla parte pubblica (con la legge e con i codici di comportamento). D'altra parte, la contrattazione collettiva pubblica sconfina spesso in materie che sarebbero riservate alle determinazioni unilaterali dell'amministrazione, come le scelte relative all'assetto organizzativo. In terzo luogo, la contrattazione collettiva pubblica è in realtà una contrattazione falsa. Nella contrattazione collettiva tra i datori di lavoro privati e i sindacati dei lavoratori privati, ognuno gioca a carte coperte: una parte non sa quanto l'altra è disposta a cedere. Nella contrattazione collettiva pubblica non è così, perché la determinazione della spesa è fatta a monte, prima della contrattazione. Quindi, una parte contraente sa preventivamente quanto può spendere l'altra. Inoltre, la parte sindacale può dialogare non solo con il rappresentante della parte pubblica (cioè l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni), ma anche con il governo, per influenzare le direttive che esso dà all'Agenzia stessa. Tutto ciò si traduce in una notevole invadenza delle fonti contrattuali nei confronti di quelle pubblicistiche, che determina tra l'altro una negoziazione sugli assetti organizzativi, cioè su una materia che nessun datore di lavoro privato sarebbe disposto a negoziare. Tutto ciò, evidentemente, mostra che la contrattazione collettiva è spesso strumento di emanazione di norme giuridiche di diritto pubblico, di esercizio di poteri amministrativi, di mediazione di interessi ge-

nerali e settoriali, di distribuzione di risorse pubbliche, di definizione dell'organizzazione della pubblica amministrazione: in sintesi, di adozione di decisioni di interesse generale.

4. Gli interessi coinvolti e quelli rappresentati

Il fenomeno fin qui descritto ha effetti positivi e negativi.

Tra i primi, il fatto che storicamente i sindacati hanno costituito una parte importante del sistema istituzionale, offrendo importanti canali di comunicazione tra società e pubblici poteri. Le funzioni pubbliche descritte sono state attribuite ai sindacati – e, in particolare, alle confederazioni dei sindacati dei lavoratori – perché si trattava delle organizzazioni aventi il più largo seguito, in grado di coinvolgere grandi masse di cittadini e di organizzarne il consenso intorno a riforme importanti. Essi hanno anche supplito ai limiti della rappresentanza politica, ai difetti dei partiti e al ritardato – e per più aspetti insoddisfacente – sviluppo delle organizzazioni dei consumatori e degli utenti. In determinate fasi storiche, essi sono stati uno strumento di unità che ha bilanciato le divisioni politiche e in alcuni momenti sono stati determinanti nel coagulare il consenso intorno a difficili decisioni su questioni di interesse generale.

Al di là di questo ruolo di sintesi e cucitura del tessuto sociale, non si può neanche trascurare l'importanza del concreto svolgimento di una grande mole di attività amministrativa da parte delle amministrazioni di derivazione sindacale e direttamente dai sindacati stessi. Si pensi all'attività di assistenza in materia fiscale e previdenziale, per la quale le amministrazioni pubbliche hanno bisogno della collaborazione di organismi privati: storicamente, le strutture di derivazione sindacale sono state le più pronte e le più disponibili a svolgere un simile ruolo. Né si può trascurare il ruolo svolto dai sindacati nella stessa origine di molte funzioni amministrative, che sono nate come funzioni private per poi essere assoggettate a controllo pubblico: è quanto è spesso avvenuto in materia di protezione sociale.

Molti di questi vantaggi, peraltro, hanno perso di attualità. Le ragioni dell'attribuzione di funzioni pubbliche ai sindacati, in molti casi, si sono affievolite, mentre sono emerse ragioni di segno contrario, come il principio della concorrenza in attività – come quelle di assistenza fiscale e previdenziale – che sono suscettibili di essere svolte in forma di impresa. Parallelamente, sono diventati evidenti i rischi che deriva-

RPS

Bernardo Giorgio Matarrella

no dalla sproporzione tra rappresentanza e potere: soggetti che rappresentano parti ampie, ma pur sempre limitate, della collettività, sono titolari del potere di prendere decisioni che riguardano tutti i cittadini. Ai sindacati dei lavoratori si rimprovera spesso di essere rappresentativi solo di alcune categorie di lavoratori dipendenti e, quindi, di tutelare solo i loro interessi. Non diversamente, peraltro, da come i sindacati dei datori di lavoro si fanno carico solo degli interessi delle imprese. A ben vedere, il problema è di rapporto tra la dimensione privatistica, che conduce ogni organizzazione professionale a tutelare solo gli interessi dei suoi aderenti o quelli dell'intera categoria professionale, e quella pubblicistica, che richiede loro di curare interessi dell'intera collettività. Il problema è di fare in modo che soggetti, che sono rappresentativi di interessi parziali, operino in modo da garantire la tutela degli interessi generali.

Il problema va affrontato senza condizionamenti ideologici, tenendo conto del dato storico e della situazione presente, delle esigenze di garanzia e di quelle di efficiente svolgimento delle funzioni pubbliche, degli imperativi economici e di quelli sociali. È sbagliato arroccarsi a difesa di privilegi non più difendibili, come quelli dei centri di assistenza fiscale censurati dalla Corte di giustizia europea, come è sbagliato vedere nei sindacati organizzazioni parassitarie, che proliferano a carico della finanza pubblica. È sbagliato ignorare lo squilibrio tra rappresentanza e potere, come è sbagliato trascurare l'importanza dell'attività delle organizzazioni professionali in diversi settori di attività amministrativa. È sbagliato difendere la partecipazione dei sindacati dei lavoratori in settori che non hanno nulla a che fare con il lavoro dipendente, come è sbagliato rinnezarla del tutto.

Quali i rimedi alla dissociazione tra interessi curati e interessi rappresentati? La bussola non può che essere data dai principi costituzionali. L'articolo 39 della Costituzione, tanto criticato da esponenti sindacali e studiosi, offre una risposta valida al problema del rapporto tra chi decide e chi è destinatario della decisione: in primo luogo, sono necessarie garanzie minime in ordine all'organizzazione del decidente; in secondo luogo, una decisione che riguarda tutti può anche non essere presa da soggetti che rappresentano tutti, purché la decisione sia costruita in modo da dare proporzionata rappresentanza a tutti coloro che decidano di partecipare al processo decisionale e prestino quelle garanzie minime. Nella stessa prospettiva della corrispondenza, non necessariamente piena ma più forte possibile, tra rappresentanti di interessi e titolari degli interessi, occorrerebbe ripensare alle varie forme di partecipa-

zione dei sindacati allo svolgimento di funzioni pubbliche. Non necessariamente per eliminarle o ridimensionarle, ma per renderle conformi alle garanzie che la tutela degli interessi pubblici richiede. La concertazione sociale, per esempio, dovrebbe includere tutte le categorie interessate, e non solo alcune, e dovrebbe raccordarsi in modo più corretto con la rappresentanza politica. Il finanziamento delle attività di interesse pubblico svolte dai sindacati dovrebbe essere trasparente, e non occulto o opaco come spesso avviene: è il giusto riconoscimento di attività svolte per tutti i cittadini, ma chiunque gestisca risorse finanziarie pubbliche deve riceverle in modo trasparente e rispondere di come le impiega. La partecipazione sindacale dovrebbe svolgersi liberamente entro limiti ben definiti; non dovrebbe mai arrivare a pregiudicare principi come quello del concorso pubblico o della disciplina pubblicistica dell'organizzazione amministrativa.

Perché tutto ciò avvenga, occorre che non venga trascurata l'anima pubblicistica e istituzionale dei sindacati, che si è cercato di delineare. I sindacati, in Italia, sono organizzazioni professionali private, ma sono anche pubblici poteri, e non è prevedibile che cessino di esserlo in tempi rapidi. Questa loro natura viene spesso disconosciuta dagli esponenti sindacali e dagli studiosi. Un suo riconoscimento è invece necessario per una corretta disciplina delle loro funzioni pubbliche.

Riferimenti bibliografici

- Accornero A., 1992, *La parabola del sindacato*, Il Mulino, Bologna.
- Bellardi L., 1999, *Concertazione e contrattazione. Soggetti, poteri e dinamiche regolative*, Cacucci, Bari.
- Bockel A., 1965, *La participation des Syndicats ouvriers aux fonctions économiques et sociales de l'État*, Lgdj, Parigi.
- Cammelli M., 1981, *Il sindacato e l'amministrazione dello Stato*, in *Il sindacato nello Stato*, a cura dell'Irsi, Edizioni lavoro, Roma.
- Carinci F., 2000, *Storia e cronaca di una convivenza: parlamento e concertazione*, «Rivista trimestrale di diritto pubblico», n. 1, p. 35.
- Cassese S., 1983, *Sindacati e istituzioni secondarie*, «Quaderni costituzionali», dicembre, n. 3, p. 505.
- Cassese S., 1985, *La partecipazione sindacale nella pubblica amministrazione*, in Cassese S., Romagnoli U. e Giannini M.S., *La partecipazione nel pubblico impiego*, Marsilio, Venezia.
- Cassese S., 1992, *Amministrazione pubblica e interessi in Italia*, «Diritto e Società», n. 2, pp. 223-248.

- Cassese S. e Dente B., 1971, *Una discussione del primo ventennio del secolo: lo stato sindacale*, «Quaderni storici», n. 18, p. 943.
- D'Antona M., 2000 [1992], *Partecipazione, codeterminazione, contrattazione*, in *Opere*, vol. II, *Scritti sul diritto sindacale*, Giuffrè, Milano.
- D'Antona M., 2000 [1987], *Pubblici poteri nel mercato del lavoro. Amministrazioni e contrattazione collettiva nella legislazione recente*, in *Opere*, vol. III, *Scritti sul diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano.
- Esposito C., 1954, *Lo Stato e i sindacati nella Costituzione italiana*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova.
- Falcucci G. e Mesirca A. (a cura di), 1983, *La rappresentanza imprenditoriale negli organi della pubblica amministrazione*, Asap-Intersind, Roma.
- Ferrari A., 1969, *La partecipazione dei sindacati alla pubblica amministrazione*, «Diritto del lavoro», n. 1, p. 115.
- Fois, 1977, *Sindacati e sistema politico. Problematica di un rapporto e implicazioni costituzionali*, in *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale. Scritti in onore di Costantino Mortati*, vol. III, Giuffrè, Milano.
- Ghera E., 2000, *La concertazione sociale nell'esperienza italiana*, «Rivista italiana di diritto del lavoro», n. 1.
- Giugni G., 1956, *Esperienze corporative e post-corporative nei rapporti collettivi di lavoro in Italia*, «Il Mulino», gennaio-febbraio, pp. 5-17.
- Grandori A. (a cura di), 2001, *Responsabilità e trasparenza nelle organizzazioni sindacali*, Egea, Milano.
- Guarino G., 1977, *L'organizzazione pubblica*, Giuffrè, Milano.
- Hirsch J., 1966, *Die öffentlichen Funktionen der Gewerkschaften*, Ernst Klett, Stoccarda.
- Kaiser J.H., 1993 [1956], *La rappresentanza degli interessi organizzati*, trad. it., Giuffrè, Milano.
- Mariucci L., 1986, *I rapporti tra sindacato e Stato. Percorsi di lettura*, in Ferrante G. (a cura di), *Il futuro del sindacato*, Ediesse, Roma.
- Mattarella B.G., 2003, *Sindacati e pubblici poteri*, Giuffrè, Milano.
- Mengoni L., 1985 [1971], *La partecipazione del sindacato al potere politico dello Stato*, in *Diritto e valori*, Il Mulino, Bologna.
- Mortati C., 1954, *Il lavoro nella Costituzione*, «Diritto del lavoro», n. 1.
- Panunzio S.P., 1974, *Sulla partecipazione del sindacato a funzioni pubbliche*, «Diritto e Società», n. 2.
- Perone G.C., 1972, *Partecipazione del sindacato alle funzioni pubbliche*, Cedam, Padova.
- Pizzorno A., 1971, *I sindacati nel sistema politico italiano: aspetti storici*, «Rivista trimestrale di diritto pubblico», n. 2, p. 1710.
- Rescigno P., 1987 [1959], *La rappresentanza degli interessi organizzati*, in *Persona e comunità. Saggi di diritto privato*, Cedam, Padova, vol. I.
- Rescigno P., 1987 [1960], *Il controllo democratico dei sindacati*, in *Persona e comunità. Saggi di diritto privato*, Cedam, Padova, vol. I.

- Romagnoli U., 1995, *Il lavoro in Italia. Un giurista racconta*, Il Mulino, Bologna.
- Rosenstock-Franck L., 1934, *L'économie corporative fasciste en doctrine et en fait. Ses origines historiques et son évolution*, Librairie universitaire J. Gamber, Parigi.
- Rusciano M., 1995, *Il diritto del lavoro tra diritto pubblico e diritto privato*, in *Le ragioni del diritto. Scritti in onore di Luigi Mengoni*, t. II, Giuffrè, Milano.
- Salvati M., 2000, *Breve storia della concertazione all'italiana*, «Stato e mercato», n. 60, pp. 447-476.
- Santoro-Passarelli F., 1956, *Esperienze e prospettive giuridiche dei rapporti fra i sindacati e lo Stato*, «Rivista di diritto del lavoro», n. 1.
- Santoro-Passarelli F., 1977, *Sindacato e funzione pubblica*, in *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale. Scritti in onore di Costantino Mortati*, vol. III, Giuffrè, Milano.
- Schmitter P.C. e Grote J.R., 1997, *Sisifo corporatista: passato, presente e futuro*, «Stato e mercato», vol. 50, n. 2, pp. 183-215.
- Simi V., 1971, *Partecipazione del sindacato a funzioni pubbliche*, in *Nuovo Trattato di diritto del lavoro*, diretto da L. Riva Sanseverino e G. Mazzoni, vol. I, *Diritto sindacale*, Cedam, Padova.
- Treu T., 1979, *Forme, caratteri e obiettivi dell'intervento sindacale nelle istituzioni*, in Ferrari G., Roccella M. e Treu T., *Sindacalisti nelle istituzioni*, Edizioni lavoro, Roma.

Fra luci e ombre. La positiva «eccezione» nordica

Bruno Amoroso

I recenti studi sull'evoluzione dei sistemi di welfare europeo hanno messo al centro le trasformazioni intervenute nelle relazioni industriali e sul ruolo dei sindacati. In sede europea e nazionale il «modello danese» della flexicurity è stato eretto a «buona pratica» e modello da seguire per l'introduzione di un migliore equilibrio tra equità ed efficienza nel sistema del mercato del lavoro. L'autore colloca queste scelte all'interno del processo di globalizzazione e del contesto storico dei paesi scandinavi e segnala i fattori di continuità e di divergenza esistenti tra la proposta di flexicurity, sostenuta dalla Commissione europea, ed i principi di flessibilità e sicurezza sociale perseguiti

da decenni nei paesi scandinavi. La prima è il prodotto delle politiche neoliberiste di welfare introdotte in Europa dagli Stati Uniti negli anni Ottanta, le seconde dell'elaborazione originale dei paesi scandinavi del modello di welfare. La tesi di un modello europeo di welfare, sostenuta dalle politiche europee e di gran parte del mondo sindacale, contrasta secondo l'autore con la diversità delle forme di organizzazione economico-sociale dei paesi europei e mette in evidenza il bisogno di ripensare le forme della costruzione istituzionale dell'Europa dal prevalente quanto fallimentare federalismo verso una forma confederale tra grandi aree economiche e culturali.

1. Questione sociale e modelli di sviluppo

La maggioranza degli studi sui paesi scandinavi in circolazione in Italia sono il prodotto di un interesse particolare e specifico che trova nei nostri problemi e nelle nostre domande politiche contingenti la sua principale motivazione. Non sono cioè originati dal bisogno di conoscenza sull'esistenza e il funzionamento di questi sistemi socio-economici, e dunque sulle domande e gli interrogativi che si sono posti e si pongono sulla loro storia e sul loro futuro, così come avviene spesso con riguardo ai grandi paesi europei e non. Si tratta piuttosto del ricorso alla «cassetta degli attrezzi» dalla quale si pensa di poter ricavare idee e pezzi di ricambio, oppure trovare conferme, per le proprie convinzioni e i propri progetti, siano essi positivi o negativi ri-

guardo al tema. Un atteggiamento, questo, ripreso e sviluppato dalle varie discipline che, partendo da teorie definite a priori, cercano legittimazione e sostegno alle proprie ipotesi mediante studi comparati che forzano poi su situazioni e paesi diversi. Questa è la ragione per la quale dei paesi scandinavi si è parlato, di volta in volta, come esempi di «patto corporativo», di «concertazione sociale», di «riformismo capitalista» o «capitalismo riformato», fino alla famosa «terza via», o anche di «rivoluzione passiva» e, più di recente, di «economia negoziata»¹. Come se le decisioni politiche e sindacali in quei paesi fossero orientate dal bisogno di coerenza rispetto ad assunti teorici predefiniti e non invece dalla necessità di dare risposta ai problemi acuti del momento e alla necessità di orientarsi secondo le prospettive future. C'è da chiedersi se questa forma di orientamento pragmatico dei governi non dia origine ad un percorso casuale e contraddittorio e, quindi, contrastante con la coerenza (ovviamente relativa) e continuità dei percorsi seguiti. A questa domanda esiste una risposta. La coerenza del percorso nasce dalle basi storiche e culturali che sono un processo di accumulazione di lungo periodo che forma i comportamenti e le idee e che solo forme gravi di degenerazione di un sistema socio-economico possono fuorviare.

Questa breve premessa, che si rifà d'altronde ad una posizione già espressa in passato, a proposito del rapporto tra la sinistra italiana e la Scandinavia (Amoroso, 1980), non esclude l'utilità di un approccio settoriale e di aggiornamento, che ponga al centro il ruolo dei sindacati nelle società europee assumendo ad indicatore il fenomeno della *flexicurity*, considerato nei due aspetti strategici per il mondo del lavoro che si vuole disciplinare: la ristrutturazione dell'impresa e della divisione del lavoro da un lato e delle forme di protezione sociale dei lavoratori verso la disoccupazione dall'altro².

Un compito importante, che però va svolto tenendo conto del contesto attuale delle politiche economiche, e cioè del modo in cui vari paesi affrontano i problemi interni e rispondono alle sfide della glo-

¹ Su questi dibattiti, si vedano, fra gli altri Amoroso e Schmid, 2007; Therborn e Buci-Glucksmann, 1981; Esping-Andersen, 1996; Guomundsson, 1993; Himmelstrand e al., 1981; Leijon, 1979; Korpi, 1978; Campbell, Hall e Pedersen, 2006.

² Fra i numerosi contributi a riguardo, ci limitiamo a segnalare quello di Leonardi, 2007. In esso vengono infatti approfonditi alcuni aspetti specificamente inerenti al modello danese e al ruolo che in esso ha svolto e svolge il sindacato sul terreno delle politiche di welfare e su quelle che attengono al mercato del lavoro.

balizzazione avendo di mira i loro obiettivi, priorità e aspirazioni. Con riferimento ai due aspetti strategici qui richiamati non si sfugge all'impressione che la letteratura sulle proposte recenti in questi due settori, rispettivamente dell'organizzazione del lavoro e delle politiche sociali, sia stata fortemente condizionata dalla volontà di assecondare passivamente l'ordine del giorno proposto dall'agenda politica europea e dalle forme di applicazione delle politiche neoliberiste introdotte dai governi nazionali, più che dal tentativo di analizzare il modo come queste politiche si sono formate nei vari contesti e sulle ragioni di queste diversità. Di entrambe si è scritto e discusso fin troppo, e con un processo di circolarità avente lo scopo di setacciare la «crusca» – cioè tutte le notizie e considerazioni che facevano ostacolo al pieno convincimento della sua applicazione – per arrivare alla creazione del consenso dei sindacati e dei partiti su politiche e azioni che in realtà ne limitano le funzioni e il potere in perfetta coerenza con quanto contenuto nei noti Accordi di Lisbona (Amoroso, 2007).

Flessibilità e sicurezza hanno rappresentato la concretizzazione storica nei paesi scandinavi dell'obiettivo di efficienza ed equità che ha costituito a lungo l'aspirazione del pensiero socialista nei paesi europei, e che ha trovato in Danimarca la sua forma più compiuta con la riforma del sistema sociale introdotta agli inizi degli anni settanta. L'obiettivo è, da un lato, quello di accrescere la flessibilità del lavoratore rispetto ai tempi e ai modi del sistema produttivo, rendendoli più compatibili con i tempi di vita del lavoratore e della sua famiglia, dall'altro, rendere il reddito personale e familiare svincolato dalla prestazione lavorativa. Entrambi i concetti – flessibilità e sicurezza – rispetto alla rigidità dei tempi di lavoro della fabbrica capitalistica e a un'idea di modernità che relega i bisogni della famiglia e della socializzazione a fenomeni residuali, rientrano storicamente fra le rivendicazioni del movimento operaio internazionale.

La nuova sintesi proposta (*flexicurity*) ridefinisce entrambe, ma con funzioni esattamente contrarie a quelle per cui sono state originariamente concepite dal movimento operaio internazionale e introdotte nei paesi scandinavi. Ciò avviene sia spostando la possibilità di scelta e i vantaggi della flessibilità dal lato del lavoratore a quello dell'impresa, sia ricreando il vincolo di dipendenza del reddito personale dalla prestazione di lavoro salariato (European Commission, 2006; European Council, 2007; Eiro, 2007, pp. 71-81). La *flexicurity* è oggi, a nostro avviso, il prodotto delle politiche neoliberiste degli anni novanta, la riconversione della *flessibilità e sicurezza* danese al modello neoliberista di

workfare introdotto negli Stati Uniti e poi in Europa a partire dagli anni ottanta (Wilthagen e Tros, 2004; Wilthagen e van Velzen, 2006; Andersen e Mailand, 2005).

Essa appare un'innovazione più che coerente con le trasformazioni dei sistemi industriali e sociali introdotte dagli anni settanta con la globalizzazione, come tempestivamente segnalato da vari autori, in contrasto con quanti indicavano in questa nuova fase del capitalismo una nuova era di modernità e sviluppo *tout court* (Baglioni, 1989; Amoruso, 1995a). Quest'ultima posizione richiedeva di svincolare la globalizzazione dal capitalismo e questo è stato fatto proiettandone le origini nelle nebbie della storia, e riducendo la globalizzazione al fenomeno del commercio e della finanza tradizionali. Una operazione già tentata da Braudel con il capitalismo, che è stato così indirettamente nobilitato, attribuendogli una longevità che non gli appartiene, anche se nel contempo se ne limitava l'importanza e il significato come sistema socioeconomico ridotto ad alcune delle sue dimensioni, nella fattispecie il commercio.

La maggior parte della vasta letteratura su questo tema, che ha mobilitato gli esperti accademici e non, ha afferrato il tema con grande fervore per fornire la polpa (la produttività) richiesta dall'Unione europea e dalla grande impresa alle politiche nazionali. L'osso, quel che resta dei diritti dei lavoratori e delle loro libertà di scelta, è stato abbandonato sulla strada per l'affidamento alle organizzazioni sindacali e alla società civile. Tuttavia, il consenso creato intorno a queste proposte delle quali si sono lodate le virtù progressive ed emancipatorie, introdotte come elementi di continuità rispetto ai sistemi scandinavi e allo stesso modello sociale europeo, pone seri interrogativi per le conseguenze dell'impatto della globalizzazione sulla composizione delle classi sociali e dei gruppi dirigenti di questi paesi. Questo è un caso classico, dove i cambiamenti verificatisi rispetto ad un tema specifico possono costituire la «spia» per cambiamenti più vasti verificatisi nell'insieme del sistema di riferimento.

Problemi analoghi sorgono con il rinnovato interesse per il *modello Ghent*, cioè per i sistemi di sicurezza sociale legati in particolare alla protezione dal rischio di disoccupazione. Di questi si sono valutati sia gli effetti economici sul reddito dei lavoratori, sia gli effetti sui livelli di organizzazione sindacale. Anche qui, siamo in presenza di risposte diverse che i vari contesti nazionali hanno fornito a questi problemi, quasi sempre in coerenza con le forme d'organizzazione socio-economica prevalenti (quello che per un periodo fu definito «modello

di sviluppo»). Il tema è ripreso e discusso qui di seguito. Tuttavia anche in questo caso, più che assumere questi fenomeni come indicatori assoluti dei livelli di copertura del reddito e di organizzazione sindacale, dovrebbero essere assunti come «spie» per orientare l'attenzione verso le diversità socio-culturali ed economiche delle società europee, dalle quali derivano anche le spesso richiamate «diversità dei capitalismi».

L'abitudine e il pensiero convenzionale tuttora prevalgono. Le risposte date in vari tipi di società europee ai danni economici prodotti dal problema della disoccupazione, e i loro effetti sul livello di organizzazione sindacale, divengono esse stesse un «modello», vale a dire il «*sistema Ghent*». Caratteristica del modello è una forma di finanziamento dell'indennità di disoccupazione con il concorso dei lavoratori, dello Stato e degli imprenditori. Una forma che si è diffusa di più nei paesi dove i rapporti tra le parti sociali e politiche sono molto istituzionalizzati: Belgio, Svezia, Finlandia e Danimarca. Già questo suggerisce che alla base delle forme adottate c'è qualcos'altro, e cioè il diverso modo in cui nel corso della storia si sono intrecciati i rapporti tra culture, istituzioni e sistemi produttivi, sui livelli di istituzionalizzazione raggiunti a scapito delle organizzazioni e delle forme di convivenza sociale proprie della società civile e delle comunità.

L'idea di «modello», che generalizza l'importanza di una forma specifica di soluzione data al problema assumendolo ad indicatore principale del fenomeno che intende contrastare, ha l'inconveniente di isolare una struttura dal contesto, concentrandosi sull'aspetto tecnico finanziario e istituzionale della soluzione adottata, spostando l'analisi dall'obiettivo e dalla varietà di forme possibili per raggiungerlo verso una soluzione specifica. Un modello che contiene una serie di scelte implicite che vengono oscurate: ad esempio la logica dei diritti specifici e del diritto individuale, a fronte dei diritti collettivi e quindi di logiche di partecipazione e di ripartizione solidale all'interno delle strutture base della società civile (famiglia, comunità, ecc.); la logica di un sistema di forte delega e rappresentanza istituzionale centralizzata della quale i sindacati sono parte; la logica della monetizzazione dei *profitti* e *perdite*; la logica del «mercato del lavoro» come il luogo per eccellenza dello svolgimento di funzioni utili e produttive per la società; ecc.

A questo proposito, Federico Caffè, prendendo in rassegna vari studi sulle forme assunte dalla partecipazione operaia nell'Europa occidentale, ammoniva contro la tendenza a scambiare i modelli giuridici e istituzionali con la realtà; scrive: «Il quesito di fondo rimane se – at-

traverso il variegato insieme di organismi misti destinati a concretare la democrazia industriale – non si confonda l'ombra della partecipazione con la realtà del potere: potere che risiede nella forza della organizzazione sindacale e nella pressione che essa è in grado di esercitare in sede di negoziazione contrattuale (intesa in senso non meramente salariale)» (Caffè, 1977, p. 97). Questo indirizzo critico è vicino e parallelo a quello sostenuto dalla vasta corrente dei neo-istituzionalisti da Caffè esplicitamente richiamati, in dissenso con il pensiero economico convenzionale³.

Un richiamo che non è distante dal messaggio principale dell'orientamento marxista, che segnala il carattere *storicamente determinato* di ogni astrazione teorica. Queste considerazioni non significano che ogni analisi che parta da aspetti specifici e da esperienze particolari sia fuorviante se non preceduta da un'analisi di contesto. Sottolineano invece l'esigenza di evitare il doppio errore, spesso sovrapposto, di assumere astrazioni indeterminate ad immagine della realtà o fenomeni specifici al ruolo di modelli generali di comportamento. Vanno collocate lungo la linea di interpretazione proposta e sperimentata con la *microstoria*, la quale sostiene che lo studio di fenomeni particolari non deve portare al loro isolamento dal contesto, ma costituisce invece la chiave di accesso a comprenderne, gradualmente e con difficoltà, le aree di appartenenza più ampie⁴.

Ci muoviamo, infatti, tra due tesi: quella di chi sostiene che la scala planetaria alla quale agiscono i sistemi di produzione dominanti rende meno identificabili le relazioni di causa ed effetto tra i fenomeni (Asor

³ Per Caffè sono sostenitori: «di una scienza sociale, in luogo di una scienza tecnica e sostituiscono una “economia dei sistemi” al posto di una “economia di mercato”. [...] In luogo di ridurre la realtà economica ad uno schema o modello di relazioni logiche di carattere astratto individuano l'essenza dell'attività economica in un sistema economico che si evolve. Per i neo-istituzionalisti, la realtà economica è un concreto fenomeno culturale, che può essere assoggettato alla analisi di tipo logico, ma a condizione che questa sia costantemente subordinata all'interpretazione di carattere concreto» (Caffè, 1977, p. 97).

⁴ Come è stato autorevolmente sostenuto: «Se le pretese di una conoscenza sistematica appaiono sempre più velleitarie, non per questo l'idea di una totalità deve essere abbandonata. Al contrario l'esistenza di una connessione profonda che spiega i fenomeni superficiali, viene ribadita nel momento stesso in cui si afferma che una conoscenza diretta di tale connessione non è possibile. Se la realtà è opaca esistono zone privilegiate, spie, indizi che consentono di decifrarla»; Ginzburg, 1979, p. 91.

Rosa, 1992), e la nostra che afferma che: «nonostante le indubbie difficoltà esistenti, per il presente come per il passato, sia possibile far luce su almeno alcuni dei *fulcri* (si è cercato di isolare i principali) attorno ai quali oggi si genera ed evolve il cambio socioeconomico» (Amoroso e Gomez y Paloma, 2008, p. 5).

2. Lavoro e patto sociale nel sistema scandinavo di welfare

L'intreccio che si viene inevitabilmente a determinare tra sistemi economici e culture nazionali o locali ha plasmato in vari modi sia le forme storiche assunte dal capitalismo nei paesi europei, sia le forme di organizzazione sociale e istituzionale dei sistemi welfare. Dimostrazione dell'inconsistenza di tutte le aspirazioni e i tentativi di universalizzare e standardizzare concetti e sistemi anche dentro situazioni più omogenee come quella europea.

Uno schema di classificazione possibile, che come tutte le sintesi contiene anch'esso elementi restrittivi delle varietà esistenti (ad esempio rispetto al sistema danese e svedese oppure italiano e spagnolo), è quello indicato nella tabella 1. In essa si evidenzia l'esistenza di almeno quattro sistemi di welfare, corrispondenti alle quattro maggiori aree culturali europee, che dovrebbero costituire i quattro poli di riferimento meso-regionali di un progetto europeo confederale. Lo schema utilizza indicatori che mostrano come i sistemi di welfare non possono ridursi al confronto tra politiche sociali, o di qualunque altra politica singolarmente considerata, che di questi sono solo un aspetto, e illustra anche le diversità di forme assunte dal modello capitalistico di accumulazione rispetto alla produzione e ai consumi frutto di esperienze storiche e composizioni sociali diverse delle società in questione. Tali antiche e profonde diversità fra i modelli rendono a mio avviso utopica l'insistenza su un modello federale europeo, necessariamente allineato sugli interessi e le tradizioni dei grandi paesi industriali e dei rispettivi «gruppi di interesse» ai quali sono riconducibili sia i sindacati dei lavoratori sia le associazioni imprenditoriali.

La specificità dei sistemi scandinavi – e di quello danese in particolare – rispetto agli altri sistemi di welfare europei, trae origine dal «patto sociale» degli anni trenta che pose fine al dominio incontestato dell'indirizzo liberale. Il Patto sociale fu scritto sulla base di un compromesso che sancì sia l'autonomia imprenditoriale del capitalismo privato, comprendente il diritto dei datori di lavoro di assumere

Tabella 1 - Sistemi europei di welfare

Scandinavo	Tedesco	Francese	Sud europeo
Duale: politica ed economia	Integrato nell'impresa	Integrato nello Stato	Duale: Stato + società civile
Universalistico - Stato istituzionalizzato	Misto: universalistico Stato + mercato	Misto: universalistico Stato + mercato	Misto: Stato e mercato
Istituzionalizzato	Misto: istituzioni e famiglia	Misto: istituzioni e famiglia	Basso livello istituzionale + società civile
Mercato interno + esportazioni	Mercato interno + esportazioni	Mercato interno + esportazioni	Mercato interno + esportazioni
Continuità tra settori tradizionali e moderni	Modernizzazione industriale	Settori moderni e tradizionali	Sistema dualistico
Pmi, alta intensità di lavoro	Fordismo alta intensità di capitale	Grandi e medie imprese a alta intensità di capitale	Pmi e fordismo. Alta economia informale. Dualismo
Alta sindacalizzazione	Sindacalizzazione media	Sindacalizzazione medio bassa	Bassa sindacalizzazione
Forte tradizione socialdemocratica	Egemonia borghese	Egemonia borghese	Egemonia borghese

Fonte: Amoroso, 1994.

e licenziare a propria discrezione, sia l'autonomia dello Stato socialdemocratico nel tutelare il reddito dei lavoratori e delle famiglie mediante un sistema progressivo di tassazione e le politiche di welfare (istruzione, politiche economiche per la piena occupazione, sanità, ecc.). Il difficile equilibrio cercato dalle politiche di welfare in materia di mercato del lavoro si è manifestato bilanciando la libertà del datore di lavoro di assumere o licenziare chiunque ritenga opportuno, con la libertà individuale dei lavoratori di rifiutare proposte di lavoro non corrispondenti alle proprie qualifiche e aspirazioni possibile solo in presenza della garanzia del reddito offerta dai sistemi di welfare⁵.

⁵ Alle origini delle norme che regolano questo sistema in Danimarca ci sono accordi collettivi stipulati tra associazioni dei datori di lavoro e sindacati dei lavoratori: in entrambi i casi strutture fortemente centralizzate. Il sindacato danese si identifica con gli indirizzi produttivi e di investimento decisi dai datori di lavoro

L'adempimento degli obblighi previsti dal «patto sociale» è entrato fortemente nella cultura sia del capitalismo scandinavo, che fino agli anni settanta ha rispettato la continuità delle politiche socialdemocratiche di welfare, sia del movimento sindacale, che mediante il ruolo delle rappresentanze sindacali a livello aziendale ha gestito lealmente queste norme, anche con forme di pressione verso i lavoratori ad accettare le disposizioni dei datori di lavoro in base al principio della mobilità e flessibilità (Kristensen, 2003). Casi di opposizione del sindacato alle decisioni di licenziamenti individuali e anche di chiusura delle imprese da parte della direzione aziendale appartengono ai rari esempi di conflitto considerati «selvaggi», cioè fuori della cultura del compromesso sociale e delle norme che regolano il mercato del lavoro.

3. *Il sistema Ghent in Danimarca*

Il recente rinnovato interesse per il *sistema Ghent* trae origine dai due aspetti che esso tende a regolare: il diritto dei lavoratori ad una protezione del reddito in caso di disoccupazione e il sistema delle condizionalità a cui questo diritto è sottoposto. Due aspetti che coinvolgono direttamente il sistema complessivo di funzionamento del mercato del lavoro, e il ruolo che i sindacati svolgono nella sua gestione e amministrazione. Questa analisi si è intrecciata con la ricerca delle cause dell'indebolimento dei sindacati europei e, quindi, dei livelli di sindacalizzazione in Europa⁶.

L'evoluzione della legislazione sull'assicurazione contro la disoccupazione ha attraversato diverse fasi, ma la differenziazione più importante si è manifestata nel periodo seguente al 1970, quando le leggi sul

e si attiva per renderne l'applicazione e la gestione il più efficiente possibile eliminando ogni possibile causa di conflitto. I conflitti sindacali si manifestano solo in concomitanza con i rinnovi dei contratti collettivi, ma nei quali non rientra la messa in discussione dei principi sanciti con l'accordo del 1899. L'Accordo sanciva: «il diritto del datore di lavoro di dirigere e distribuire il lavoro unitamente al diritto di occupare forza lavoro adeguatamente alla sua valutazione in un qualsiasi momento. Questo diritto è riconosciuto anche con il sostegno dell'organizzazione centrale dei lavoratori» (art. 4). Accordi analoghi sono stati formalizzati in Svezia nel 1906 e in Norvegia nel 1907 (Amoroso, 1980, cap. 4).

⁶ Sul tema, fra gli altri, Kjellberg, 2000; Boeri, Brugiavini e Calmfors, 2002; Leonardi, 2005; Kjellberg, 2006; Jokivuori, 2006; Vandaele, 2006.

collocamento e sulla assicurazione contro la disoccupazione furono completamente riformulate in coerenza con l'introduzione della «politica attiva del mercato del lavoro», che ha gradualmente eroso i principi dell'autonomia delle politiche sociali (protezione e autonomia del reddito delle persone). I temi seguenti hanno costituito oggetto di attenzione, con rifacimenti che hanno riguardato le forme di finanziamento, le forme di accesso all'assicurazione, la neutralità verso il mercato del lavoro, l'ampiezza dei contributi.

L'introduzione e lo sviluppo del sistema sociale in Danimarca, di cui l'assicurazione contro la disoccupazione e le politiche del lavoro in generale sono parte, sono conseguenza dei cambiamenti nella struttura della società che hanno avuto luogo nel 1800⁷. L'emigrazione dall'agricoltura e lo sviluppo delle città, con il diffondersi di una struttura produttiva costituita da molte piccole imprese, resero evidente il bisogno di riformare il sistema di aiuto sociale fino ad allora in funzione. Alla fine del 1800 furono introdotte diverse forme di aiuto a persone colpite da disoccupazione per iniziativa delle organizzazioni sindacali e rivolte ai loro soci in condizioni di bisogno. Con lo sviluppo dell'industrializzazione, e la centralità data all'occupazione nel rapporto esistente tra il lavoratore e il datore di lavoro, le misure introdotte per affrontare i problemi suscitati dalla disoccupazione non erano più sufficienti. Si diffuse in misura crescente la consapevolezza che non potevano essere i disoccupati singolarmente ad addossarsi il peso pieno della loro disoccupazione, così come non ci si poteva limitare ad introdurre il principio di un pagamento automatico del sussidio di disoccupazione. Una Commissione, istituita nel 1903, accettò il principio di reciprocità – «aiutare e aiutarsi» – basato su una forma assicurativa con il contributo pubblico. Nel corso del '900, le varie fasi di questa evoluzione sono così sintetizzabili:

1. Periodo 1907-1967

La prima legge sulla disoccupazione del 1907 introdusse i principi che tuttora regolano la struttura del sistema: le Casse di disoccupazione come associazioni private, la suddivisione per professioni e le regole

⁷ Una ampia e approfondita analisi delle forme delle politiche del lavoro e delle forme di gestione delle eccedenze di personale in Europa è stata pubblicata nel 1995 dal Cnel grazie ad una ricerca diretta dalla Fondazione Brodolini (Cnel, 1995). Per la Danimarca: Amoroso, 1995b.

comuni per la loro amministrazione. Revisioni successive si resero necessarie a cause dei cambiamenti verificatisi nella composizione della forza lavoro (lavoratori non qualificati) e per le due guerre mondiali. Negli anni venti fu istituito un Fondo di disoccupazione per far fronte alle necessità straordinarie di aiuto e, inoltre, per far fronte a situazioni di emergenza e di addestramento professionale ai disoccupati. Negli anni trenta – a fronte della tendenza al prolungamento del periodo di disoccupazione media e, quindi, della necessità di prolungare il periodo di pagamento della indennità di disoccupazione – furono istituiti i «fondi di emergenza» presso le singole Casse di disoccupazione, sia ampliando le prestazioni assicurative fornite sia introducendo norme che prevedevano forme di assistenza al reddito al termine del loro diritto alle indennità di disoccupazione. Si dette così l'avvio al principio della continuità del reddito indipendentemente dalla prestazione lavorativa.

2. Periodo 1967-1970

Una revisione complessiva delle norme relative alla assicurazione contro la disoccupazione è stata attuata nel periodo 1967-1970. Le modifiche avevano lo scopo di garantire la corrispondenza tra le norme vigenti e gli sviluppi sul mercato del lavoro e nella società, e una serie di misure legislative appropriate a garantire la sicurezza sociale. Tra le modifiche introdotte vanno ricordate:

- 1) l'aumento sensibile delle indennità, con l'incremento del massimo d'indennità settimanale di disoccupazione percepita, portato al 90% del salario medio-basso settimanale, in sostituzione delle norme che fissano il massimo dell'indennità ad un importo pari ai 4/5 del reddito da lavoro conseguito dall'assicurato nel periodo precedente alla disoccupazione;
- 2) l'introduzione della possibilità di assicurazione anche per i lavoratori occupati a tempo parziale (indennità suppletiva);
- 3) l'introduzione del diritto a percepire un'indennità suppletiva, corrispondente alla perdita parziale del reddito da lavoro.

3. Periodo 1970-1980

La crisi petrolifera del 1973 e i suoi effetti sull'economia con la crescita della disoccupazione spinsero ad introdurre nel corso del decennio diversi aggiornamenti ai sistemi di protezione per disoccupazione. Il diritto d'accesso alla assicurazione per disoccupazione fu esteso a

nuovi gruppi: giovani in cerca di prima occupazione al compimento dei loro studi (1973), lavoratori autonomi (1976) e giovani in servizio di leva (1977). Nel 1978 fu introdotta la possibilità del pensionamento anticipato al raggiungimento dei 60 anni o per cause sociali (disoccupazione di lungo periodo, ragioni di salute, ecc.). In entrambi i casi al raggiungimento dell'età di pensionamento (65 per le donne e 67 per gli uomini) si rientra nell'ordinamento pensionistico ordinario. Nel 1978 fu introdotto il diritto all'indennità per disoccupazione anche nel periodo di ferie. Nuove modifiche sono state apportate nel 1988 per accrescere la protezione nei casi di disoccupazione di lungo periodo e per mantenere un alto livello di motivazione alle necessarie misure di riqualificazione per il rientro nel mercato del lavoro.

Da una fase (1960-1974) di piena occupazione (fra l'1 e il 2% di disoccupazione), corrispondente agli anni d'oro del *modello scandinavo*, si passa al primo ventennio della globalizzazione e delle politiche neoliberali (1974-1994), con una disoccupazione al 12,1%, e negli anni successivi fino ad oggi tra il 5-6%. Il dato più significativo è che, in questa fase, circa il 20% della popolazione totale del paese e più di un terzo della popolazione lavoratrice è esclusa dal mercato del lavoro⁸.

4. Periodo 1980-1990

Gli effetti prolungati e strutturali sulla composizione della forza lavoro e sull'occupazione prodotti dalla globalizzazione hanno creato il bisogno di una riforma organica delle norme vigenti entrata in vigore dal 1° gennaio 1994, che ha posto le basi del sistema attualmente in vigore. Le caratteristiche della riforma sono le seguenti:

A. Offerta di istruzione e addestramento professionale ai disoccupati

- ♦ possibilità di anticipare l'offerta di istruzione in caso di disoccupazione prolungata;

⁸ «Ci sono oggi in Danimarca più di 900.000 persone in età lavorativa tra i 18 e i 66 anni, senza occupazione. Tra questi 190.000 hanno preferito lasciare il lavoro anticipatamente (dimissione anticipata dal lavoro), 265.000 con pensionamento anticipato dovuto a ragioni di logoramento fisico, e altri gruppi fuori dal lavoro per scelta propria anche se temporanea. Tra questi ultimi il gruppo maggiore costituito da 25.000 genitori in congedo per gravidanza o altre cause famigliari. Restano 427.000 persone che vivono con sussidi pubblici perché disoccupati involontari» (Andersen e Jespersen, 2006, p. 16).

- ♦ maggiore priorità alle iniziative in favore dei disoccupati di lungo periodo;
- ♦ specificazione dei diritti, ma anche dei doveri del disoccupato;
- ♦ i sussidi nel periodo di addestramento e di istruzione non devono essere inferiori al contributo di disoccupazione.

B. Ruolo centrale dei Consigli regionali del mercato del lavoro

- ♦ decentralizzazione dell'impegno sul mercato del lavoro per disoccupati;
- ♦ le autorità regionali del mercato del lavoro dispongono di mezzi propri da impiegare su iniziative finalizzate a favore dei gruppi maggiormente colpiti secondo le decisioni dei Consigli. Il 30% dei mezzi a disposizione per la politica attiva del mercato del lavoro è amministrato in modo autonomo dai Consigli.

C. Il periodo durante il quale il disoccupato ha diritto ai sussidi di disoccupazione è diviso in due fasi:

Fase 1

- ♦ la prima fase comprende 4 anni a partire dal primo giorno di disoccupazione. In caso di occupazione per un periodo superiore a 26 settimane, si ricomincia dall'inizio della fase 1. Se l'occupazione è inferiore a 26 settimane, la fase 1 riprende dal momento della sua interruzione;
- ♦ i diritti minimi sono chiaramente fissati;
- ♦ dopo i primi tre anni di disoccupazione, il disoccupato ha diritto ad una programmazione per le offerte che riguardano il proprio reinserimento;
- ♦ tutti i disoccupati hanno il diritto e l'obbligo di ricevere un totale di un anno d'istruzione, addestramento e/o sussidio per l'avvio di una attività professionale. Le offerte devono aver inizio al più tardi dopo i primi due anni di disoccupazione. L'addestramento professionale può svolgersi sia nel settore pubblico sia in quello privato;
- ♦ un sussidio per l'avvio di una attività professionale in proprio, nella misura del 50% del sussidio di disoccupazione e per un periodo massimo di 2 anni e mezzo.

Fase 2

- ♦ la fase 2 è della durata di 3 anni;
- ♦ il rischio del disoccupato di essere escluso dal mercato del lavoro è maggiore e perciò le offerte di lavoro e istruzione durano per tutto il periodo;

- ♦ l'obiettivo è di tenere in attività tutti i disoccupati durante tutto il periodo;
- ♦ l'occupazione può essere cercata anche in settori non tradizionali come il lavoro sociale, ambiente, attività associative, ecc. Il disoccupato non può rifiutare offerte di lavoro anche se in ambiti diversi da quelli della propria qualifica professionale.

D. *Periodo complessivo dei sussidi*

- ♦ il periodo complessivo di diritto ai sussidi di disoccupazione è limitato ad un massimo di 7 anni. Al termine di questo periodo il disoccupato viene trasferito alle forme di sussidio sociale delle amministrazioni comunali;
- ♦ il sussidio di disoccupazione copre circa l'80% della retribuzione salariale media nazionale.

5. *Periodo dal 2000 ad oggi*

La fase successiva ai periodi sopra indicati è caratterizzata dall'irrompere delle politiche neoliberiste che segnano fortemente le politiche sin qui descritte con un irrigidimento e inasprimento di tutte le norme in vigore a sfavore dei lavoratori e dei disoccupati in particolare. È il periodo dell'applicazione della *flexicurity* con le conseguenze qui di seguito illustrate per quanto riguarda le norme che regolano le forme assicurative per disoccupazione.

Il sistema *Ghent* attualmente in vigore in Danimarca è diverso da quelli in vigore in altri paesi, anche scandinavi. Il sistema di assicurazione contro la disoccupazione è volontario ed è amministrato da 29 Casse di disoccupazione con contributo statale e controllo pubblico. Lo stesso sistema è in vigore in Svezia, Finlandia e Belgio, che come in Danimarca hanno un alto livello di membership sindacale. Altri paesi hanno Casse di assicurazione statali oppure private (Gran Bretagna), totalmente private in Norvegia.

In Danimarca, contrariamente ad altri paesi, le Casse non si limitano ad amministrare i contributi di disoccupazione ma svolgono un ruolo attivo nella gestione delle «politiche attive per l'occupazione». Il finanziamento del sistema in Danimarca avviene mediante contributi dei lavoratori e dello Stato, senza alcun contributo da parte dei datori di lavoro. Il contributo mensile dello Stato ammonta oggi a 53,7 euro per lavoratore assicurato, e quello del lavoratore a 108,4 euro. Di fatto i lavoratori contribuiscono sia con contributi diretti, mediante la quota

di associazione alla Cassa di disoccupazione, sia con la quota dello Stato prelevata dal sistema fiscale nazionale che si alimenta di alte quote di tassazione.

I contributi dei lavoratori alle Casse di disoccupazione sono fissati per legge e quindi uguali per tutte le Casse, e cioè 1.700 euro per anno. Tuttavia, a causa delle differenze nei costi di amministrazione delle singole Casse, i contributi dei lavoratori variano a seconda dei casi. Alcune Casse sono riservate per gruppi particolari di professioni del mercato del lavoro, altre (11 su 29) aperte a tutti, lavoratori autonomi e indipendenti.

L'ammontare del sussidio di disoccupazione è pari al 90% della retribuzione medio-bassa, ma con un massimo consentito di circa 2.000 euro mensili (tassabili ovviamente) fissati per legge. La durata del sussidio previsto è stata ridotta da 7 a 4 anni nel corso degli anni novanta. L'ammontare massimo dei sussidi di disoccupazione è in realtà raggiunto solo da pochi disoccupati. Per i salari medio-alti il sussidio è sotto il 50% del salario, il che rende discutibile la ripetuta affermazione sulla «generosità» del sistema dei sussidi prevista dalla *flexicurity*.

Le politiche attive del mercato del lavoro iniziano già dal primo anno di disoccupazione con offerte di riqualificazione e di impiego. Il diritto esistente di rifiutare un lavoro distante dal proprio domicilio e dalle proprie qualifiche professionali è stato di fatto abolito. Oggi un dipendente anche se insegnante o funzionario di banca deve accettare offerte di lavoro precario (ad esempio la distribuzione dei giornali gratuiti all'alba nelle case degli abbonati o agli angoli delle strade) pena la perdita dei diritti al sussidio assicurativo.

Le politiche sociali entrano in funzione dopo il quarto anno al termine del sussidio di disoccupazione, o in caso di sua interruzione se il lavoratore non accetta le offerte di impiego avanzate. In media due lavoratori su cinque (il 20% dei lavoratori che entrano annualmente in disoccupazione) non riescono ad inserirsi nel mondo del lavoro. Il sussidio sociale è inferiore a quello di disoccupazione e si rifà al vecchio principio del reddito sociale minimo garantito. Questo sussidio non ha limiti temporali, ma persiste l'obbligo a reintegrarsi nel lavoro gestito in varie forme da parte degli uffici del lavoro e dei Comuni. Il risultato è a volte che le persone rinunciano ad ogni rapporto con l'istituzione pubblica, e questo sta dando luogo in misura crescente al rinascere di forme di povertà e esclusione sociale totalmente emarginate.

Il sistema descritto mostra le conseguenze della trasformazione del sistema danese di welfare scandinavo in un modello di *flexicurity*. Ri-

spetto a questa trasformazione il *modello Ghent*, la forma organizzativa data ai sistemi di assicurazione contro la disoccupazione, è facilmente adattabile in quanto il modello per definizione si occupa solo dei lavoratori disoccupati, ma non delle forme di perdita di reddito e di occupazione per i gruppi esclusi dal mondo del lavoro.

L'aspetto più dirompente della *flexicurity* è che il diritto al reddito, che prima era garantito indipendentemente dal lavoro e che veniva concepito come una scelta e non un obbligo, è oggi in misura crescente condizionato, almeno in quantità, alla attività lavorativa. Inoltre la possibilità di lavorare non è più concepita come una scelta del cittadino sulla base della propria vocazione personale e professionale, ma un obbligo imposto come un dovere. L'impatto sociale sulla vita dei lavoratori di tutto questo è che in Danimarca quasi un milione di persone non considerate disoccupate vive di redditi di trasferimento (il 20% della popolazione danese) grazie alle «politiche attive» e «sociali».

Il finanziamento delle politiche del lavoro (attive e passive) assorbe circa il 4,5% del Pil danese, fra i più alti al mondo (in Italia alle stesse misure va all'incirca l'1%). Il sistema esige un sistema fiscale fortemente progressivo e trasparente, una pubblica amministrazione con una cultura di «servizio» e del bene comune, e una coesione culturale e sociale che è possibile in paesi con forte omogeneità etnico-nazionale come la Danimarca.

Dati analoghi si registrano negli altri paesi scandinavi. Il *Rapporto Sociale per la Svezia del 2006* documenta che esiste uno stretto rapporto tra le peggiorate condizioni sociali di alcuni gruppi di cittadini e il funzionamento del mercato del lavoro (Socialstyrelsen, 2006). In Svezia, a fronte di una disoccupazione del 6%, si registra che più del 20% della popolazione attiva (16-64 anni) si trova fuori del mercato del lavoro (né occupata né disoccupata). La quota di popolazione esclusa sia dal lavoro sia dalle assicurazioni sociali è del 7% con un aumento del 2% rispetto al 1992 (Aku, 2005). Rispetto alle possibilità di reintegrarsi nel mercato del lavoro dopo un periodo di disoccupazione di cinque anni, queste sono favorevoli per circa la metà dei lavoratori dei settori più forti, mentre fortemente svantaggiati sono gli immigrati, e madri e padri singoli con bambini piccoli.

4. Sindacato danese e modello sociale europeo

La diversità dei sistemi scandinavi rispetto a quelli prevalenti nel resto d'Europa si riflette nelle posizioni sindacali dei vari paesi. Agli elogi

rivolti dalla Commissione europea al sistema danese di relazioni industriali e *flexicurity* – eretto a «modello» per tutti i paesi europei – sono affiancate le numerose dichiarazioni sulla anomalia dei sindacati danesi rispetto alle posizioni del movimento sindacale europeo.

Si tratta di un contrasto emerso ripetutamente nel corso degli incontri sindacali a livello europeo, e che segna una linea di demarcazione tra sindacati scandinavi da un lato e i grandi sindacati europei, tedeschi e inglesi in particolare, dall'altro. I punti di dissenso ruotano intorno ad un perno principale che riguarda le forme di regolamentazione dei rapporti sindacali e industriali: per via legislativa, europea e nazionale, sostengono i secondi; tramite accordi liberamente stipulati tra le parti sociali secondo i primi.

I sindacati danesi preferiscono un modello basato sugli accordi collettivi e si oppongono quindi a misure legislative, europee e nazionali, che non tengono conto dell'autonomia collettiva delle parti sociali. Da queste posizioni discende una certa resistenza alla spinta verso un'armonizzazione nel campo delle politiche sociali e dell'occupazione nell'Ue che caratterizza invece l'impegno europeista degli altri sindacati nazionali. Fra le organizzazioni che compongono la Confederazione europea dei sindacati (Ces), l'Osservatorio europeo sulle relazioni industriali rileva come: «Il movimento sindacale danese appaia, sulle questioni essenziali, collocato fuori dalle linee condivise dalla larga maggioranza del movimento sindacale europeo. Solo i sindacati svedesi condividono gli aspetti principali del punto di vista danese» (Eironline, 2005).

Le divergenze riguardano aspetti centrali del modello di relazioni industriali. La posizione euro-scettica prevalente in Danimarca, sin dall'adesione al Mercato comune nel 1972, ha alla base anche la preoccupazione del diffondersi dell'orientamento legislativo proprio del «modello continentale» di relazioni industriali. Le regole che disciplinano le retribuzioni e le condizioni di lavoro sono fissate, in Danimarca, sul principio dell'accordo volontario tra le organizzazioni del mercato del lavoro, così come i partner sociali esercitano un ruolo decisivo sulla elaborazione di leggi che riguardano l'occupazione. L'introduzione della possibilità di regolamentazione in questi settori anche mediante contratti collettivi a livello europeo, prevista dall'Accordo di Maastricht sulle politiche sociali (e poi confermata nel «capitolo sociale» del Trattato di Amsterdam), ha accresciuto l'interesse danese per il progetto europeo.

Tuttavia, il funzionamento dell'Ue su questi temi ha avuto finora alla

base soprattutto sistemi di regolamentazione politica che danno prevalenza ai diritti individuali invece che ai diritti collettivi che sono tipici del sistema danese di accordi. Il sistema danese è sotto pressione, poiché sarà difficile attuare le direttive europee solo sulla base di accordi collettivi senza ricorso alla legislazione nazionale. La pressione europea, sia istituzionale che sindacale, per il tramite delle organizzazioni europee, è sostenuta con l'argomento che nonostante l'alto livello di organizzazione sindacale – intorno all'80% – una quota rilevante dei lavoratori non è coperta dagli accordi collettivi, poiché un forte numero di datori di lavoro del settore privato – circa il 25% – non è organizzato nelle rispettive associazioni di categoria. Da questo discenderebbe che le Direttive europee sui tetti massimi dell'orario di lavoro non potrebbero essere garantite. Questa posizione privilegia il valore della norma rispetto ai contenuti reali da raggiungere e alle forme partecipative di realizzazione degli obiettivi. Ovviamente si potrebbe realisticamente obiettare di valutare i livelli di applicazione degli obiettivi previsti in paesi dove prevale la tradizione legislativa rispetto a quelli dove prevale l'accordo collettivo tra organizzazioni. Qui entriamo ovviamente in un discorso che sembra appartenere ad un'altra cultura rispetto a quella prevalente sia nelle istituzioni politiche sia sindacali europee. L'Unione europea prenderà ovviamente procedure contro la Danimarca per la violazione degli obblighi previsti dal Trattato in questi settori, con le prevedibili conseguenze sul livello di legittimità e di consenso verso la stessa.

Gli sviluppi recenti di queste controversie interne al movimento sindacale europeo e tra i sindacati danesi e la Commissione europea indicano un trend a sfavore delle posizioni scandinave. Paradossalmente, mentre aumenta la retorica europea sulla bontà del *modello danese* di welfare, artificialmente ridotto a quello della *flexicurity*, aumenta la spinta anche da parte della Cee per posizioni federaliste nell'area delle politiche sociali e dell'occupazione, grazie alla spinta congiunta dei sindacati della Germania e Gran Bretagna. Nonostante le concessioni formali fatte in sede europea – sia sindacale sia politica – alla possibilità di procedere tramite accordi collettivi, quello che si annuncia è l'imposizione di un modello legislativo di attuazione tipico delle esperienze di alcuni paesi.

Altri aspetti di questo dibattito sono ben illustrati dalle differenze emerse sul dibattito sull'orario di lavoro, dove si confrontano e scontrano posizioni dovute al diverso retroterra culturale e di esperienze sia istituzionali sia del movimento operaio. In tempi recenti, i sinda-

cati danesi e svedesi si sono opposti ad una mozione della Ces, che giustifica la riduzione dell'orario come mezzo per combattere la disoccupazione. Qui non è in discussione la riduzione dell'orario di lavoro per una diversa organizzazione della ripartizione tra tempo di lavoro e tempo di vita, per realizzare un riequilibrio della distribuzione dei ruoli tra istituzioni, famiglia, comunità, ecc. L'obiezione è stata che l'idea secondo cui la riduzione per legge dell'orario di lavoro produca effetti benefici per risolvere problemi ben più complessi, oltre ad essere utopica è anche sbagliata.

Un altro terreno di conflitto, in seno al sindacalismo europeo, si è avuto sulla direttiva in tema di discriminazione nei confronti delle donne. In Danimarca è stata introdotta solo a seguito della condanna della Corte europea di Lussemburgo nel 1985. La linea di difesa danese è quella già ricordata, che fa richiamo alla regolamentazione normativa in materia di lavoro, nella quale alcune materie, come quella indicata dalla direttiva Cee, rientrano nella esclusiva competenza giurisdizionale delle principali organizzazioni del mercato del lavoro. Nel sistema giuridico danese vige il principio che i poteri legislativi – Parlamento e governo – rispettino la linea di demarcazione giurisdizionale tra la legge non istituzionale e la competenza legislativa in materia di diritto del lavoro delle organizzazioni del mercato del lavoro. Questa impostazione difensiva non ha prodotto gli effetti sperati presso la Corte europea, ma illustra bene la caratteristica centrale del diritto del lavoro danese, che stabilisce il diritto del datore di lavoro di assumere, licenziare e dirigere il lavoro. Per queste stesse ragioni la Danimarca si è astenuta dal ratificare circa un terzo delle convenzioni dell'Ilo, e solo la metà di quelle dell'Ilo che riguardano il diritto del lavoro all'interno della Comunità⁹.

⁹ Tra queste la Convenzione n. 158 sulla protezione contro i licenziamenti arbitrari e non oggettivi, in quanto presume una limitazione dei diritti del datore di lavoro maggiore di quanto sia accettabile in Danimarca. La stessa reazione negativa si manifesta in generale verso la tendenza a introdurre, mediante politiche o norme giuridiche, forme d'intervento statale che intervengano sui rapporti aziendali e sindacali per regolare i licenziamenti e i diritti dei lavoratori nell'impresa. Forme d'intervento adottate solo in casi eccezionali, mentre nella pratica sociale normalmente adottata in Danimarca questi fenomeni sono disciplinati o disciplinabili solo mediante un processo negoziato direttamente tra gli attori sociali. Gli esiti di queste negoziazioni sono ovviamente diversi da caso a caso in materia di licenziamenti, di riduzione e organizzazione del lavoro a livello aziendale.

Limitiamoci ad affermare che siamo in presenza di punti di vista diversi, basati probabilmente su esperienze e sistemi di funzionamento diversi, dei quali nessuno dei due è riconducibile ad errore. Il dissenso non riguarda singole norme giuridiche o aspetti specifici dell'insieme dei sistemi di welfare, ma un paradigma diverso d'interpretazione delle forme giuridiche, di organizzazione e coesione sociale e dei diritti. Riguarda i rapporti tra le fonti legislative – regolamentazione per legge *versus* contrattazione collettiva – le forme di risoluzione dei conflitti – procedura presso un Tribunale *versus* arbitrario – e, infine, la questione relativa ai diritti individuali *versus* quelli collettivi (Jarvad, 1995, pp. 13-15).

Tutto sembra indicare che la linea che si va affermando è quella legislativa; il che imporrebbe alla Danimarca di seguire la stessa linea anche se con un eventuale doppio binario della legislazione e degli accordi collettivi. Ma è evidente che la prima delegittimerebbe la seconda, rendendola ridondante, e quindi indebolirebbe ancor più l'utilità del ruolo dei sindacati. Se i cambiamenti avvengono per legge, non si vede perché i lavoratori dovrebbero essere membri dei sindacati (Eironline, 2005). Una domanda questa che andrebbe rivolta ai sindacati europei, tra i quali italiani, che invece di questo indirizzo si fanno accaniti sostenitori.

5. Conclusioni

L'avvio delle politiche neoliberiste ha fatto sentire i suoi effetti anche sul sistema sociale edificato dalla socialdemocrazia e dal sindacato danese nel corso dei decenni. Esso ha, ad esempio, determinato l'erosione del tradizionale sistema assicurativo in caso di disoccupazione, per spingere politiche di ristrutturazione del mercato del lavoro e indurre il rientro coatto dei disoccupati nel mercato del lavoro. Le si è definite politiche di *attivazione*. Ma ha anche prodotto una forte pressione verso il contenimento delle dinamiche salariali e sugli assetti contrattuali. Fenomeni questi comuni al resto d'Europa e che non hanno risparmiato nemmeno la Scandinavia.

Tendenze recenti dimostrano un indebolimento dei livelli di partecipazione dei lavoratori al sindacato e le ragioni sono state cercate in aspetti specifici del sistema di protezione sociale – indebolimento del sistema *Ghent* – e inasprimento delle forme di attivazione sul mercato del lavoro. Non c'è dubbio che questi fattori possono essere influenti,

ma sia la forza del movimento sindacale nel passato sia l'attuale indebolimento non sono riconducibili a singoli fattori come parte della letteratura corrente tende a semplificare. Le ragioni di base di queste tendenze e cambiamenti risiedono in fattori culturali e storici di coesione da ricercare soprattutto, nel caso della Scandinavia, nel carattere etnico-nazionale e di forte controllo sociale di queste culture. Le forme sindacali di organizzazione sono forme specifiche che la coesione nazionale ha assunto nel periodo dell'industrializzazione e del capitalismo, ma che preesistevano in altre forme nelle società rurali precapitalistiche e che potrebbero assumere ovviamente forme diverse nei nuovi contesti di organizzazione economica e istituzionale internazionale.

Il nodo reale di questi problemi giungerebbe a drammatiche conclusioni se prevalessero, grazie al processo di globalizzazione, le tendenze attuali alla integrazione europea di tipo federale o i deliri culturali sul meticciato delle culture e dei sistemi economici e istituzionali. Tuttavia in questo caso, per ora improbabile per i segni sempre più evidenti di crisi della globalizzazione e del processo di «integrazione» europea, assisteremmo a processi di degenerazione dei sistemi politici e culturali rispetto ai quali occuparsi di modelli e sistemi apparirebbe altamente insignificante.

Il dibattito attuale sulle riforme dei sistemi di welfare scandinavi si svolge tra i sostenitori di un bisogno di maggiore crescita e produttività per stare dentro la globalizzazione, da cui la necessità di inasprire le regole di accesso ai benefici sociali che limiterebbero il rientro nelle attività produttive di parti importanti della manodopera, e i critici che sostengono invece che l'esclusione dal mercato del lavoro sia dovuta anzitutto alle ridotte capacità del sistema imprenditoriale di offrire posti di lavoro e al basso livello della domanda prodotto dalle politiche restrittive di bilancio del governo (Andersen e Jespersen, 2006, p. 39). I temi della «decrescita» e della «riduzione dell'orario di lavoro», insieme a quelli della qualità dello sviluppo restano ancora fuori o comunque marginali nei dibattiti sulla riforma del welfare in Scandinavia. L'unica percezione condivisa da parte dei critici delle riforme neoliberali del welfare e dei movimenti della società civile è che la perdita di sovranità nazionale imposta con l'adesione all'Unione europea renda impossibile per la Svezia e la Danimarca la ripresa di un percorso virtuoso e alternativo.

Riferimenti bibliografici

- Aku, 2005, *Swedish Labour Force Survey*, Stoccolma.
- Amoroso B. e Gomez y Paloma S., 2007, *Persone e comunità. Gli attori del cambiamento*, Dedalo, Bari.
- Amoroso B. e Schmid H., 2007, *Nuove povertà e bisogni sociali nei paesi scandinavi*, in *Nuove povertà, nuove priorità. Ripensare l'inclusione sociale*, Annali Fondazione Giuseppe Di Vittorio, Roma.
- Amoroso B., 1980, *Rapporto dalla Scandinavia*, Laterza, Roma-Bari.
- Amoroso B., 1994, *Europa: Stato del benessere e modelli di sviluppo*, «Assistenza sociale», n. 1.
- Amoroso B., 1995a, *Scandinavian Perspectives on European Integration*, Federico Caffè Centre, Roskilde University, Roskilde.
- Amoroso B., 1995b, *Danimarca. Profili economici*, in Cnel, *La gestione delle eccedenze di personale in Europa. Gli studi-paese a confronto*, vol. II, Documenti Cnel – Fondazione Brodolini, Roma.
- Amoroso B., 2007, *Flessibilità e movimento sindacale*, in Aa.Vv., *Flexicurity nel settore finanziario in Europa*, Atti del progetto europeo 2006/2007, Cgil-Fisac, Roma.
- Andersen B.R. e Jespersen J., 2006, *Velfærdsdebat paa vildspor*, Tiderne skifter, Copenhagen.
- Andersen S.K. e Mailand M., 2005, *The Danish Flexicurity Model. The Role of the Collective Bargaining System*, Faos, Copenhagen.
- Asor Rosa A., 1992, *Fuori dall'Occidente. Ovvero ragionamento sull'Apocalisse*, Einaudi, Torino.
- Baglioni G. (a cura di), 1989, *Le relazioni industriali in Italia e in Europa negli anni '80*, Edizioni Lavoro, Roma.
- Boeri T., Brugiavini A. e Calmfors L. (a cura di), 2002, *Il ruolo del sindacato in Europa*, Ube, Milano.
- Caffè F., 1977, *Economia senza profeti*, Nuova Universale Studium, Roma.
- Campbell J.L., Hall J.A. e Pedersen O.K., 2006, *National Identities and the Varieties of Capitalism. The Danish Experience*, Djof Publishing, Copenhagen.
- Cnel, 1995, *La gestione delle eccedenze di personale in Europa. Gli studi-paese a confronto*, 2 voll., Cnel - Fondazione Brodolini, Roma.
- Eiro, 2007, *Approaches to Flexicurity: EU Models*, European Foundation for the Improvement of Working and Living Conditions, Dublino.
- Eironline, 2005, *European Industrial Relations Observatory On-Line. Denmark*, 30.5.2005.
- Esping-Andersen G., 1996, *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*, Sage, Londra.
- European Commission, 2006, *Green Paper: Modernising Labour Law to Meet the Challenges of the 21st Century*, Bruxelles, 22.11.2006, Com (2006) 708 final;

- disponibile sul sito: http://ec.europa.eu/employment_social/labour_law/docs/2006/green_paper_en.pdf.
- European Council, 2007, *Towards Common Principles of Flexicurity. Draft Council Conclusions*, Bruxelles, 23 novembre 2007.
- Frenander A., 1996, *Obduktion av en modell. Den svenska modellens nedgång och fall*, «Häften för kritiska studier», n. 1.
- Ginzburg C., 1979, *Spie. Radici di un paradigma indiziario*, in Gargani A. (a cura di), *Crisi della ragione*, Einaudi, Torino.
- Grassman S., 1981, *Det tysta riket - svensk ekonomi fraan foredome tl problembarn. Skildringer fraan falsifikatens och jubileumsfondernas tidevarv*, Ordfront, Stoccolma.
- Grassman S., 1988, *Ur Bokslut*, Årstiderna Förlag, Stoccolma.
- Guomundsson G., 1993, *Den nordiske model - en afklarings af begreber*, Nordisk Ministerraad, Stoccolma.
- Himmelstrand U. e al., 1981, *Beyond Welfare Capitalism. Issues, Actors and Forces in Societal Change*, Heinemann, Londra.
- Jarvad M.I., 1995, *Danimarca. Profili giuridici*, in Cnel, *La gestione delle eccedenze di personale in Europa. Gli studi-paese a confronto*, vol. II, Documenti Cnel, Roma.
- Jokivuori P., 2006, *Trade Union and Unemployment Insurance in Finland*, «Transfer», vol. 12, n. 1, pp. 83-87.
- Kjellberg A., 2000, *The Multitude of Challenges Facing Swedish Trade Unions*, in Waddington J. e Hoffmann R. (a cura di), *Trade Unions in Europe*, Etu, Bruxelles.
- Kjellberg A., 2006, *The Swedish Unemployment Insurance - Will the Ghent System Survive?*, «Transfer», vol. 12, n. 1, pp. 87-98.
- Korpi W., 1978, *The Working Class in Welfare Capitalism*, Routledge & Kegan, Londra.
- Kristensen P.H., 2003, *Et graenselöst arbejde. En fantastisk fortaelling om danske tillidsvalgte arbejde med at sikre arbejde, indflydelse og fremtid i multinationale daterselskaber*, Nyt fra samfundsvidenskaberne, Copenhagen.
- Leijon A., 1979, *Solidarisk lønepolitik eller løntagarfonder? Den svenska modellens sammanbrott*, Rabén & Sjögren, Stoccolma.
- Leonardi S., 2005, *Sindacato e welfare: il sistema Ghent*, «Italianieuropei», n. 3.
- Leonardi S., 2007, *Sul libro verde: «Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo»*, «Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale», vol. 58, n. 1, pp. 145-162.
- Meidner R., 1978, *Employee Investment Funds. An Approach to Collective Capital Formation*, Allen & Unwin, Londra.
- Myrdal G., 1960, *Beyond the Welfare State*, Greenwood Press Publishers, Westport, Conn.
- Socialstyrelsen, 2006, *Social Report 2006*, Stoccolma.
- Therborn G. e Buci-Glucksmann C., 1981, *Le défi social-démocrate*, Maspero, Paris, 1981.

- Vandaele K., 2006, *A Report from the Homeland of the Ghent System: The Relationship between Unemployment and Trade Union Membership in Belgium*, «Transfer», vol. 12, n. 4, pp. 647-657.
- Waddington J. e Hoffmann R. (a cura di), 2000, *Trade Unions in Europe*, Etu, Bruxelles.
- Wilthagen T. e Tros F., 2004, *The Concept of «Flexicurity»: A New Approach to Regulating Employment and Labour Markets*, «Transfer», vol. 10, n. 2, pp. 166-186.
- Wilthagen T. e van Velzen M., 2006, *The Road towards Adaptability, Flexibility and Security*, discussion paper.

La protezione sociale e il metodo paritetico in Francia

Christian Dufour

La realizzazione e la gestione di un sistema complesso di protezione sociale segna fortemente le relazioni sociali francesi. L'articolo ricostruisce l'evoluzione del «paritarismo» che caratterizza queste relazioni interpretandolo alla luce della centralità dello Stato.

L'originaria rivendicazione di democrazia sociale si è adattata ad un nuovo tipo di collocazione del lavoro dipendente nella società francese. Sono in atto oggi consistenti trasformazioni che cercano di conciliare sicurezza ed evoluzioni professionali.

1. Introduzione

Le relazioni professionali in Francia hanno fama di essere caratterizzate dall'antagonismo piuttosto che dalla cooperazione tra le parti coinvolte. Questo fa pensare che esistano pochi terreni comuni tra i sindacati, le organizzazioni degli imprenditori e lo Stato. L'aperta conflittualità viene frequentemente rappresentata e portata a conferma di tale caratterizzazione. La realtà appare invece molto diversa se si osserva il sistema istituzionale di governo della protezione sociale. In questo ambito, il «paritarismo» (*paritarisme*) – che, come si vedrà di seguito, assume forme molto differenti – costituisce un principio organizzativo pressoché intangibile. Ha conquistato la sua patente di nobiltà in oltre mezzo secolo. Subisce quasi costantemente scossoni dovuti sia alle trasformazioni dei sistemi di protezione sociale, sia alla evoluzione dei rapporti tra i suoi tre attori fondamentali. Ciononostante, esercita un ruolo non trascurabile, anche se poco conosciuto a livello internazionale, nella regolazione del sistema sociale in Francia. Si può anche pensare che le organizzazioni sindacali francesi giochino una parte importante del loro futuro proprio attraverso le funzioni che svolgono all'interno di questi organismi di regolazione.

Questo articolo non pretende di dar conto in modo esaustivo del ruolo del paritarismo e delle sue diverse forme in Francia. Intende invece tracciare un ritratto problematico della sua espansione e della sua evoluzione nel tempo, essenzialmente nell'ambito della protezione so-

ziale (parte 2). Si propone, inoltre, di segnalare alcune questioni in gioco in un momento in cui il sistema di protezione sociale e il ruolo degli attori sociali conoscono, in Francia come dappertutto in Europa, cambiamenti profondi (parte 3).

2. *Un sistema antico ed estensivo*

2.1 *I principi liberali in un paese a lavoro dipendente minoritario*

Fino alla fine della Seconda guerra mondiale, la Francia è fondamentalmente sprovvista di un sistema esteso di protezione sociale. Essa è erede della filosofia liberale che contraddistingue i regimi politici dal diciannovesimo secolo: «Ogni uomo ha la responsabilità di provvedere da sé ai bisogni propri e a quelli della propria famiglia, per mezzo delle sue risorse acquisite o trasmesse». L'individualismo maschilista è in tal modo eretto a principio politico repubblicano. Iniziative diverse – scaturite dalla società civile o dal legislatore – si preoccupano di limitare i danni dell'industrializzazione, specialmente in materia di salute o di assicurazione per la vecchiaia. Ma esse si faranno strada con difficoltà in seno ad una formazione sociale ostile (Hatzfeld, 1971). Fino alla metà del ventesimo secolo tali iniziative interessano solo una piccola parte della popolazione, che rimane in larga misura agricola (Noiriel, 2002). La proprietà individuale resta il solo mezzo di proteggersi dagli imprevisti della vita².

In tutto questo periodo, il sindacalismo francese, a volte turbolento, è soprattutto poco organizzato. Esso è poco rappresentativo di una società che, dalla Rivoluzione del 1789, rivendica la (piccola) proprietà privata come principio sociale. Tutto sommato, esso diffida dei tentativi statali e padronali paternalisti in materia di protezione sociale.

¹ Adolphe Thiers nel 1850, citato in Jacques Rigaudiat (1983). Vent'anni più tardi, Thiers, presiedendo la Terza repubblica in formazione, schiaccerà la Comune.

² A partire dalla Rivoluzione del 1789 e fino alla seconda parte del XX secolo, i terreni agricoli sono dispersi tra una moltitudine di piccoli proprietari terrieri. Essi non temono nulla quanto la comunitarizzazione, sinonimo del ritorno all'*ancien régime*. I contadini piccoli proprietari divengono una figura mitica ma anche attori politici decisivi in una Francia, che non conosce il fenomeno dei latifondi proprio di altri paesi. La politica agricola comune europea è debitrice di questa specifica situazione storica.

L'ideale mutualista e/o anarco-sindacalista gli fa preferire ipotesi di auto-organizzazione, che hanno poche occasioni di trasformarsi in realtà. I diritti sociali collettivi non sono intesi come elementi costitutivi di una base solida di organizzazione del lavoro dipendente. Alla repressione statale e padronale, al modello individualista della proprietà privata, il sindacalismo risponde con prospettive rivoluzionarie. Fino alla seconda guerra mondiale, le principali realizzazioni in materia di protezione restano dunque disperse. Esse riguardano alcune grandi imprese che si propongono di fidelizzare i propri dipendenti (ferrovie, siderurgia, miniere, ecc.), iniziative mutualiste sparse a base professionale locale (essenzialmente nel settore della sanità). Alcuni interventi legislativi – nel 1911, pensioni (ma è un fallimento); alla fine degli anni '20, assicurazioni sociali, per circa un terzo della popolazione fino al 1945 – non producono risultati decisivi.

2.1.1 I rivolgimenti del secondo dopoguerra

Il nuovo conflitto mondiale ridefinisce i rapporti di forza nella società francese. Lo Stato liberale e il padronato escono delegittimati dagli avvenimenti. È possibile una rifondazione sociale. All'interno del Consiglio nazionale della resistenza (Cnr) si delinea un «compromesso storico» che mira alla trasformazione del ruolo dello Stato, in particolare in materia di protezione sociale. Pierre Laroque, funzionario destituito nel 1940 per le sue origini ebreiche, elabora per il Cnr e poi realizza le prime istituzioni del sistema francese di protezione sociale. Per lui, «il piano di Sicurezza sociale non tende unicamente al miglioramento materiale dei lavoratori, ma soprattutto alla creazione di un ordine sociale nuovo in cui i lavoratori abbiano le loro piene responsabilità» (Laroque, 2005). Nel 1945, un'ordinanza istituisce «un'organizzazione della Sicurezza sociale, destinata a garantire i lavoratori e le loro famiglie contro i rischi di ogni natura suscettibili di ridurre o di sopprimere le loro capacità di guadagno [...]»³. Si tratta di una rottura chiara e netta con i principi della repubblica di Thiers, quella che è finita a Vichy.

Il progetto mira ad una copertura universale dei cittadini e delle cittadine francesi per l'insieme dei rischi. Non prevede formalmente delle strutture precise: saranno il tempo e i compromessi a provvedere alla realizzazione del progetto... allontanandolo dalle sue ambizioni di partenza.

Infatti, nel 1946 (legge del 22 maggio 1946) diviene chiaro che solo i

³ Ordinanza del 4 ottobre 1945.

dipendenti del settore privato (industria e commercio) sono interessati dalla sostanza del nuovo sistema, designato come «*régime général*». I rischi previsti riguardano la salute, la vecchiaia, la famiglia (infanzia) e l'invalidità. Accanto al regime generale, una serie di regimi «particolari» o «speciali» raccoglieranno le eredità dei lavoratori dipendenti (funzionari, minatori, alcune grandi imprese, ecc.) che, prima del 1945, beneficiavano di forme di protezione sociale per una parte o per l'insieme di questi rischi, spesso a condizioni migliori di quelle offerte dal nuovo regime generale. I lavoratori non-salariati – fondamentalmente gli agricoltori, i piccoli commercianti e le professioni liberali – sempre fortemente impregnati dei principi della precedente repubblica, rifiutano di entrare in un sistema dominato dal punto di vista numerico e politico dai lavoratori dipendenti e dalle loro organizzazioni sindacali e politiche. Essi si organizzano mediocrementemente nell'ambito di regimi «autonomi», che nel corso dei decenni daranno prova della loro inconsistenza e che, per la maggior parte, saranno integrati nel regime generale.

2.1.2 Dalla democrazia sociale al paritarismo ristretto?

Il regime di sicurezza sociale francese si realizza e si trasforma continuamente nel corso dei *Trente glorieuses*, individuando via via e su misura soluzioni pragmatiche di compromesso. Il *régime général* costituisce tuttavia l'ossatura di riferimento, per la sua stessa capacità di farsi carico di un numero di lavoratori dipendenti crescente numericamente, a detrimento delle professioni autonome non salariate. I regimi dei dipendenti «speciali» o «particolari» si avvicinano anch'essi al regime generale, spesso per effetto della scomparsa delle specificità degli ambiti di riferimento (miniere, siderurgia, operai agricoli, ecc.).

In origine, la Sicurezza sociale è gestita senza differenziare il tipo di rischio, sotto la responsabilità di amministratori di cui il 75% eletti attraverso liste sindacali e il 25% designati dalle organizzazioni degli imprenditori. La *Confédération générale du travail* (Cgt) alle prime elezioni ottiene quasi il 60% dei voti. Ma l'insieme dei sindacati sostiene quello che viene considerato un avanzamento in direzione della democrazia sociale (Friot, 1998). Nel 1960, lo Stato gollista – allora all'apice della sua forza – decide di far propria la designazione di membri direttivi di questo organismo⁴ e di rafforzare le loro prerogative di fronte al Consiglio di amministrazione⁵ (Join-Lambert, 1997). Questa prima limita-

⁴ Decreto del 12 maggio 1960.

⁵ Per assicurare la formazione di queste élite della repubblica è istituita una

zione dello spazio sindacale all'interno del sistema della protezione sociale viene completata, nel 1967, da una serie di ordinanze, con il pretesto delle difficoltà di gestione e finanziarie. A partire da allora, i rappresentanti sindacali e degli imprenditori si trovano in numero uguale nella gestione della Sicurezza sociale, e sono designati dalle loro organizzazioni. La gestione dei rischi è divisa tra vecchiaia, salute, famiglia e invalidità. La Sicurezza sociale entra dunque nell'ambito della gestione paritetica. Cgt e Cfdt (*Confédération française démocratique du travail*) condannano vigorosamente queste «ordinanze scellerate» e concordano, in questa occasione, un'unità di azione che durerà fino al 1979. Nel corso dei due successivi decenni si succedono restrizioni alle prestazioni e aumenti dei contributi. Ma l'architettura del sistema resta immutata.

Una nuova rottura qualitativa avviene nel 1996⁶. Il governo rende il bilancio della Sicurezza sociale una parte integrante del bilancio dello Stato. Ciò comporta una modifica della Costituzione, il cui nuovo articolo 47 definisce le condizioni di adozione della Legge di finanziamento della Sicurezza sociale (Lfss). Essa sarà votata tutti gli anni dal Parlamento e dovrà fissare un obiettivo nazionale di sviluppo delle spese per l'assicurazione della malattia (Ondam).

Lo Stato impegna il Parlamento nella gestione della protezione sociale – a scapito degli interlocutori sociali – sia in materia di contributi che in materia di prestazioni, le cui modifiche devono ricevere l'avallo parlamentare, tramite la Legge finanziaria.

Nel 2004, lo Stato accresce ancora il ruolo della direzione della Sicurezza sociale a svantaggio del consiglio di amministrazione, che conserva solo un ruolo di orientamento (Nezosi, 2006, p. 58). Nel frattempo, il Medef, la principale organizzazione imprenditoriale francese, si è ritirata dal Consiglio di amministrazione, ufficialmente per protestare contro la mancanza di rigore e il deficit cronico.

2.1.3 Le diverse forme di paritarismo nella protezione sociale

Quando la Sicurezza sociale viene istituita, alla fine degli anni '40, alcune categorie di lavoratori dipendenti restano ai margini del re-

scuola (<http://www.en3s.fr/spip.php?rubrique24>), nel solco della tradizione statale francese (Bordieu, 1989).

⁶ Ordinanza del 24 aprile 1996. I criteri europei dei deficit pubblici giocano *de facto* in questa direzione. Il bilancio sociale è più importante del bilancio dello Stato.

gime generale, ma accolgono il principio sindacale (i minatori, per esempio). Altre, come i quadri, esitano sulla condotta da seguire. Per le continue pressioni del padronato, si definisce per loro un compromesso che li collega al regime generale fino ad una certa soglia di retribuzione (il «*plafond*»). Per il resto della retribuzione, contributi, prestazioni e modalità di gestione sono distinti. Il personale direttivo salariato, poco numeroso allora, ma significativo dal punto di vista simbolico, non si distacca dal regime generale, ma neanche vi si identifica.

2.2 *Le casse complémentari salute e vecchiaia*

Alla fine degli anni '40, vengono create casse «complementari» per la vecchiaia e la salute riservate ai quadri. La loro gestione si basa, il più delle volte, su un modello paritetico stretto. Alcuni autori vedono in questa iniziativa uno degli esempi più chiari di una istituzionalizzazione paritaria (Poller e Didier, 1995). In ogni caso, questo paritarismo costituisce un sensibile cambiamento rispetto al modello di gestione dominata dai sindacati dei lavoratori dipendenti, instauratosi nel regime generale (Harmel e Vivier, 1995, pp. 13 e sgg.; Friot, 1997), che, al contrario, può essere analizzato, a quest'epoca, come «anti-paritario» (Catrice-Lorey, 1997). Il predominio della Cgt nel sindacalismo della fine della seconda guerra mondiale⁷ è spesso servito a spiegare la ricerca di soluzioni diverse da quella rappresentata dal regime generale. Si può insistere sull'opposizione formale tra questi due modelli; o sottolinearne la effettiva complementarità, poiché ciascuno rende praticabile l'altro.

I sostenitori di questa seconda interpretazione possono giovarsi del fatto che vengono subito istituite, per i non quadri, casse complementari, fondate sullo stesso modello paritetico di funzionamento (Abécassis e altri, 1990). Esse si sviluppano a seguito dei conflitti che costellano gli anni 1950-1980. Spesso derivano da accordi conclusi nell'ambito di contratti collettivi o realizzati a livello d'impresa. Tali casse coinvolgono tutti i lavoratori dipendenti, per le pensioni, e la loro grande maggioranza per la salute. Per assicurare la portabilità dei diritti pensionistici, esse si riuniscono rapidamente in organismi federativi (in materia di pensioni, Arrco per i non quadri, Agirc, per i qua-

⁷ La Cgt ottiene circa il 60% dei voti alle prime elezioni.

dri)⁸. Se molte di queste strutture sono gestite in modo paritario a livello di settori nazionali, per quanto riguarda la salute vi sono anche modelli di gestione mutualistica e dei contratti complementari gestiti da assicurazioni private. Questi organismi sono riuniti in diverse strutture che ne realizzano il coordinamento (*Centre technique des institutions de prevoyance* – Ctip, *Union nationale des organismes complementaires d'assurance maladie* – Unocam, ecc.).

2.3 La gestione dell'indennità di disoccupazione

Lo stesso sistema di gestione paritetica sarà utilizzato nel 1958 quando le organizzazioni degli imprenditori e dei lavoratori realizzarono un accordo per la creazione di un sistema di copertura del rischio disoccupazione. Esso non faceva parte del pacchetto sociale coperto dalla Sicurezza sociale del 1945. Fino alla metà degli anni '50 – con una disoccupazione messa, per la verità, poco in evidenza – i disoccupati sono costretti all'assistenza sociale. Lo Stato se ne preoccupa poco. Difficoltà specifiche nelle industrie cicliche (tessile, ecc.) spingono le organizzazioni del settore a negoziare un accordo originale, in questo periodo di forte conflittualità, con la creazione dell'*Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce* (Unedic), associazione di diritto privato, che riunisce rappresentanti di lavoratori e di imprenditori. Si costituisce così la struttura che assicura la copertura finanziaria della politica dell'occupazione. «La scelta del quadro paritario risponde direttamente agli interessi istituzionali degli attori coinvolti» (Daniel e Tuchsirer, 1999, p. 186). La parte relativa al collocamento resta monopolio dello Stato. Ma nel luglio 1967 – quando vengono emesse le ordinanze sulla Sicurezza sociale – l'amministrazione che ha il monopolio del collocamento dei disoccupati vede trasformare i suoi compiti. Viene creata un'agenzia (*Agence nationale pour l'emploi* – Anpe), il cui consiglio di amministrazione funziona su base paritetica. Questo dualismo funziona fino al 2008. In questa data, le due entità si fondono in un «*Pole Emploi*», sotto la tutela dello Stato⁹. Viene creato un Consiglio nazionale dell'occupazione (Cne). Esso mantiene una struttura paritetica, allargata a rappresentanti politici e a

⁸ Per la salute, le casse complementari possono anche dipendere da regimi mutualistici o assicurativi privati.

⁹ Decreto n. 1010/2008 del 29 settembre 2008, relativo all'organizzazione del servizio pubblico dell'occupazione.

esperti. La messa in atto della politica della nuova istituzione denominata «*Pole Emploi*» è affidata ad un direttore nominato dal governo; il consiglio di amministrazione a composizione paritetica simile a quello del Cne non ha dunque più una funzione di gestione diretta: esso orienta e controlla. L'eccezionalità paritetica della protezione del rischio disoccupazione non sparisce, poiché «le parti sociali conservano la gestione del regime paritetico di assicurazione-disoccupazione» (Tuchszirer, 2008).

2.3.1 *Un principio che va oltre la protezione sociale*

Il principio paritetico non è limitato al settore della protezione sociale. Lo si ritrova in due settori importanti della vita dei lavoratori, quello della giustizia e quello della formazione permanente. Li ricordiamo qui perché non sono estranei alla protezione dei lavoratori dipendenti intesa in senso lato e perché completano il panorama della situazione francese. Dal 1809, vengono istituiti dei tribunali locali del lavoro, composti da «rappresentanti del settore». Per molto tempo la parte padronale vi rappresenta la maggioranza. Nel 1979, questa istituzione invecchiata, «*les prud'hommes*», viene rinnovata ed estesa a tutto il territorio. Essa è ormai composta, in modo paritetico, da giudici espressione dei lavoratori e degli imprenditori, eletti ogni cinque anni su liste sindacali. Questa elezione costituisce attualmente uno dei modi migliori per valutare l'*audience* sindacale nel settore privato (Dufour e al., 1982; Hege e Dufour, 2004). Un'elezione *prud'homale* ha luogo nel dicembre 2008. La giustizia *prud'homale* esercita un ruolo molto efficace a difesa di lavoratori e lavoratrici, in particolare delle imprese più piccole. Essa consente la formazione di una giurisprudenza importante nell'applicazione dei contratti collettivi.

Nel settore della formazione permanente, una legge del 1971, ispirata da Jacques Delors, allora consigliere del Primo ministro, realizza un sistema di raccolta di risorse finanziarie all'interno delle imprese (Brucy, 2007). Con questa legge si vuole estendere a tutte le imprese un accordo su questo tema, firmato un anno prima dalle organizzazioni imprenditoriali e dalle cinque confederazioni sindacali rappresentative (Harmel e Vivier, 1995, p. 24). Questi fondi sono sia utilizzati direttamente dalle imprese, sia versati a fondi mutualistici. Essi, costituiti a livello spesso nazionale (di settore) e a volte regionale, sono amministrati in base a regole anch'esse di tipo paritetico, senza altra presenza dello Stato che quella del controllo sull'impiego dei fondi. Si tratta oggi di uno dei terreni più importanti per l'esercizio del prin-

cipio paritetico autonomo delle parti sociali, anche se occorre applicare sfumature significative anche a questa fattispecie di paritarismo (Vincent, 1997; Santelman, 2007). Il principio paritetico riguarda diversi altri campi sociali, di dimensione nazionale, regionale o locale. Anche molte istituzioni statali utilizzano il dialogo con i rappresentanti delle organizzazioni economiche e sociali, spesso fino a livelli molto decentrati. Secondo una stima, tali strutture territoriali ammontano a centinaia (Bassel e Jacquier, 1997). Infine, il paritarismo ottiene una sorta di consacrazione politica dall'esistenza del Consiglio economico e sociale. Creata nel 1946 per aderire alle tendenze politiche e sociali che auspicavano una rappresentanza organizzata delle forze economiche e sociali, questa terza camera parlamentare ha trovato da allora corrispondenze nei consigli economici e sociali regionali. Sia gli uni che gli altri esprimono solo pareri, ma sono prima di tutto luoghi di incontro tra le parti, nei quali l'informalità gioca un ruolo importante. Le sovrapposizioni tra partecipazione a queste istanze e coinvolgimento nelle diverse strutture a funzionamento paritetico sono numerose. Ma su questo tema si dispone solo di testimonianze e non di studi approfonditi.

3. Il ruolo paritetico del paritarismo e le sue scommesse

Questo sintetico giro d'orizzonte sulle trasformazioni del sistema di protezione sociale francese e dei suoi principi paritetici ci permette di esaminare due ordini di questioni. Il primo, relativo alla definizione stessa di paritarismo, il secondo riguardante le attuali prospettive del sistema di protezione sociale francese dal punto di vista delle organizzazioni sindacali e imprenditoriali.

3.1 Una definizione sfumata, un'efficacia socio-politica reale

Il paritarismo alla francese è oggetto di un dibattito complesso, proprio in ragione della sua estensione e della diversità delle situazioni empiriche che copre. La nozione di *paritarisme* rinvia, infatti, a due aree di significato molto diverse. Una di natura organizzativa, l'altra di natura socio-politica.

3.2 Il paritarismo come forma organizzativa

Il significato originale del termine rimanda ad una situazione in cui i

rappresentanti degli imprenditori e dei lavoratori dipendenti siedono, in situazione di uguaglianza, in strutture decisionali in un'istituzione cui essi hanno dato origine. Nel XIX secolo, l'aggettivo paritetico si applica «a una commissione in cui la componente padronale e la componente operaia hanno un ugual numero di rappresentanti» (Pollet e Renard, 1996, p. 31). In questo inizio di XXI secolo, in Francia, il paritarismo in cui nell'istanza decisionale i rappresentanti delle due parti occupano un numero uguale di posti, e in cui non è rappresentata nessun'altra parte, riguarda solo pochi casi reali: essenzialmente le istituzioni di formazione permanente in Francia. Per negare l'esistenza del paritarismo basta osservare le condizioni di funzionamento della maggior parte delle istanze che vi fanno riferimento: quasi nessuna corrisponde a quel principio. Al contrario, in Francia, la storia delle istituzioni paritetiche si confonde con la storia dell'ingerenza dello Stato nelle istanze che lo escludevano o che, in origine, lo includevano in modo marginale. A lungo, questa presenza, spesso definita «tutela», non si è manifestata in modo diretto, malgrado l'esistenza di un codice della Sicurezza sociale¹⁰. Anche se il ruolo del politico era molto importante, nella misura in cui egli stabiliva i principi di base del sistema... la responsabilità delle decisioni e della gestione del sistema non era chiara. Un gran numero di decisioni venivano «prese attraverso negoziati tra i sindacati dei lavoratori e i rappresentanti imprenditoriali, sotto la pressione più o meno visibile dello Stato» (Palier, 2005, p. 458). Poco a poco, lo Stato ha mostrato chiaramente il suo ruolo, designando gli amministratori, controllando la gestione delle istanze interessate, se non addirittura imponendo dei nuovi oggetti di regolazione sociale, senza concertazione con gli altri «partner» (coperture per i disoccupati, agevolazioni per le imprese, ecc.). Ormai, lo Stato figura sempre, ad un titolo o ad un altro, nelle sedi decisionali della protezione sociale.

Il paritarismo ha dunque cessato di esistere? Certo, il dominio dello Stato nel sistema di protezione sociale ne ha modificato il ruolo. Esso non è più bipartito, ma tripartito. Il paritarismo assume allora un significato che non è, in prima battuta, organizzativo.

¹⁰ Il suo libro 9 reca «Disposizioni relative alla protezione sociale complementare e supplementare dei lavoratori dipendenti e non dipendenti e alle istituzioni a carattere paritetico» disponibile sul sito: http://www.ucanss.fr/services/textes_documents/code_ss/html/pages/interface.html

3.3 *Un metodo di regolazione socio-politica*

Nella sua accezione socio-politica, il paritarismo rimanda a modalità di relazione specifiche e plastiche tra le organizzazioni professionali e, ancor più spesso, tra queste ultime e lo Stato, anche quando questo finge di non immischiarsi in certe questioni. Il paritarismo sta a designare un'intenzione più che una forma di governance. Essa si distingue dalla relazione di negoziazione classica in quanto si applica alla gestione di istituzioni durevoli, che a loro volta, proprio per la loro continuità, rafforzano lo status dei partner in questo rapporto. Le forme assunte dalle relazioni tra i partner (i paritarismi sono molto diversi) contano meno dei processi che essi mettono in atto. La loro mobilità fa parte di impegni di lungo termine che vedono alternarsi, se non coesistere, fasi di concertazione e fasi di conflitto. In questo senso, il paritarismo si contrappone alla «democrazia sociale», se essa viene intesa come manifestazione di autonomia e di antagonismo dei lavoratori dipendenti nei confronti degli imprenditori e dello Stato (Friot, 1998).

Al contrario, da essa deriva la nozione di «parti sociali» che Jacques Delors trasferirà a Bruxelles (Palier, 2005, p. 143). Il paritarismo alla francese si distingue dalla cogestione alla tedesca (Rehfeldt, 1997) in quanto quest'ultima si propone come un progetto esplicito con attori sociali in cui i ruoli sono stabiliti. Il paritarismo assicura uno spazio sia di concorrenza che di legittimazione reciproca dei modi di rappresentanza politica e professionale, ciascuno dei quali apporta la sua specificità nello scambio. Le concorrenze e alleanze tra le organizzazioni si giocano entro specifici termini. La storia mostra chiaramente che questi termini sono diversi da quelli che si realizzano nelle imprese, nel faccia a faccia con i lavoratori dipendenti. Ciò non avviene senza contraddizioni interne¹¹.

La resistenza e la capacità di evoluzione delle forme di paritarismo sono dovute proprio alla plasticità della loro attuazione. La difficoltà di definire la nozione deriva dalla diversità dei suoi usi pratici, ma ci troviamo in un campo che mal tollera la rigidità o addirittura l'esplicitazione delle procedure.

¹¹ L'episodio della riforma delle pensioni portata avanti dal governo nel 2003 esemplifica queste affermazioni (Jolivet, 2003).

3.4 La resistenza alla crisi

Il paritarismo ha occupato, e occupa ancora, un posto specifico nella trasformazione della Francia nella seconda metà del XX secolo. Esso assicura in modo agile la coerenza del sistema ibrido messo in atto nel 1945, che mescola principi beveridgiani (universalità) e modelli di funzionamento bismarckiani (contributi sociali sui salari, funzioni assicurative). Lo Stato-nazione, di cui la Francia è un prototipo, si è a lungo rifiutato di assumere le funzioni di protezione che lo sviluppo del lavoro dipendente rendeva urgenti. Il paritarismo fornisce in questo contesto una risposta appropriata all'*Etat-providence*. Esso permette di regolare man mano secondo le diverse fasi lo spazio occupato dalle funzioni di protezione di cui l'ampiezza trasforma rapidamente la natura. Il modello di funzionamento paritetico, liberandosi del tutto dalle prospettive di democrazia sociale originarie, assicura l'inclusione del lavoro dipendente nella società francese. Più che l'aumento dei salari, è l'aumento del volume della redistribuzione attraverso il sistema di protezione sociale che caratterizza la trasformazione del paesaggio sociale francese tra il 1945 e il 1990, determinando la trasformazione dello status del lavoro dipendente.

Tabella 1 - Il lavoro dipendente diventa la forma preponderante di attività, accompagnato dalle prestazioni sociali

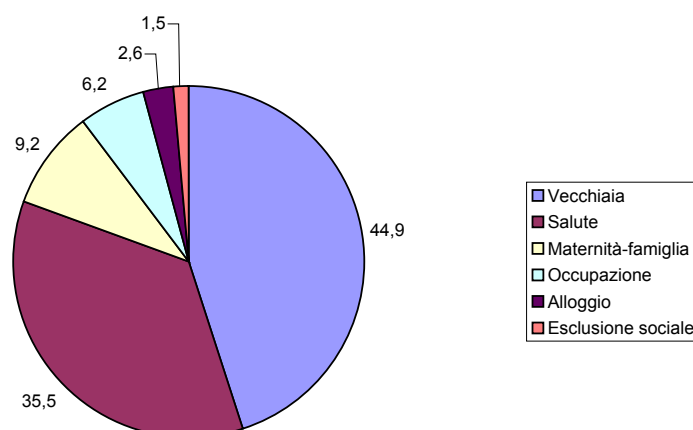
	1913	1929	1938	1949	1959	1969	1979	1981
Percentuali di lavoro dipendente nell'insieme dell'economia (%)	57,9	60,4	56,6	61,8	69,4	78,4	83,8	83,8
Percentuale di retribuzioni dirette nel reddito disponibile delle famiglie (%)	38,3	43,2	43,1	41,4	46,7	47,3	47,1	47,1
Percentuale del reddito salariale (comprese le prestazioni sociali) nel reddito disponibile delle famiglie (%)	39,4	45,7	48,0	57,3	67,2	72,3	78,3	80,2

Nota: Nel 1938 il 56,6% degli attivi sono lavoratori dipendenti. Il reddito disponibile delle famiglie proviene per il 43,1% dalle retribuzioni dirette e per il 48% dai salari e dalle prestazioni sociali ad essi collegate.

Fonte: Boyer, 1982.

Il paritarismo e le sue varie forme sono state un veicolo essenziale di passaggio dallo Stato-nazione francese della società rurale del XIX e dell'inizio del XX secolo alla società industriale fordista. Nel corso dei decenni, esso permette il passaggio del lavoro dipendente e delle sue organizzazioni dalla contestazione radicale a ciò che diventerà la «*société salariale*» (Castel, 1995). Lo Stato e le organizzazioni imprenditoriali vi hanno ottenuto il loro tornaconto, per tutto il tempo che l'aumento quantitativo del lavoro dipendente procedeva di pari passo con una crescita economica fondata su una politica interventista keynesiana. Essi hanno anche dato prova, dall'inizio degli anni '70, di una capacità di resistenza considerevole. Molte istituzioni internazionali economicamente ortodosse glielo rimproverano. Le «parti sociali» francesi hanno preferito gli aumenti di contributi (gli oneri) alle diminuzioni troppo brutali delle prestazioni.

Grafico 1 - Le spese per la protezione sociale in Francia nel 2007 (%)



Fonte: Drees (2008), *Les comptes de la protection sociale*, ottobre

3.5 Il paritarismo e l'insicurezza sociale in uno Stato-nazione

Alla fine del XX secolo, il sistema arriva alla maturità sia perché il lavoro dipendente ha ricompreso la quasi totalità della popolazione at-

tiva, sia perché il patto fordista è esso stesso rimesso in discussione. A questo punto, lo Stato ha accresciuto il suo peso nella gestione delle istituzioni. La legittimazione della politica di protezione sociale avviene sempre più attraverso lo strumento elettorale e sempre meno attraverso la legittimazione incrociata delle rappresentanze politiche e professionali. «È [...] stimolante considerare che la centralità dello Stato-nazione nella protezione sociale dipenda da una temporalità storica sfalsata rispetto a quella della crescente estensione del lavoro dipendente e della questione sociale che essa determina» (Théret, 1998, p. 130).

Ma le trasformazioni sociali che influenzano gli equilibri definitivamente instabili delle relazioni tra capitale e lavoro sono profonde. Il capitale reclama una parte crescente nella ridistribuzione della ricchezza. Le forze politiche che giustificano la crescita delle disuguaglianze non vengono sconfessate dall'elettorato. La democrazia cristiana, come anche la socialdemocrazia, partner storici delle costruzioni sociali del passato, sono in crisi (McShane, 2008). I luoghi di decisione si spostano. Il compromesso tra lo Stato-nazione e le organizzazioni professionali sono rimessi in discussione da una concorrenza internazionale che non ha bisogno di mantenere questi scambi politici antichi. Nelle organizzazioni degli imprenditori, la funzionalità paritetica del paritarismo francese si fa meno evidente. Il Medef (*Mouvement des entreprises de France*, principale organizzazione imprenditoriale) fa della sua presenza nelle istituzioni della protezione sociale un mezzo di pressione sui cambiamenti. Il suo progetto di «Rifondazione sociale», lanciato all'inizio del 2000, cerca sia di dare uno spazio più ampio alla contrattazione decentrata, quindi lontana dai livelli paritetici nazionali, sia di limitare il ruolo dello Stato. Il paritarismo si trova naturalmente al centro del dibattito sia sul fronte legislativo che relativo al contratto (Basilien e Dubois, 2000).

Bisogna mantenere un principio di universalità delle prestazioni e dei contributi nel momento in cui il mercato del lavoro tende a diventare duale? Bisogna mantenere relazioni a livello nazionale o di settore se l'impresa diviene il luogo decisivo di valutazione del rendimento? Le difficoltà finanziarie dei diversi regimi hanno portato a rimettere in discussione la qualità delle prestazioni, sia per quanto riguarda le pensioni (nel 1993, nel 2003 e nel 2008), sia per quanto riguarda la copertura sanitaria o per la disoccupazione. Il sistema nel suo insieme resiste. Ma esso dubita di se stesso e della sua perennità. I vincoli finanziari mascherano anche una domanda più politica sulle fondamenta stesse del sistema.

Per dare un significato nuovo alla protezione sociale, le organizzazioni sindacali francesi si sono orientate da parecchi anni in una nuova direzione, quella della «assicurazione (*sécurisation*) dei percorsi professionali». L'idea nasce dalla necessità di conciliare la crescente mobilità del mercato del lavoro e la sicurezza dei lavoratori dipendenti. La relazione con il tema della *flexicurity* a livello europeo è evidente, anche se non sempre assunta. Le differenti organizzazioni sindacali lavorano seguendo, su queste difficili tematiche, logiche di volta in volta differenziate e ravvicinate (Grimault, 2006). La domanda sociale resta forte. La vicenda del Cpe (*Contrat première embauche*, contratto di prima assunzione), dell'inizio del 2006, in cui il governo proponeva la creazione di un contratto di lavoro per i giovani molto precario, ha provocato una mobilitazione sociale notevole. Il governo ha subito una sconfitta cocente. Essa fu anche la dimostrazione che la concertazione con le organizzazioni sindacali restava un vantaggio, nella definizione di una politica di adattamento delle condizioni di accesso ad un livello socialmente accettato di garanzie sociali per il lavoro.

Tuttavia, il compito dei rifondatori del sistema di protezione sociale non è semplice. Essi devono tenere conto della complessità del sistema attuale, dei vincoli finanziari che lo appesantiscono e infine dei principi che gli erano stati assegnati al momento della sua creazione.

L'esposizione dei motivi dell'ordinanza del 4 ottobre 1995 può tuttavia servirgli da guida. «Trovando la sua giustificazione in un pensiero elementare di giustizia sociale, (il progetto di protezione sociale) risponde alla preoccupazione di liberare i lavoratori dall'incertezza del domani; da quella incertezza costante che crea in loro un senso di inferiorità e che è la base reale e profonda della distinzione di classe tra gli abbienti, sicuri di loro stessi e del loro futuro, e i lavoratori, sui quali pesa, in ogni momento, la minaccia della miseria».

Riferimenti bibliografici

- Abécassis D., ApRoberts L. e Kartchevsky A., 1990, *La protection sociale dans l'entreprise: une étude comparative des secteurs*, Editions européennes Erasme, Parigi-Nanterre.
- ApRoberts L. e al., 1997, *Formes et dynamiques de la régulation paritaire*, «La Revue de l'Ires», n. 24, pp. 19-42.
- Arnoult-Brill É., 2007, *La sécurisation des parcours professionnels*, «Avis et rapports», Conseil économique et social.

- Basilien J.-P. e Dubois J., 2000, *Crise du paritarisme et refondation sociale: quels scénarios*, Entreprise et personnel juin.
- Blassel H. e Jacquier J.-P., 1997, *La représentation sociale territoriale, premier essai de mesure et d'évaluation*, «La Revue de l'Ires», n. 25, pp. 89-115.
- Bourdieu P., 1989, *La Noblesse d'État. Grandes écoles et esprit de corps*, Les éditions de minuit, Parigi.
- Boyer R., 1982, *Rapport salarial, accumulation et crise, 1968-1982*, Cnrs-Cepremap, settembre.
- Brucy G. e al., 2007, *Former pour réformer. Retour sur la formation permanente (1954-2004)*, La Découverte, Parigi.
- Castel R., 1995, *Les Métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Fayard, Parigi.
- Catrice-Lorey A., 1997, *La sécurité sociale en France, une institution anti-paritaire?* in *Le paritarisme, institutions et acteurs*, «La Revue de l'Ires», n. 24, pp. 81-105.
- Daniel C. e Tuchszirer C., 1999, *L'Etat face aux chômeurs*, Flammarion, Parigi.
- Duclos L., 1998, *Le paritarisme au quotidien: La médiation du conseil d'administration dans la production du service public*, «Recherches et prévisions», Cnaf, n. 54, dicembre, pp. 75-84.
- Dufour C. e al., 1982, *Les nouveaux prud'hommes (région Rhône-Alpes) 1980/1982*, Sinfor/Ministère du Travail, Lione/Parigi.
- Dufour C. e Hege A., 2006, *Impieghi precari, impiego standard e ruolo del sindacati*, «Quaderni Rassegna Sindacale», n. 3, pp. 25-49.
- Friot B., 1997, *Régime général et retraites complémentaires entre 1945 et 1967: le paritarisme contre la démocratie sociale*, «La Revue de l'Ires», n. 24, pp. 107-130.
- Friot B., 1998, *Puissances du salariat: emploi et protection sociale à la française*, La dispute, Parigi.
- Grimault S., 2006, *Sécurisation des parcours et sécurité sociale professionnelle: enquête auprès des organisations syndicales*, Ires, Documents de travail, n. 06/06, dicembre.
- Harmel C. e Vivier B., 1995, *Histoire et pratique du paritarisme: une enquête de l'IST*, «Les dossiers de l'IST», vol. 63, n. 4, pp. 4-58.
- Hatzfeld M., 1971, *Du paupérisme à la Sécurité sociale*, Armand Colin, Parigi.
- Hege A. e Dufour C., 2004, *La place des femmes dans les prud'hommes* Rapporto finale, Service du droit des femmes, Ministère du Travail, aprile.
- Ires, 1997 *Le paritarisme, institutions et acteurs*, «La Revue de l'Ires», n. 24.
- Join-Lambert M.-T., 1997, *La protection sociale entre assurance et solidarité*, in Join-Lambert M.-T., (a cura di), *Politiques sociales*, Presses de la Fnsp, Parigi.
- Jolivet A., 2003, *Latest Developments in Pension Reform*, disponibile sul sito: <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2003/06/feature/fr0306104f.htm>.
- Laroque P., 2005, *Recueil d'écrits de Pierre Laroque*, Comité d'Histoire de la Sécurité Sociale, Parigi.
- MacShane D., 2008, *The Crisis of the Democratic Left in Europe*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Londra; disponibile sul sito: <http://library.fes.de/library/fr-digbib.html>.

- Noiriel G., 2002, *Les ouvriers dans la société française XIXème-XXème siècle*, Le Seuil, Parigi.
- Nézosi G. (a cura di), 2000, *La crise du paritarisme*, «Problèmes politiques et sociaux», La documentation française, Parigi, n. 844, settembre.
- Nézosi G., 2006, *Vie et mort du paritarisme à la Sécurité sociale*, «Regards sur l'actualité», La documentation française, Parigi, n. 309, pp. 55-64.
- Palier B., 2005, *Gouverner la sécurité sociale, les réformes du système français de protection sociale depuis 1945*, Quadrige/Puf, Parigi.
- Pollet G. e Renard D., 1995, *Régimes de retraite et paritarisme. La question des classes moyennes salariées dans la structuration de la protection sociale française*, «Sociétés contemporaines», n. 24, dicembre, pp. 41-63.
- Pollet G. e Renard D., 1996, *Genèses et usages de l'idée paritaire dans le système de protection sociale français, Fin 19^e – milieu du 20^e siècle*, in ApRoberts L. e al., *Le paritarisme et ses enjeux*, Rapport de Recherche pour la Mire, Ires, Francia.
- Rehfeldt U., 1997, *La régulation paritaire en questions: quand les acteurs sociaux débattent du paritarisme*, «La revue de l'Ires», n. 24, pp. 209-231.
- Rigaudiat J., 1983, *Deux cents ans d'histoire*, «Les dossiers de l'Ires, La protection sociale», n. 1, novembre, p. 12.
- Santelmann P., 2007, *Enjeux syndicaux. L'enlisement de la formation professionnelle continue*, «La revue de l'Ires», 2007/1, n. 53, pp. 51-81.
- Roccati C., 2007, *L'apport du paritarisme à la généralisation de la protection sociale complémentaire*, «Economie et société», Cfdt, aprile.
- Tarby A., 1995, *Paritarisme et institutions de formation professionnelle continue*, «Droit Social», n. 11, novembre, pp. 914-920.
- Théret B., 1998, *L'Etat providence à l'épreuve des comparaisons internationales*, in Auvergnon P. e al. (a cura di), *L'Etat à l'épreuve du social*, Syllepse-CNRS, Parigi, pp. 114-130.
- Tuchszirer C., 2008 (di prossima pubblicazione), *France. Un dispositif indemnitaire, insensible aux évolutions du marché du travail*, «Chronique Internationale de l'Ires», novembre.
- Vincent C., 1997, *De l'accord de juillet 1970 à la loi de 1971: l'échec d'un paritarisme négocié dans la formation professionnelles continue*, «La Revue de l'Ires», n. 24, pp. 153-173.

RPS

Rubriche

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 mestiere¹. 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

¹ 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 soci². 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.

² 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 espressione³ schierati a

³ 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 lavoratori⁴), 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-

⁴ 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 *Three 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 assicurativi⁵, 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

⁵ 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 anni⁶. 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

⁶ 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 sociali⁷ (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 conflittuale⁸, 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

⁷ 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.

⁸ 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 Beveridge, 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 Beveridge, 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 Beveridge (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 trasporre *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 interprofessionali⁹, 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

⁹ 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
- 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/uj0wy7ddr3einp286ndtf1gcxxdfffmcy/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.

Il welfare di Bruno Trentin

A cura di Michele Magno

Il testo di Bruno Trentin riproposto ai lettori di Rps qui introdotto da Michele Magno esemplifica le proposte di riforma dello Stato sociale da lui avanzate in qualità di responsabile dell'Ufficio di Programma della Cgil e discusse nella conferenza nazionale della stessa confederazione del 1995. L'introduzione richiama il più ampio contesto culturale e valoriale del pensiero di Trentin. L'idea centrale è quella di una welfare society, in cui alla logica del risarcimento si sostituisca una logica di promozione dei diritti

di cittadinanza. Viene esaminata, in particolare, la crisi del principio assicurativo, che richiede un concorso trasparente della fiscalità generale al finanziamento della sicurezza sociale. I suoi valori di solidarietà vanno fondati non solo nel campo della distribuzione del reddito, ma soprattutto nell'offerta di beni e servizi reali alle persone. Esplicito, infine, è l'invito al sindacato affinché guardi in termini sistematici alla riforma del welfare, evitando di identificarla quasi esclusivamente con la questione delle pensioni.

Sfido dalle trasformazioni della demografia, della famiglia e del lavoro, il nostro sistema di protezione sociale è sulla graticola dei governi da almeno un ventennio. Non sono mancati i tentativi di correggerne difetti e inefficienze. Ma, messi in campo sull'onda dell'emergenza, hanno avuto un'efficacia limitata. Oggi si continuano a versare fiumi di inchiostro sulle sue distorsioni. Stenta però a farsi largo un progetto complessivo di cambiamento, ispirato a una chiara visione del futuro. Una difficoltà che chiama in causa anche il movimento sindacale. Ed è una difficoltà che viene da lontano, come si può arguire dal testo di Bruno Trentin qui pubblicato.

Si tratta della trascrizione del suo intervento conclusivo alla prima conferenza nazionale della Cgil e sulla riforma dello stato sociale (Roma, giugno 1995). Una conferenza da lui fortemente voluta, e alla cui impostazione aveva dedicato ogni energia come responsabile dell'Ufficio del programma. La considerava, infatti, una tappa obbligata di quel percorso di ricerca che, avviato all'assemblea di Chianciano del

1989, doveva ridefinire le prospettive strategiche del «sindacato dei diritti». Lì ne erano state gettate le fondamenta. Ora occorreva completare la costruzione del suo edificio. Mancava ancora un muro maestro, e questo – appunto – era la riforma del welfare: una riforma che doveva ridimensionare drasticamente la sua annosa funzione risarcitoria, sostituendola con la logica della promozione.

La rivoluzione culturale proposta da Trentin attingeva in qualche misura alle elaborazioni dei teorici dello sviluppo umano, quali Amartya Sen e Martha Nussbaum. Tali elaborazioni mettevano l'accento sull'offerta di beni e servizi reali, in grado di garantire un'esistenza dignitosa per tutti. A questa idea Trentin aggiungeva la vivida percezione degli effetti devastanti che il cedimento del vecchio modello assistenziale poteva avere per il sindacalismo confederale. La frantumazione del conflitto distributivo, cui esso dava luogo, era infatti suscettibile di mettere in discussione il suo stesso ruolo politico di rappresentanza generale dei salariati. Per questo occorreva riorganizzare lo schieramento del lavoro anche sul fronte della riforma del welfare, rimettendo al centro di un «patto di solidarietà tra diversi» (il patto lanciato a Chianciano) le persone, e non più le classi. Le persone con i loro specifici bisogni di tutela, sempre meno garantita dal principio assicurativo; le persone con i loro rischi disuguali, che andavano non solo indennizzati ma prevenuti con interventi puntuali nella scuola come nella formazione permanente, nel sostegno al reddito come in quello per l'invecchiamento attivo della popolazione.

Nella sua relazione introduttiva alla conferenza, Trentin aveva chiesto al sindacato – al suo sindacato – di iscriverne in questo orizzonte riformatore la lotta per la conquista di nuovi diritti di cittadinanza. Tale orizzonte doveva essere destinato a modificare il baricentro delle relazioni industriali, delle politiche del lavoro e della spesa sociale non solo dalle classi alle persone, ma dalla prestazione lavorativa in senso stretto alla vita intera. Da questa spinta potevano nascere forme di partecipazione non burocratizzate e non mediate dai grandi apparati pubblici, un rapporto positivo con il mondo dell'associazionismo e del volontariato, la riscoperta delle stesse radici mutualistiche del sindacato.

Questo appello di Trentin non sembrò suscitare una vasta eco nella platea romana. Dopo un dibattito sottotono e assai sbilanciato sul tema delle pensioni, la sua replica fu sferzante. E, con la pazienza e il coraggio che solo i grandi leader sindacali possiedono, ribadì caparbiamente tutte le ragioni per cui il «welfare delle opportunità» fosse

una necessità storica per il movimento dei lavoratori e per la democrazia italiana. Sono ragioni che meritano di essere rilette, perché restano all'ordine del giorno dell'agenda nazionale. Se si guarda al tempo presente, non si può certo dire che Trentin fosse un predicatore saccente. Molte categorie deboli – anziani, giovani precari, operai, non solo delle piccole imprese – stanno voltando le spalle alle forze riformiste. Questi ceti hanno certamente espresso una domanda risoluta di sicurezza, ma anche una richiesta di legami identitari più saldi e di solidarietà sociali più inclusive. In assenza di altre risposte convincenti, hanno finito col trovare rappresentanza nel populismo berlusconiano e nel comunitarismo leghista. Il terremoto finanziario internazionale degli ultimi mesi, d'altro canto, ha segnalato non semplicemente la scissione tra capitale e lavoro, già consumata e evidente a tutti. In realtà, è saltata una peculiare alleanza tra economia di mercato e welfare, come ha osservato Ulrich Beck. Un'alleanza che ha sorretto sempre più debolmente il diritto, le istituzioni e la legittimità stessa delle élite europee. Se questo è vero, c'è addirittura un contratto sociale da riscrivere e un'autorità democratica da ristabilire, che si prendano cura sul serio degli esclusi e dei perdenti, nella lotteria della vita come nella competizione globale.

Ci sono diversi e attualissimi motivi, insomma, per cui vale la pena ritornare su questo testo di Trentin. La sua idea di welfare society, ovviamente, può essere discussa. Ha tuttavia il merito di non promettere la felicità a tutti. Vuole dare invece a ciascuno i mezzi (i diritti per poterli usare) che gli consentano di realizzare al meglio le proprie aspirazioni personali. È una specie di utopia laica, per così dire, che richiede proprio ciò che adesso manca: un progetto – insisto – che sappia tradurre in energia politica e morale l'esigenza di dare un senso all'avvenire. Un senso carico di speranze, e non di angosciuose inquietudini. Trentin questo progetto lo aveva. I fatti lo hanno premiato solo parzialmente. E i fatti qualche volta hanno la testa molto dura. Ma non è detto che non si possa mai cambiare.



DAL WELFARE STATE ALLA WELFARE SOCIETY¹*Bruno Trentin*

Mi permetto di considerare questa conferenza un po' come un messaggio in una bottiglia lanciata nel mare del movimento sindacale e delle sue strutture, sperando che con il tempo, anche se il tempo preme, approdi sulle rive di un dibattito più impegnato e più unitario, capace di una visione complessiva che mi sembra oggi manchi in tutte le organizzazioni sindacali.

A questo scopo noi cercheremo, tra l'altro, di tradurre i lavori di questa conferenza, i lavori dei seminari che l'hanno preceduta, in un Libro bianco sulla riforma dello stato sociale, che tenteremo di presentare, come un contributo, al Congresso.

In altre sedi credo sarà necessario riflettere, come Cgil, sulle ragioni di un interesse e di un impegno così squilibrato delle nostre strutture, dei nostri gruppi dirigenti di fronte ad una iniziativa come questa.

Credo che lo sciopero dei trasporti, dei trasporti aerei in modo particolare, non spieghi tutto, neanche l'assenza della Federazione dei trasporti al nostro dibattito, anche perché ha avuto modo di occuparsi in questi giorni di temi, come quello delle pensioni, molto diversi dall'imbarbarimento corporativo del conflitto sociale al quale assistiamo nel settore dei trasporti aerei².

Formulo una prima ipotesi su questa partecipazione, certamente carente, alla nostra conferenza da parte di tante strutture della Cgil: una difficoltà persistente del sindacato ad impadronirsi di una tematica di rilevanza centrale, com'è la riforma dello stato sociale, valutandola nella sua interezza e nelle sue relazioni interne.

Siamo stati mossi in questa iniziativa da una volontà di difesa dello stato sociale – come ha fatto in modo brillante il professor Billia³ – e di quello che ha rappresentato anche nella vita della democrazia italiana in questi quaranta anni, di difesa, nella consapevolezza di una sua crisi che si è espressa anche nella funzione di surroga che ha dovuto

¹ Il brano è tratto dagli atti della conferenza raccolti in *Welfare: dallo Stato alla comunità*, Ediesse, Roma, 1996. Le note esplicative a piè di pagina sono state integrate dal curatore per la pubblicazione su «Rps».

² Trentin si riferisce all'ondata di agitazioni che aveva investito tutti i settori dei trasporti per il rinnovo del contratto nazionale di lavoro.

³ Gianni Billia, Presidente dell'Inps.

assumere sempre più l'Inps, per esempio, rispetto alle lacune e alle litanze di altri settori di intervento dello Stato nell'economia, nelle politiche dell'occupazione. Una funzione di surroga che ha dovuto assumersi il costo di profonde contraddizioni anche nel comportamento dello Stato nel suo insieme. Contraddizioni che, lo segnalo, diventano non soltanto di carattere finanziario, ma rischiano di diventare di carattere sociale e politico. Penso alla decisione, che dobbiamo difendere, di un superamento graduale delle pensioni di anzianità con il permanere di forme e pensionamenti che prescindono dall'anzianità di lavoro e che sono generalmente elargiti in base a criteri discrezionali per una minoranza di lavoratori.

Non credo che possa reggere una riforma del sistema pensionistico del tipo di quella nella quale ci siamo impegnati, come sindacato, con il permanere della ferita nella nozione di solidarietà inferta da istituti come quello del prepensionamento.

Volevamo anche avanzare delle proposte, in questa conferenza, per una riforma capace di difendere i valori essenziali di solidarietà che possono, alla fine del XX secolo, legittimare ancora il welfare, non solo in termini di distribuzione di redditi, ma sempre più in termini di redistribuzione di servizi, di servizi alle persone, di servizi alla collettività.

Infatti, il vero limite dell'accordo alle pensioni che, come ho detto nella relazione, ritengo costituisca l'unico approdo possibile di questa lunga vicenda, è ancora quello, o è soprattutto quello, di essere un intervento settoriale, rispetto ad una rete di interessi e di servizi che deve essere risanata nella sua interezza, per approdare ad un sistema stabile di tutela sociale fondata sulla promozione. Questo limite si riflette in un comportamento del sindacato che rischia con il tempo di diventare davvero esiziale: quello di essere vincolato ad un continuo gioco di rimessa di fronte agli interventi che di volta in volta i governi assumono quando le finanze pubbliche entrano in difficoltà. Oggi di fronte ad un intervento sul sistema pensionistico; domani di fronte a un intervento nel settore della sanità; dopodomani di fronte a nuove misure sul mercato del lavoro. Se non diamo una svolta siamo condannati a giocare di rimessa di volta in volta di fronte a queste emergenze. Non parlo dell'istruzione perché in questo caso, come è stato ricordato, risuliamo ancora affetti da un'atonìa totale e quindi, anche quando è rimesso in questione l'intervento dello Stato in questo settore, il sindacato ha dimostrato il più basso tasso di reattività.

In ogni caso, credo che dobbiamo considerare questa conferenza co-

me un contributo e come una provocazione insieme, una prima tappa di ricerca che è stata incentrata su quattro opzioni fondamentali.

La prima è stata quella di assumere il welfare state nelle sue interrelazioni oggettive. Non si tratta di una questione oziosa di definizione, o di un tentativo di mutare le frontiere dell'intervento dello stato sociale a seconda delle preferenze o delle opzioni ideologiche di qualcuno. Fra previdenza, sanità, mercato del lavoro, istruzione e formazione si sono create con il tempo — non solo nelle politiche, ma soprattutto nei fatti — delle interrelazioni profonde, dei condizionamenti reciproci nella disponibilità delle risorse, negli effetti che hanno la loro gestione sulla vita delle persone, nel lavoro delle persone, sull'occupazione delle persone, sulla loro tutela complessiva. Ribadisco qui quello che ho detto nella relazione: la distinzione sacrosanta, dal punto di vista della trasparenza contabile fra previdenza e assistenza (un'assistenza che dovrebbe diventare sempre di più promozione, politica attiva, in modo particolare nel mercato del lavoro), diventa assolutamente fuorviante se si pensa di costruire su questa distinzione un'autosufficienza dei singoli settori di intervento dello stato sociale.

La seconda opzione partiva dalla volontà di verificare se alla radice della crisi dello stato sociale in tutti i paesi industrializzati non ci fosse la crisi del modello assicurativo che ne è stato il fondamento primo. Abbiamo cercato di evidenziare, infatti, che di fronte al principio dell'uguale ripartizione dei rischi sono subentrate nuove certezze per individui e gruppi sociali in ordine alle condizioni di lavoro, alle aspettative diverse di vita anche dopo la pensione; sono subentrate nuove certezze in termini di accesso all'istruzione, alla qualificazione ed alla salvaguardia delle condizioni di lavoro; nuove certezze in termini di probabilità di disoccupazione e di diritto alla pensione; nuove certezze in termini di capacità di difesa di fronte ai pericoli di malattie e di morte, anche qui in relazione a una divaricazione delle opportunità sul fronte dell'occupazione, dell'istruzione, della tutela previdenziale.

Questo pone il problema dell'esistenza di divaricazioni nuove tra le risorse disponibili nello stato sociale, così come sono state distribuite nel modello che si è affermato nel dopoguerra, e la soddisfazione di diritti universali non inventati giorno per giorno, che si rivelano impossibili da soddisfare. Da qui la necessità di una diversificazione dei servizi corrispondente alla diversificazione delle tutele delle politiche di promozione, per poter assicurare anche domani un'uguaglianza di opportunità di tutti i cittadini e dei lavoratori, in primo luogo nell'accesso allo stato sociale.

Terza opzione è che questa crisi del modello assicurativo, se trova un fondamento nella realtà e non soltanto nei conti, pone un problema di redistribuzione delle risorse in ordine a nuove priorità e in relazione alla possibilità di assicurare un governo complessivo del welfare in tutte le sue interrelazioni oggettive.

Si prospetta così, ed è la quarta opzione sulla quale abbiamo cercato di incentrare questo convegno, un passaggio certo difficile per la trasformazione dello stato sociale, ma anche una grande opportunità per il movimento sindacale: quella di proporre e di promuovere un rapporto non solo passivo tra crescita economica equilibrata e stato sociale.

Non abbiamo soltanto tenuto in conto la necessità di collocare una riforma dello stato sociale in un'ipotesi di crescita economica, ma anche quella di una relazione tra stato sociale e crescita economica equilibrata che facesse assumere allo stesso un ruolo promozionale di grande rilevanza.

Dall'assistenza alla promozione, vuol dire anche ridisegnare uno stato sociale come strumento non solo di una politica di piena occupazione. Mi pare importante la sottolineatura che Ruffolo⁴ ha potuto dare a questa tematica nella sua relazione: lo stato sociale come uno strumento di una politica di piena occupazione, di qualificazione del lavoro, come risorsa strategica anche nella competizione che si fa sempre più di carattere mondiale.

In questo quadro si colloca un ruolo possibile del terzo settore, in un quadro di politica economica e di politica attiva del lavoro, di programmi straordinari di occupazione, di cui abbiamo formulato alcune ipotesi nella relazione. Ben consapevoli, come il professor Billia, che l'integrazione di un terzo settore in una welfare society di tipo nuovo non sarà un passaggio spontaneo. Perché se c'è una cosa che il mercato allo stato attuale si rivela incapace di promuovere con i suoi mezzi è proprio un settore inizialmente non-profit, che operi collateralmente alle istituzioni dello stato sociale.

Il dibattito che c'è stato in questi tre giorni ha messo utilmente in luce convergenze, ma anche divergenze legittime e anche, se mi si consente, resistenze e ritardi nella nostra riflessione e nelle nostre capacità propositive.

C'è stato un accordo, in linea di massima, o comunque una non confutazione delle ipotesi che abbiamo portato sulla crisi del modello as-

⁴ Giorgio Ruffolo, Presidente del Cer.

sicurativo; ma ci sono state forti reticenze, a mio parere, nel trarre le conseguenze di questa constatazione, per esempio in termini di finanziamento. Resistenze, in sostanza, ad intendere il valore, il vantaggio anche, ma il limite al tempo stesso, del sistema contributivo come forma di finanziamento di uno stato sociale inteso in questa sua complessità e interrelazione.

Mi permetto di ricordare, anche a Stefano Patriarca⁵, che, con tutti i vantaggi apportati dall'attuale ipotesi di riforma, venti anni invece di quaranta anni di contributi — se questa è la tendenza che rischia di caratterizzare il destino di molte persone nei prossimi decenni, con un mercato del lavoro sempre più frammentato — sono due cose diverse. Anche se il sistema contributivo è migliore di quello retributivo, anche se non penalizza le retribuzioni più basse, ci sono sempre venti anni di differenza che rischiano di approdare, con il tempo, a delle pensioni di sopravvivenza⁶.

Allo stesso modo, il superamento necessario del sistema delle pensioni di anzianità per il fatto che non hanno mai assunto la caratteristica di lavoro, la natura specifica delle prestazioni di lavoro, non solo tra pubblico e privato ma anche all'interno del settore privato, non cancella il fenomeno che lo stesso professor Billia ricordava: la diversità dei lavori. E non si può pensare di neutralizzare un fenomeno che opera già nei fatti: la politica darwiniana di selezione delle imprese a danno dei lavoratori più anziani, meno qualificati, occupati in mansioni usuranti. Quelli che, abbiano o non abbiano la pensione di anzianità, saranno espulsi dal mercato del lavoro o comunque dalle mansioni e dalle occupazioni che occupavano precedentemente.

Ecco perché, forse, sul finanziamento di una riforma dello stato sociale abbiamo incontrato le maggiori difficoltà. Noi avevamo fornito alcune indicazioni su un sistema di finanziamento fondato su tre pilastri fondamentali: le politiche di risparmio che si possono realizzare; il sistema contributivo che resta un pilastro insostituibile di finanziamento di uno stato sociale; l'importanza crescente di una politica di solidarietà generale coperta dalla fiscalità generale.

⁵ Stefano Patriarca, coordinatore del Dipartimento delle politiche economiche e dei redditi della Cgil.

⁶ Trentin si riferisce all'accordo, siglato dalle confederazioni con il Governo Dini, sulla riforma del sistema pensionistico, che stabilisce il passaggio dal metodo di calcolo retributivo a quello contributivo. L'accordo verrà recepito nella legge n. 335 dell'8 agosto 1995.

Questa è la condizione, a nostro avviso, per una redistribuzione delle risorse in ordine a priorità che sono mutate nel tempo e che nascono e che determinano una crisi certamente fra le *provisions* che attualmente sono distribuite e i diritti universali che noi dobbiamo tutelare.

Io non ho condiviso alcuni accenni che sono stati fatti nel dibattito. Mi riferisco a quella sorta di marxismo radicale, forse alla rovescia, il quale giunge alla conclusione che, quando non ci sono risorse, non ci sono neanche diritti. Io credo, con Ruffolo, che alcuni diritti universali sono le variabili indipendenti, rispetto alle quali vanno, semmai, operate redistribuzioni di risorse per garantire il loro rispetto. Certamente non la dinamica delle retribuzioni, ma il diritto al lavoro, il diritto ad aspettative di vita uguali, il diritto a condizioni di lavoro degne di una persona istruita, capace di produrre.

I diritti affermati nella civiltà di un popolo e nella sua Costituzione pongono continuamente, con le trasformazioni della società, un problema di redistribuzione delle risorse e, quindi, di redistribuzione della stessa pressione fiscale.

La questione, se volete, in termini molto grossolani, mi viene dalla lettura di uno dei lucidi che il professor Billia ci illustrava. Se nel 2010 il finanziamento del sistema, quello coperto dai fabbisogni di cassa dell'Inps (e sappiamo che è solo una parte dello stato sociale) implicherà un passaggio dal 16% al 29,9% delle entrate tributarie dello Stato, per garantire in termini di solidarietà generale la tenuta di cassa dell'Inps, io sarei interessato a sapere per quali strade si potrà conseguire questo obiettivo. Noi avevamo formulato delle ipotesi: quella sull'imposta sul valore aggiunto di impresa, quella sull'istruzione e quella su una contribuzione generale di solidarietà alla francese, nonché quella di una politica di imposte di scopo a livello locale, sorrette da nuove forme articolate di democrazia e di consultazione.

Devo dire con rammarico che su queste ipotesi, giuste o sbagliate che fossero, si è detto molto poco, pro o contro, ma soprattutto, e concludo davvero, ho avvertito nel corso di questo nostro dibattito, ricco di contributi anche di grandissimo rilievo, una grande fatica di ognuno di noi a ragionare in termini sistemici e a superare una visione segmentata dello stato sociale: una tendenza prevalente a identificare lo stato sociale con il sistema pensionistico, magari alla ricerca di una sua, a mio avviso impossibile, autosufficienza normativa e finanziaria. Soprattutto perché la promozione di cui parliamo vuol dire dare, forse, meno redditi e più servizi anche alle persone anziane.

Non c'è stata, quindi, una risposta corale a una delle proposte centrali

che noi avevamo avanzato in questa conferenza: la priorità che deve assumere la riforma del sistema formativo in tutte le sue implicazioni, nel bilancio dello Stato, nelle politiche di finanziamento, nell'azione rivendicativa del sindacato.

Badate bene: di fronte a questi nostri ritardi rischiano di aver ragione le posizioni illuminate, ma forse semplicistiche, come quella del professor Prodi, quando giunge alla conclusione, di fronte allo stato dell'economia della società italiana, che bisogna tagliare le pensioni perché la priorità delle priorità è l'istruzione e la formazione. E io condivido con lui questo secondo giudizio.

Penso che si possano trovare, a condizione di avere una visione complessiva, delle strade forse meno brutali per garantire queste priorità. Questa difficoltà riflette ancora, come io penso, l'esistenza e la persistenza di un sistema tayloristico del lavoro, anche all'interno del sindacato. E cioè la permanenza di una separatezza di vecchi specialismi: chi si occupa di pensioni, chi si occupa di sanità, chi si occupa di mercato del lavoro, chi si occupa a tempo perso di promozione dei soggetti esclusi, chi si occupa di handicappati, chi si occupa dei problemi della scuola.

Penso che ci sia anche questo nelle nostre difficoltà e nei nostri limiti. Eppure un sindacato che aspiri ad essere soggetto politico deve poter superare, e non a parole, riunificandoli e non sommandoli, i diversi settori della sua politica rivendicativa. Riunificando in un progetto, in una strategia fondata non sulla somma degli obiettivi, ma su una loro ridefinizione qualitativa. Questo vuol dire passare dall'assistenza alla promozione, con l'adozione di nuove e rigorose priorità.

Su questo fronte penso che siamo ancora latitanti, e che fino a quando lo saremo rischiamo, malgrado noi, di subire una corporativizzazione crescente dell'agire sociale. Io credo che si tratti di una grande questione congressuale anche per la Cgil, che ha bisogno non soltanto di un programma ben ordinato nei suoi vari capitoli, ma di un progetto di società che gli dia anima e unità. Questo vuol dire, se non è un gioco di parole, il passaggio dal welfare state alla welfare society.

Ammortizzatori sociali ed enti bilaterali: una rassegna di norme e accordi collettivi

A cura di Salvo Leonardi

Fra gli strumenti coi quali il sindacato italiano concorre alla gestione di alcuni importanti segmenti del welfare nazionale vi è certamente quello della bilateralità. Le sue origini, antiche, risalgono all'ispirazione mutualistica con la quale – in alcuni settori in particolare (ad esempio l'edilizia) – le parti sociali hanno tentato di surrogare, o comunque integrare autonomamente dallo Stato, le storiche e gravi tare del sistema italiano della protezione sociale. Le difficoltà oggettive e soggettive di organizzare la rappresentanza associativa e negoziale in ambiti e settori strutturalmente connotati dalla discontinuità dell'impiego e dalla frammentazione produttiva hanno indotto i sindacati italiani a cercare forme di tutela sociale e collettiva relativamente alternative a quelle della grande industria con cui si veniva forgiando il nostro sistema del welfare e delle relazioni industriali. La nascita e lo sviluppo degli enti bilaterali si iscrive essenzialmente in questo indirizzo ed ha assunto uno sviluppo significativo non ovunque ma in alcuni ambiti particolari, come nel caso della mutualizzazione di alcune provvidenze previste dai contratti, della formazione professionale, del sostegno al reddito per la perdita – transitoria e/o definitiva – dell'impiego. In quest'ultimo caso ciò

si è reso particolarmente necessario a causa della colpevole e perdurante carenza di strumenti universalistici di copertura pubblica in caso di mancanza involontaria di lavoro. In un sistema nel quale meno di tre disoccupati su dieci gode di una qualche forma di ammortizzatore sociale e che destina le quote più irrisorie del proprio Pil alle politiche passive e attive del lavoro, l'istituzione di fondi bilaterali dedicati ha mirato ad ovviare parzialmente alle inaccettabili iniquità di un modello che di fatto esclude dal suo ombrello milioni di lavoratori precari o comunque addetti in settori e imprese escluse dai benefici della cassa integrazione e della mobilità. Si tratta però di capire se il surrogato debba assurgere a norma generale, come sembra volere fare il centrodestra, o piuttosto cogliere l'occasione dei mutamenti del mercato del lavoro per porre finalmente mano ad una riforma strutturale del nostro sistema della protezione sociale. Dopo alcune considerazioni di carattere introduttivo e preliminare, il documento presenta una selezione di testi e norme, di origine sia legale che contrattuale, ma anche documenti sindacali, utili a conoscere e a comprendere le caratteristiche e le funzioni degli enti e dei fondi bilaterali in materia di sostegno al reddito in Italia.

1. Cenni introduttivi

Nel confronto, a tratti anche aspro, che in questi mesi accompagna il dibattito sulla riforma delle relazioni sindacali in Italia, uno dei temi su cui maggiormente si sono addensate proposte, ma anche tensioni e contrapposizioni, è quello che riguarda gli enti bilaterali. Ovverosia, quegli organismi paritetici di derivazione contrattuale con i quali, in Italia, settori tradizionalmente meno coperti dal modello industriale di rappresentanza collettiva e di protezione sociale hanno cercato di ovviare, attraverso l'autonomia collettiva, a questa duplice debolezza.

La loro nascita, e il loro relativo consolidamento, si iscrive tra quelle funzioni, da sempre presenti nella storia del movimento operaio internazionale, con cui – a fianco del controllo diretto sul rapporto individuale e collettivo di lavoro – il sindacato persegue l'obiettivo di esercitare un condizionamento sia sul mercato del lavoro che sui sistemi di welfare nel loro complesso (ad esempio: collocamento, assicurazione sociale, formazione, giustizia del lavoro)¹. Tale condizionamento, storicamente, ha assunto forme di realizzazione di diverso tipo, sia con riguardo ai temi che al tipo di coinvolgimento realizzato: esclusivo, bilaterale/paritetico o ancora tripartito. A livello comparato, un esempio del primo tipo si rinviene nella vecchia pratica diffusa nei paesi anglosassoni, con cui – attraverso l'istituto del *closed shop* (o *post-entry closed shop*) – il sindacato ha per decenni, in alcuni settori in particolare, controllato monopolisticamente assunzioni e avviamenti al lavoro. Un altro esempio di gestione sindacale tendenzialmente monopolistica si ha tuttora nel caso di quei (pochi) paesi in cui il sindacato amministra i fondi di assicurazione contro la disoccupazione (*sistema Ghent*). Esempi di amministrazione tripartita sono invece quelli in cui, a fianco delle parti sociali, è stabilmente presente l'attore pubblico, o in cui comunque le parti sociali sono solo alcuni degli attori coinvolti nel processo deliberativo (si pensi ai vari comitati economici e sociali per il lavoro, per l'emersione del sommerso, per il controllo di prezzi e tariffe, sull'ambiente, sull'immigrazione, nei patti territoriali, ecc.) (Mattarella, 2003). Vi è poi, a metà strada fra queste due possibilità, il modello della bilateralità o di ciò che in Francia chiamano «*paritari-*

¹ Secondo Hugo Sinzheimer, uno dei padri del diritto del lavoro moderno: «La prima rivendicazione sindacale di un diritto di partecipazione alle decisioni non venne avanzata nell'area vera e propria dell'economia, bensì in quella della politica sociale: collocamento e assicurazione sociale» [Sinzheimer, (1928) 1984].

sme)² (sull'argomento si veda il contributo di Dufour su questo numero di «Rps»). In questi casi, ad occuparsi della gestione di taluni beni di interesse più o meno pubblico (assicurazione sociale; previdenza integrativa; formazione professionale; ecc.)³, sono – secondo il più canonico schema delle relazioni industriali – le associazioni di rappresentanza delle maggiori organizzazioni delle parti sociali.

Malgrado la loro limitata diffusione settoriale, gli enti bilaterali italiani paiono per molti versi rivelare alcune tendenze di carattere più generale che oggi investono i tradizionali assetti delle relazioni industriali ereditati dalla lunga stagione del modello produttivo e sociale fordista-keynesiano. Basti solo pensare al declino della grande impresa industriale a favore del terziario e della piccola e media impresa, al carattere sempre più molecolare dei sistemi produttivi locali, alla diffusione di rapporti di lavoro diversi da quelli «standard», subordinati a tempo pieno e indeterminato. Trasformazioni della sfera produttiva a cui si accompagnano quelle non meno profonde intervenute nella sfera della riproduzione sociale, seguite ad una crisi fiscale dei sistemi statuali di welfare che ha imposto dovunque – negli ultimi venti anni – la ricerca di nuove modalità mediante le quali coniugare la crescita economica con l'equità distributiva dei suoi frutti. In termini generali, i sistemi di relazioni industriali – e con essi anche, non certo solo, gli enti bilaterali – si collocano all'incrocio di queste due traiettorie, provando a governarne le dinamiche socio-produttive secondo una prospettiva stabile di confronto e di gestione di alcuni istituti di origine legale e/o contrattuale. Fra questi, in particolare, quelli che attengono alla creazione e all'amministrazione di fondi di sostegno al reddito per quelle realtà lavorative e settoriali altrimenti sprovviste di quegli ammortizzatori sociali predisposti per i settori più strutturati e sindacalizzati del mercato del lavoro.

Attraverso l'esperienza relativamente collaudata degli enti bilaterali, le parti sociali e il legislatore hanno inteso e intendono oggi favorire uno sviluppo di ammortizzatori sociali, finanziati e gestiti su base mutualistica ed extra-statuale, senza che ciò comporti eccessivi oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica. Un'intuizione che può concorrere, sia pure in chiave complementare e non certo sostitutiva, ad attenuare quegli aspetti di iniquità e inefficienza del nostro sistema, rispetto ai

² Per una storia del «*paritarisme*» francese si veda il numero monografico della «*Revue de l'Ires*», n. 24/1997.

³ Mattarella B.G., *Sindacati e pubblici poteri*, Giuffrè, 2003.

quali rimane invece indispensabile una revisione strutturale e di stampo universalistico delle politiche sociali pubbliche a cui solo il legislatore può porre rimedio.

2. *Gli ammortizzatori sociali in Italia: iniquità e parzialità del sistema*

Il tema degli ammortizzatori sociali, e della necessità di una loro riforma «strutturale», è al centro del dibattito politico e accademico italiano da almeno un decennio, e si intreccia con quello inerente alla riforma della protezione sociale nel suo complesso. Fra le storiche lacune del nostro modello di welfare vi è certamente stato, e persiste tuttora, quello che riguarda il sostegno dei redditi in caso di perdita del lavoro. Un sistema di tutele che si è definito disorganico, disomogeneo e settorializzato, correlato com'è al tipo di contratto di lavoro dei beneficiari, al settore produttivo di appartenenza, alle caratteristiche dimensionali dell'azienda, all'anzianità anagrafica e a quella contributiva, alle caratteristiche occupazionali del territorio e, da ultimo, alla relativa discrezionalità politico-amministrativa con cui – dal 2004 – si è fatto ricorso alla c.d. cassa integrazione «in deroga», di cui gli utilizzatori beneficiano senza avere sostenuto alcun onere contributivo.

A dispetto delle riforme annunciate e poi regolarmente disattese nel corso degli ultimi dieci anni, è stato calcolato che in Italia il numero di leggi che a vario titolo disciplinano l'assicurazione in caso di disoccupazione sono state, dal 1919 ad oggi, tredici. Nella maggior parte dei paesi europei non sono che una o due (Maddaloni, 2008, p. 380). Una complessità alla quale concorre, in misura ulteriore e determinante, l'innumerevole serie di decreti, delibere e circolari, che in Italia disciplinano questa materia, a discapito – in molti casi – della chiarezza di ciascun regime giuridico (Garofalo, 2006, p. 674). Una delegificazione alla quale si accompagna la prassi ministeriale più recente, di gestire in deroga le situazioni di emergenza, secondo l'abituale e per molti versi deprecabile logica del governo clientelare e corporativo del disagio sociale.

Ne è scaturito un vero e proprio «labyrinth»⁴, in cui i rischi connessi alla disoccupazione risultano ripartiti in modo molto differenziato e iniquo, colpendo in particolare i giovani con rapporti di lavoro precari o temporanei (Renga, 2006; Giasanti, 2008; Bozzao, 2008), con un

⁴ Miscione, 2007. Su questo tema, fra gli altri, Liso, 2008.

ulteriore elemento di disparità, relativo questa volta all'età e al ciclo di vita (Porcari, 2004, p. 51). Come è stato efficacemente sintetizzato, si può dire che: «le difese e i sostegni diventano sempre più fragili, quanto più ci si allontana dalla sfera delle imprese grandi e medio-grandi industriali o da aree territoriali con cronici problemi di disoccupazione». Per tutto il resto, nelle micro-imprese industriali o nelle imprese non industriali ma ad eccezione dell'edilizia e di alcune realtà dell'indotto della grande industria, «la protezione dai rischi di disoccupazione è governata da una logica dell'emergenza» (Negri e Saraceno, 1996, p. 103). Un dato perdurante di criticità, che possiamo constatare con preoccupazione in questi mesi di crisi e di recessione economica e di cui non conosciamo ancora l'entità esatta dell'impatto sul nostro tessuto produttivo e occupazionale.

È appurato che fra i paesi europei l'Italia si distingue per la scarsa copertura e generosità del suo sistema di protezione sociale in materia di disoccupazione ed esclusione sociale (Ferrera, 1993; Giubboni, 2003). È infatti minore la copertura riguardo ai soggetti tutelati, mediamente più basso il tasso di rimpiazzo fra livello dell'indennità e quello dell'ultima retribuzione, inferiore la spesa complessiva destinata alle politiche del lavoro. Gli odierni ammortizzatori sociali coprono da noi il 28,5% dei disoccupati, dunque meno di tre su dieci (Ministero del Lavoro, 2007), contro il 36% del Regno Unito, il 42% della Francia, il 66% dell'Austria, Irlanda e Danimarca, il 70% di Germania, Svezia e Finlandia, l'80% del Belgio (Ferrera, 2004; European commission, 2007). E le cose stavano ancora peggio soltanto pochi anni fa; nel 2000, infatti, erano appena il 17,3%.

Fra quanti in Italia godono di una qualche forma di protezione, assai diverso risulta il grado di relativa generosità di ciascuna, sia per durata che per importo. Il tasso di rimpiazzo varia infatti, semplificando e arrotondando un po', nel seguente modo: 80% della retribuzione globale, ma – si badi – con massimale⁵, per la cassa integrazione (ordinaria o straordinaria), la mobilità e l'indennità speciale per l'edilizia; 60% per l'indennità ordinaria di disoccupazione (per i primi sei mesi) e per i contratti di solidarietà (per i primi sei mesi); 35-40% per l'indennità di

⁵ Per il 2008 tale limite è pari a 858,58 euro lordi al livello inferiore e di 1.031,93 euro lordi al livello superiore. A questi massimali va sottratta l'aliquota contributiva del 5,84%. Per cui i lavoratori in cassa integrazione percepiscono importi per 808,44 euro al mese nel caso del livello inferiore e 971,67 euro al mese al livello superiore, ai quali importi si applicano le ritenute fiscali.

disoccupazione con i requisiti ridotti. Poi c'è quel 70% e più di disoccupati italiani che non gode di alcun sostegno; chi sono e perché sono esclusi da ogni sussidio in caso di perdita dell'impiego? Possiamo di sicuro dire che fra questi vi sono i lavoratori delle piccole aziende che non hanno maturato i requisiti minimi necessari (soprattutto giovani che svolgono lavoretti discontinui), i disoccupati che hanno esaurito tutti i termini di tempo previsti dai vari regimi (anziani e disoccupati di lunga durata), i collaboratori parasubordinati, i giovani in cerca di prima occupazione, i lavoratori che svolgono attività nell'economia sommersa (specie al Sud). Riteniamo che a determinare questo esito concorra gravemente la definizione di criteri di eleggibilità eccessivamente restrittivi per un mercato del lavoro come quello italiano.

Dati, quelli poc'anzi citati, che riflettono da un lato i livelli di contribuzione stabiliti per la tutela contro la disoccupazione, dall'altro la spesa pubblica destinata alle politiche del lavoro e, nella fattispecie, agli ammortizzatori sociali. In entrambi i casi l'Italia si colloca fra i paesi che destinano meno risorse. Nel primo caso – quello inerente alla contribuzione – l'incidenza sulla retribuzione lorda è nettamente inferiore alla media dei paesi europei più avanzati, nei quali l'aliquota raggiunge, con l'eccezione del Belgio, livelli di quattro o cinque volte superiori a quelli previsti in Italia per l'indennità ordinaria di disoccupazione. Quanto alla voce politiche del lavoro, l'Italia destina in totale l'1,3% del Pil, contro una media Ocse dell'1,7%, che sale però nettamente nella maggior parte dei paesi dell'Europa centro-settentrionale: 2,6% in Svezia, 2,7% in Francia, 3% in Finlandia, 3,5% in Germania, Olanda e in Belgio, addirittura 4,5% in Danimarca. Anche due paesi latini come la Spagna e il Portogallo ci precedono ampiamente: con quote del Pil superiori al 2%. Alla voce disoccupazione siamo il paese europeo che dedica la minor quota di risorse. Agli ammortizzatori sociali destiniamo lo 0,7%, contro una media Ocse superiore all'1%. Ugualmente inadeguata la spesa per le politiche di attivazione, che è persino scesa fra il 1993 ed il 2004; ad esse (formazione, creazione diretta di posti di lavoro, job sharing, etc.) è, infatti, destinato lo 0,6% del Pil, leggermente più che nella media Ocse (0,5%) ma ben lontano dai paesi più virtuosi, come la Danimarca, l'Olanda o la Svezia (oltre l'1 ed anche il 2%). Davvero irrisoria, infine, la spesa destinata ai servizi all'impiego: 0,045, contro una media Ocse dello 0,145% (dati Ocse, 2004; Maddoloni, 2008).

Sulla base di questi dati e presupposti, si registra ormai – quanto meno in linea di principio – un ampio consenso intorno alla necessità di

favorire una estensione delle tutele, in modo che l'appartenenza settoriale, la dimensione dell'impresa e/o la tipologia dei contratti di lavoro non costituiscano fattori di esclusione dalle protezioni sociali⁶. L'ampliamento del sistema delle tutele e degli ammortizzatori, la necessità di adottare approcci integrati tra politiche attive del lavoro e politiche di sostegno al reddito, sono due punti centrali in questo processo, secondo una riflessione che non riguarda questa volta solo l'Italia, ma chiama in causa la maggior parte dei sistemi europei.

3. Gli Enti bilaterali: fra autonomia collettiva e sostegno legislativo

Rispetto alle gravi e persino incostituzionali disparità che esso ha negli anni manifestato, le parti sociali e la contrattazione collettiva hanno saputo duttilmente e meritevolmente adempiere ad «una meritevole opera di tappabuchi» (Balandi, 2007, p. 603). Le parti sociali possono infatti concorrere integrando, e non certo rimpiazzando, le politiche e le risorse pubbliche finalizzate al conseguimento di un sistema più inclusivo ed equo di protezione sociale. Fra gli strumenti di «welfare contrattuale» che più originalmente hanno concorso a surrogare la carenza di strumenti universalistici per la tutela del reddito, possiamo di sicuro annoverare l'esperienza della bilateralità.

Gli enti bilaterali costituiscono un sottosistema (del sistema) delle relazioni industriali. Istituiti come «enti di fatto», gli Ee.Bb. sono generalmente dotati di autonomia e titolarità nei rapporti giuridici e rappresentano sedi stabili e specializzate di confronto. Nelle intenzioni espresse dalle parti che ne hanno negoziato l'istituzione, il loro fine principale consiste nel favorire sia una comunicazione più collaborativa fra le parti sociali sia, e soprattutto, nel garantire l'effettività di alcune tutele di origine sia legale che contrattuale, altrimenti difficilmente esigibili per i caratteri oggettivi che tradizionalmente contraddistinguono i rapporti individuali e collettivi di lavoro in alcuni settori produttivi. La loro costituzione, ad opera delle parti sociali, ha riguardato sia aree e settori produttivi tradizionalmente connotati da una forte frammentazione produttiva, instabilità dell'impiego, e debolezza della rappresentanza associativa (edilizia, artigianato, agricoltura, commercio e turismo), sia settori molto solidi del terziario (banche, poste, trasporto aereo), privi però degli ammortizzatori sociali tipici

⁶ Su questi aspetti, fra i tanti, ci limitiamo a segnalare Paci, 2005; Ferrera, 2007.

dei settori industriali. Negli altri settori, più strutturati a livello occupazionale e sindacale, la bilateralità è rimasta più circoscritta alla costituzione di fondi e tavoli tecnici in materia di apprendistato, formazione o salute e sicurezza. Ai settori (o comparti) produttivi menzionati si deve oggi aggiungere l'area intersettoriale del lavoro temporaneo, nella quale la bilateralità ha assunto – anche qui – una duplice e promettente declinazione nel campo formativo e in quello del sostegno indiretto al reddito, attraverso l'agevolazione del micro-credito. Quella ad un reddito per i periodi non occupati in missioni, per i lavoratori a tempo determinato che non godono di alcuna indennità di disponibilità, costituisce una esigenza primaria (Giasanti, 2008; Bozzao, 2008), che può ripercuotersi assai criticamente, oltre che sul terreno della formazione e delle prospettive professionali, anche e soprattutto su quello più complessivo della cittadinanza sociale e della qualità della vita. Sul piano tematico e funzionale, l'esperienza italiana degli enti bilaterali ha prevalentemente riguardato: a) la mutualizzazione di taluni obblighi retributivi derivanti dal contratto di lavoro (ferie, festività, tredicesima, anzianità professionale); b) la gestione mutualistica di prestazioni integrative di welfare (sostegno al reddito in caso di disoccupazione temporanea, previdenza integrativa, accesso al micro-credito); c) la formazione professionale; d) servizi sociali supplementari, determinati dalla contrattazione fra le parti (assistenza sanitaria integrativa, incidenti «*in itinere*», abbigliamento di lavoro, borse di studio e altro ancora). La promozione di organismi bilaterali, esterni e relativamente autonomi dall'apparato statale, si realizza attraverso un triplice processo di decentramento: a) *istituzionale*, che cioè a livello di fonti e soggetti muove dallo Stato e i suoi apparati alle parti sociali e che si definisce intorno al rapporto pubblico-privato fra le fonti; b) *funzionale*, che inerisce all'individuazione delle materie e degli ambiti di interesse pubblico rimessi all'autonomia collettiva e all'autoregolazione sociale, come nel caso della mutualizzazione; c) *topologico*, e cioè – sia pure tendenzialmente – dal cuore nazionale del sistema in direzione delle varie realtà territoriali in cui esso concretamente si diversifica. Il sistema degli enti bilaterali, per come si è finora realizzato nell'ambito del sistema italiano delle relazioni industriali, va colto e interpretato a partire da questa articolazione. L'ampliamento del sistema delle tutele e degli ammortizzatori, la necessità di adottare approcci integrati tra politiche attive del lavoro e politiche di sostegno al reddito, sono due punti centrali in questo processo, secondo una riflessione che non riguarda questa volta solo l'Italia, ma chiama in causa la maggior parte dei sistemi europei.

La copertura e la qualità delle prestazioni erogate dagli enti dipenderanno alla fine da svariati fattori, quali ad esempio: a) l'entità dei contributi stabiliti dagli accordi nazionali; b) l'ampiezza della platea dei contribuenti; c) la piena, effettiva e tempestiva esigibilità dei versamenti; d) la razionalità e l'efficienza gestionale delle risorse accumulate; e) un equilibrato rapporto fra le spese di mantenimento dell'ente come apparato e ufficio e le prestazioni erogate in base alla previsione degli accordi.

La nascita degli Ee.Bb. si iscrive di norma nel seguente rapporto: il contratto collettivo costituisce la fonte primaria di regolazione e indirizzo, laddove l'ente bilaterale funge da organo particolarmente qualificato di gestione e controllo della sua implementazione. Seppure di schietta emanazione contrattuale, gli Ee.Bb. hanno col tempo assunto un rilievo giuridico che in virtù del carattere pubblico, o anche solo indirettamente pubblico, dei beni e degli interessi amministrati, tende a trascendere il carattere teoricamente privatistico dei suoi effetti immediati. Il modello adoperato dal legislatore nei riguardi della bilateralità è stato essenzialmente di tipo premiale, vincolando una serie di benefici di tipo fiscale e/o contributivo al rispetto integrale delle parti normative ed economiche contenute nei contratti collettivi nazionali. Di questa legislazione premiale si trovano numerose riprove nel settore delle costruzioni (casce edili), nell'esperienza degli artigiani o ancora nel caso dei fondi intercategoriale per la formazione professionale, gestiti pariteticamente dalle parti sociali.

Il legislatore incoraggia la costituzione di Fondi finalizzati alla sperimentazione di «misure per il perseguimento di politiche attive di sostegno del reddito e dell'occupazione nell'ambito dei processi di ristrutturazione aziendali e per fronteggiare situazioni di crisi» in «settori di impresa sprovvisti del sistema di ammortizzatori sociali». Dal 1996 la legge prevede la costituzione di fondi per il sostegno al reddito per i lavoratori esclusi dal sistema degli ammortizzatori sociali; ciò ha prodotto effetti rilevanti in settori «ricchi», come quello del credito, delle poste e del trasporto aereo (Pandolfo e Marimpietri, 2001, p. 101). Anche l'accordo tripartito sul welfare del 23 luglio 2007, recepito nella legge n. 247/2007, raccomanda la valorizzazione del ruolo degli enti bilaterali, anche al fine dell'individuazione di eventuali prestazioni aggiuntive rispetto a quelle assicurate dal sistema generale. In quei testi sono contenuti i criteri direttivi e i principi per la delega al governo riguardo alla riforma degli ammortizzatori sociali. L'obiettivo è stato quello di una «graduale armonizzazione dei tratta-

menti di disoccupazione e la creazione di uno strumento unico indirizzato al sostegno del reddito e al reinserimento lavorativo dei soggetti disoccupati, senza distinzione di qualifica, appartenenza settoriale, dimensione di impresa e tipologia di contratti di lavoro».

Il governo di centro-destra (Sacconi, Reboani e Tiraboschi, 2004; Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali, 2008) e alcuni sindacati – in particolare la Cisl (cfr. Paparella, 2002) – pongono grande enfasi sulla bilateralità, assunta come strumento di valorizzazione extra-statale dell'autonomia regolativa delle parti sociali, secondo uno stile di relazioni industriali che si definisce come partecipativo e pro-attivo. Già in occasione del Patto per l'Italia e poi della legge n. 30/2003 vi era stato il tentativo di ampliare, e per via legislativa, i compiti e le prerogative degli Ee.Bb. in ambiti fino ad ora inediti, quali la certificazione dei rapporti atipici e l'intermediazione di manodopera. Il decreto legge 185/08, varato lo scorso novembre e recante misure a sostegno delle famiglie, del lavoro, dell'occupazione e delle imprese, dispone fra l'altro un potenziamento ed una estensione degli strumenti di tutela del reddito in caso di sospensione dal lavoro o di disoccupazione (art. 19), con ampie attribuzioni riconosciute agli enti bilaterali. Una norma che riguarda tutti i settori, compresi quelli per i quali gli enti bilaterali non sono abilitati a svolgere attività di sostegno al reddito. Un problema destinato a sollevare serie obiezioni giuridiche, oltre che di tipo politico-sindacale. E, infatti, assai più cauta a riguardo è stata e rimane la Cgil, che ha infatti posto il veto in seno agli enti rispetto ad una eventualità di modifica sostanziale delle loro attuali attribuzioni. Nella retorica con cui il centro-destra esalta la bilateralità il maggiore sindacato italiano ritiene di scorgere una pluralità di pericoli, come quello di svuotare il sindacato del suo naturale ruolo negoziale, per potenziarlo surrettiziamente su quello «parastatale» della certificazione dei contratti e dell'intermediazione sul mercato del lavoro. Il tutto a danno di un sistema universalistico di tutele, in cui lo Stato dismette le proprie responsabilità politiche e finanziarie, a tutto vantaggio di una deriva ancora più corporativa e squilibrata del nostro già carente sistema di protezione sociale (Fammoni e Piccinini, 2008).

Al fine di orientare meglio il lettore riguardo agli sviluppi della bilateralità, abbiamo ritenuto utile e opportuno provare a costruire una scheda sintetica, nella quale indichiamo una serie di atti normativi e documenti di tipo sindacale da cui abbiamo selettivamente estrapolato titoli e passaggi nei quali si tratta di enti e fondi bilaterali finalizzati

all'integrazione del sostegno al reddito in caso di perdita temporanea e involontaria del lavoro. In questa sintetica rassegna si è scelto di non trattare gli altri importanti aspetti in cui vi è già, o si profila, un consolidamento e/o un allargamento delle prerogative funzionali degli enti bilaterali (ad esempio la mutualizzazione di taluni obblighi retributivi quali ferie o tredicesime, tipica delle Casse edili; la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro; l'apprendistato e la formazione professionale; l'assistenza sanitaria integrativa; o anche la certificazione dei rapporti di lavoro⁷ o l'intermediazione fra domanda e offerta di lavoro). Seguirà infine una selezione di suggerimenti bibliografici sul rapporto fra welfare, ammortizzatori sociali e bilateralità.

4. Testi e riferimenti normativi in materia di bilateralità e ammortizzatori sociali

Accordo interconfederale sull'artigianato, 21 luglio 1988

«Allo scopo di contribuire alla salvaguardia del patrimonio professionale di lavoro dipendente e imprenditoriale delle imprese artigiane, le parti istituiranno al livello regionale un fondo intercategoriale [...] che provvederà ad erogare provvidenze per il sostegno al reddito dei lavoratori delle imprese interessate da sospensioni temporanee delle attività causate da eventi di forza maggiore, indipendenti dalla volontà dell'imprenditore [...]; ad erogare prestazioni per gli imprenditori artigiani e per il sostegno all'impresa».

Protocollo d'intesa interconfederale sull'artigianato, 3 dicembre 1992

4. Enti bilaterali - «Nel quadro di relazioni sindacali coerenti sia con gli obiettivi di sviluppo e qualificazione produttiva e occupazionale delle imprese artigiane, sia con la struttura contrattuale definita nel presente accordo, le parti convengono di costituire un sistema di enti bilaterali paritetici articolato su due livelli, nazionale e regionale. Tale sistema di enti bilaterali, essendo parte integrante della struttura contrattuale prevista dal presente accordo, è obbligatorio per le parti contraenti.

⁷ Non più, per altro, dei soli lavori atipici, come previsto all'art. 80, d.lgs. 276/2003, ma di tutti i rapporti di lavoro, come prevede ora, assai insidiosamente, il d.d.l. governativo sulla riforma del processo del lavoro (n. As 1167).

Esso è finalizzato all'erogazione di prestazioni e di servizi per le imprese e i lavoratori di comune utilità per entrambe le parti, in un quadro di trasparenza di metodi e intenti, ed è teso a valorizzare le opportunità derivanti dall'autonomia e originalità del modello di relazioni sindacali del comparto artigiano.

«All'interno dell'ente bilaterale si collocano i vari fondi, promossi dalla contrattazione interconfederale e categoriale, che rappresentano gli strumenti economico-finanziari per l'adempimento di obblighi contrattualmente previsti, che non possono essere adempiuti se non attraverso i fondi stessi. Pertanto, all'ente bilaterale devono associarsi i fondi indicati dalle parti firmatarie il presente accordo, la cui utilizzazione è contrattualmente obbligatoria. I fondi derivano la loro specifica funzione da accordi sindacali, confederali o di categoria, che stabiliscono degli obblighi che per le loro caratteristiche e/o finalità ne richiedono necessariamente l'istituzione ai fini della raccolta delle relative risorse economiche e dell'erogazione delle corrispondenti prestazioni; pertanto, i fondi non sono, in nessun caso, sede di trattativa o di confronto tra le parti.

«Allo stato tali fondi sono il Fondo bilaterale per la salvaguardia del patrimonio di professionalità di lavoro dipendente e imprenditoriale ed il Fondo per la rappresentanza sindacale, costituiti ai sensi e secondo le modalità e le forme di gestione rispettivamente per essi indicati dall'Accordo interconfederale 21 luglio 1988.

«[...] Questi fondi sono infatti costituiti al fine di mutualizzare gli oneri derivanti da obblighi contrattuali che possono essere adempiuti sia attraverso il fondo che tramite l'erogazione diretta ai singoli lavoratori da parte dell'imprenditore.

«Le parti contraenti l'accordo istitutivo dell'ente o del fondo, nell'ambito delle proprie competenze, possono delegare al fondo stesso ovvero all'ente attività propedeutiche alle prestazioni, qualora ciò sia espressamente previsto da accordi o contratti».

Legge 23 dicembre 1996, n. 662 - «Misure di razionalizzazione della finanza pubblica»

Art. 2, co. 28 - «In attesa di un'organica riforma del sistema degli ammortizzatori sociali, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con uno o più decreti del ministro del Lavoro e della Previdenza sociale, di concerto con il ministro del Tesoro, adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988,

n. 400, sentite le organizzazioni sindacali e acquisito il parere delle competenti Commissioni parlamentari, sono definite, in via sperimentale, misure per il perseguimento di politiche attive di sostegno del reddito e dell'occupazione nell'ambito dei processi di ristrutturazione aziendali e per fronteggiare situazioni di crisi di enti e aziende pubblici e privati erogatori di servizi di pubblica utilità, nonché delle categorie e settori di impresa sprovvisti del sistema di ammortizzatori sociali. Nell'esercizio della potestà regolamentare il governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

«a) costituzione da parte della contrattazione collettiva nazionale di appositi fondi finanziati mediante un contributo sulla retribuzione non inferiore allo 0,50%;

«b) definizione da parte della contrattazione medesima di specifici trattamenti e dei relativi criteri, entità, modalità concessivi, entro i limiti delle risorse costituite, con determinazione dei trattamenti al lordo dei correlati contributi figurativi;

«c) eventuale partecipazione dei lavoratori al finanziamento con una quota non superiore al 25% del contributo; [...]».

L'applicazione di tali disposizioni ha richiesto un *decreto interministeriale, n. 477 del 27 novembre 1997, «Regolamento recante norme in materia di ammortizzatori per le aree non coperte da cassa integrazione guadagni»*, con il quale si rinvia alla contrattazione collettiva nazionale la definizione dei principi e dei criteri direttivi validi ai fini dell'adozione dei regolamenti dei Fondi. Ad esempio nel settore del credito e in Poste italiane Spa.

Accordo quadro del settore bancario, 28 febbraio 1998 - Istituzione del «Fondo di solidarietà per il sostegno al reddito del personale del credito»

È istituito presso l'Inps il «Fondo di solidarietà per il sostegno al reddito, dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale del credito». Il Fondo [...] «ha lo scopo di attuare interventi nei confronti dei lavoratori delle Aziende [...] cui si applicano i contratti collettivi del credito e i relativi contratti complementari, che nell'ambito e in connessione con processi di ristrutturazione e/o situazioni di crisi (l. n. 662/1996, art. 2, co. 28), e/o di riorganizzazione aziendale o di riduzione o trasformazione di attività o di lavoro: a) favoriscono il mantenimento e il rinnovamento delle professionalità; b) realizzano politiche attive di sostegno del reddito e dell'occupazione.

«[...] Il Fondo provvede [...] 1) in via ordinaria [...] b) al finanziamento di specifici trattamenti a favore dei lavoratori interessati da ri-

duzioni dell'orario di lavoro o da sospensione temporanea dell'attività lavorativa anche in concorso con gli appositi strumenti di sostegno previsti dalla legislazione vigente; 2) in via straordinaria: all'erogazione di assegni straordinari per il sostegno al reddito, in forma rateale, e al versamento della contribuzione figurativa di cui alla l. n. 662/1996, art. 2, co. 28, riconosciuti ai lavoratori ammessi a fruirne nel quadro dei processi di agevolazione dell'esodo [...].

Decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 – Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e di mercato del lavoro di cui alla legge 14 dicembre 2003, n. 30

Art. 2, co. 1, lettera b) - Gli enti bilaterali sono: «associazioni non riconosciute ovvero enti o organismi bilaterali costituiti da associazioni dei datori di lavoro e di prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative a livello nazionale o territoriale». Spetterà ad essi il compito di favorire una nuova regolazione del mercato del lavoro «attraverso la promozione di una occupazione regolare e di qualità; l'intermediazione nell'incontro fra domanda e offerta di lavoro; la programmazione di attività formative e la determinazione di modalità di attuazione della formazione professionale in azienda; la promozione di buone pratiche contro la discriminazione e per l'inclusione dei soggetti più svantaggiati; la gestione mutualistica di fondi per la formazione e l'integrazione del reddito; la certificazione dei contratti di lavoro e di regolarità o congruità contributiva; lo sviluppo di azioni inerenti alla salute e alla sicurezza sul lavoro; ogni altra attività o funzione assegnata loro».

Art. 12 - Fondi per la formazione e l'integrazione del reddito

«1. I soggetti autorizzati alla somministrazione di lavoro sono tenuti a versare ai fondi di cui al comma 4 un contributo pari al 4% della retribuzione corrisposta ai lavoratori assunti con contratto a tempo determinato per l'esercizio di attività di somministrazione. Le risorse sono destinate per interventi a favore dei lavoratori assunti con contratto a tempo determinato intesi, in particolare, a promuovere percorsi di qualificazione e riqualificazione anche in funzione di continuità di occasioni di impiego e a prevedere specifiche misure di carattere previdenziale.

«2. I soggetti autorizzati alla somministrazione di lavoro sono altresì tenuti a versare ai fondi di cui al comma 4 un contributo pari al 4% della

retribuzione corrisposta ai lavoratori assunti con contratto a tempo indeterminato. Le risorse sono destinate a: *a)* iniziative comuni finalizzate a garantire l'integrazione del reddito dei lavoratori assunti con contratto a tempo indeterminato in caso di fine lavori; *b)* iniziative comuni finalizzate a verificare l'utilizzo della somministrazione di lavoro e la sua efficacia anche in termini di promozione della emersione del lavoro non regolare e di contrasto agli appalti illeciti; *c)* iniziative per l'inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro di lavoratori svantaggiati anche in regime di accreditamento con le Regioni; *d)* per la promozione di percorsi di qualificazione e riqualificazione professionale. [...]

«4. I contributi di cui ai commi 1 e 2 sono rimessi a un fondo bilaterale appositamente costituito, anche nell'ente bilaterale, dalle parti stipulanti il contratto collettivo nazionale delle imprese di somministrazione di lavoro: *a)* come soggetto giuridico di natura associativa ai sensi dell'articolo 36 del codice civile; *b)* come soggetto dotato di personalità giuridica ai sensi dell'articolo 12 del codice civile con procedimento per il riconoscimento rientrante nelle competenze del ministro del Lavoro e delle Politiche sociali ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della legge 12 gennaio 1991, n. 13. [...]

«8. In caso di omissione, anche parziale, dei contributi di cui ai commi 1 e 2, il datore di lavoro è tenuto a corrispondere, oltre al contributo omesso e alle relative sanzioni, una somma, a titolo di sanzione amministrativa, di importo pari a quella del contributo omesso; gli importi delle sanzioni amministrative sono versati ai fondi di cui al comma 4. [...]

Legge 14 maggio 2005, n. 80 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, recante disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale

Art. 13, co. 8 - «L'indennità ordinaria di disoccupazione è riconosciuta ai dipendenti da imprese del settore artigiano, subordinatamente ad un intervento integrativo pari almeno alla misura del 20% a carico degli enti bilaterali previsti dalla contrattazione collettiva o alla somministrazione da parte degli stessi enti di attività di formazione e qualificazione professionale, di durata non inferiore a 120 ore».

Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività. Per l'equità e la crescita sostenibili

Integrazione al reddito - «In una prospettiva di universalizzazione degli

strumenti la riforma, pur prevedendo specificità di funzionamento, dovrà tendere alla progressiva estensione e unificazione della cassa integrazione ordinaria e straordinaria con forme di regolazione basate sulle finalità sostanzialmente diverse che hanno le due attuali casse. La prima tipologia è quella degli interventi a seguito di eventi congiunturali negativi e la seconda è volta ad affrontare problemi strutturali ed eventuali eccedenze di mano d'opera. Si ritiene che debba essere attivata tutta la gamma di azioni che potrebbe accrescere il coinvolgimento e la partecipazione attiva delle aziende nel processo di ricollocazione dei lavoratori, avendo come principali riferimenti il territorio, gli strumenti di concertazione tra le parti sociali e la capacità di mobilitare in modo programmato risorse da una pluralità di fonti.

«Il disegno di riforma prevede una realizzazione graduale in funzione delle risorse finanziarie disponibili che potranno essere integrate, anche per facilitarne la piena attuazione, dal concorso solidaristico del sistema delle imprese.

«Nel disegno di riforma è incluso un forte ruolo degli enti bilaterali sia allo scopo di provvedere eventuali coperture supplementari sia per esercitare un più capillare controllo sul funzionamento di questi strumenti nel caso di applicazioni estese soprattutto alle aziende di minori dimensioni e alle aziende dell'artigianato.

«Tutta la tematica della riforma sarà oggetto di concertazione. Si ritiene che la rilevanza della riforma richieda una sede permanente di confronto e di verifica con le parti sociali per valutarne gli effetti e apportare eventuali modifiche e integrazioni anche ai fini dell'avvio delle successive fasi del processo riformatore».

Legge 24 dicembre 2007, n. 247 - Norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favorire l'equità e la crescita sostenibili, nonché ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale

Comma 29. «La delega di cui al comma 28 è esercitata nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

[...]

«f) valorizzazione del ruolo degli enti bilaterali, anche al fine dell'individuazione di eventuali prestazioni aggiuntive rispetto a quelle assicurate dal sistema generale;

[...]».

Cgil, Cisl e Uil - Linee di riforma della struttura della contrattazione, estate 2008

«La bilateralità offre una serie di strumenti attuativi esclusivamente «al servizio» della contrattazione; deve essere rafforzata e qualificata sia a livello nazionale che nei territori, qualificandola anche sui temi del welfare contrattuale in modo da garantirne la natura integrativa».

Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali, 25 luglio 2008 - Libro verde sul futuro del modello sociale «La vita buona in una società attiva»

«26. Il sostegno alla bilateralità e alla partecipazione dei lavoratori agli utili d'impresa, comprese le forme di azionariato, non potrebbe rappresentare la soluzione più autorevole e credibile per avviare una alleanza tra impresa e lavoratori sui temi della crescita, dello sviluppo e della giustizia sociale? La dimensione territoriale può essere luogo di contrattazione collettiva? Può essa consentire, attraverso la completa valorizzazione del sistema degli enti bilaterali, la gestione condivisa dei servizi che danno valore alla persona quali sicurezza, formazione, integrazione del reddito, ricollocamento, certificazione del contratto di lavoro, previdenza complementare, assistenza sanitaria?».

Confindustria - Ipotesi di accordo, 12 settembre 2008

«È inoltre competenza dei contratti collettivi nazionali di lavoro di categoria lo sviluppo di fondi per la gestione in forma paritetica di servizi a favore dei lavoratori in materia, ad esempio, di collocamento, ammortizzatori sociali, formazione continua, sanità integrativa, salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, certificazione dei contratti, anche sulla base di specifici accordi interconfederali conclusi in relazione ad un quadro normativo adeguato che assicuri benefici fiscali ad incentivazione della creazione e del funzionamento dei fondi stessi».

Confindustria, Cisl e Uil - Proposta di linee guida per la riforma della contrattazione collettiva, 10 ottobre 2008

«Il contratto nazionale può definire ulteriori forme di bilateralità, anche sulla base di specifici accordi interconfederali conclusi in relazione ad un quadro normativo che assicuri benefici fiscali ad incentivazione del funzionamento di servizi integrativi di welfare».

Cgil - Libro verde sul welfare: tutela universale e pubblica addio, 23 ottobre 2008

«[...] La riduzione per legge delle prestazioni che il cittadino può richiedere, la sollecitazione ai cittadini e alle loro rappresentanze sociali a “fare da sé”, individualmente tramite le assicurazioni, o collettivamente se le parti sociali trasformeranno la bilateralità in uno strumento sostitutivo della contrattazione per trasferire risorse contrattuali alla copertura e gestione di servizi sociali, sanitari, assistenziali o di tutela del reddito. Insomma, l'intenzione è quella di eliminare il welfare universale per passare ad un welfare corporativo.

«[...] Così si sono stravolti i risultati conseguiti con il Protocollo del 23 luglio e le altre leggi e normative disposte nella passata legislatura ad es. sugli appalti e sulla lotta al sommerso, sulle tutele in caso di dimissioni in bianco, su salute e sicurezza, e si è introdotto un modello in cui l'impresa deve essere sempre meno oggetto di vincoli e di obblighi di coesione sociale, mentre il sindacato è chiamato a farsi carico delle tutele attraverso un atteggiamento “complice” con l'impresa: si vuole cioè svuotare la funzione autonoma e fondata sulla contrattazione della rappresentanza del lavoro. Dal punto di vista dello sviluppo delle relazioni tra parti sociali l'approccio è quindi inaccettabile perché nega la pari dignità tra i diversi attori. Non a caso si enfatizzano in maniera enorme ruolo e funzioni improprie della bilateralità, fingendo di dimenticare che essa ha avuto nel passato e continua ad avere nel presente spazio e ambiti di intervento solo nella misura e nei limiti riconosciuti dalla contrattazione tra le parti sociali.

«Ma c'è di più: assegnare alla bilateralità funzioni di fatto sostitutive e non già integrative delle provvidenze pubbliche universali in tema di lavoro e di welfare significa alludere ad un sistema in cui le stesse tutele non saranno più universali, ma dipenderanno dal grado di disponibilità economica del singolo settore, con ciò negando la proclamata funzione di inclusione degli ultimi che pure si dichiara di perseguire. Non solo; affidare per legge alla bilateralità compiti in tema di collocamento, validazione della congruità contributiva, certificazione dei contratti di lavoro e gestione del contenzioso significa forzare il comune orientamento delle parti sociali che nell'esperienza contrattuale non hanno ritenuto questi argomenti propri della bilateralità, con ciò negando il rispetto per l'autonomia per i soggetti negoziali.

«[...] Ora, con le indicazioni del Libro verde, appare evidente il proposito di disattendere anche le scelte del Protocollo welfare sulla riforma degli ammortizzatori sociali proponendo un unico strumento di tutela pubblica universale (l'indennità di disoccupazione) e lasciando

ogni altra forma di tutela alla bilateralità, contrariamente a quanto previsto dal Protocollo, che indicava l'architrave del sistema in due istituti pubblici universali, l'uno dedicato a chi avesse perso il rapporto di lavoro e l'altro a coloro la cui prestazione fosse temporaneamente sospesa pur proseguendo il rapporto di lavoro.

«[...] Esempio in tal senso il ruolo attribuito alla bilateralità nella riforma degli ammortizzatori sociali, per cui essa diverrebbe lo strumento unico con cui le imprese non rientranti nell'ambito di applicazione della legge 223/91 governerebbero le fluttuazioni del ciclo d'impresa, differenziandosi quindi le tutele a seconda delle dotazioni economiche dei vari settori, con la fine dell'universalità delle tutele.

«[...] Alla stessa bilateralità vengono assegnate funzioni per ciò che riguarda sanità e assistenza. [...] Secondariamente, il disegno proposto si regge non già sulla qualificazione del ruolo del soggetto pubblico in modo da superare i problemi che pure ci sono sul piano delle tutele sanitarie e previdenziali, quanto invece suggerendo un generale ridimensionamento del pubblico cui rispondere con le soluzioni privatistiche bilaterali. Il risultato prevedibile è un ulteriore acuirsi delle distanze tra Nord e Sud, tra settori/figure forti e aree/figure deboli, e un ulteriore arretramento della coesione sociale, messa già a dura prova dagli atti del governo in tema di sicurezza.

«[...] Ne consegue che l'intero peso dell'accresciuta precarietà del lavoro si scarichi sul sindacato, chiamato quindi non solo a farsi carico dei costi della globalizzazione, ma anche a collocarsi fuori dall'impresa in una funzione di "emulsionante sociale" tramite un'enfatizzazione enorme della bilateralità. Ad essa, infatti, si assegnano, nel disegno del Libro verde, funzioni già prospettate sia nella legge 30 (intermediazione tra domanda e offerta di lavoro, certificazione dei rapporti di lavoro, validazione della congruità contributiva), sia nel disegno di riforma degli ammortizzatori sociali previsto dal d.d.l. 848 bis, cui si aggiungono ora funzioni in materia di assistenza e di sanità, oltretutto di formazione.

«[...] E sull'incredibile carico di funzioni da affidare alla bilateralità, oltre a quanto già osservato in merito alle domande precedenti sugli ammortizzatori sociali, dovrebbe aver insegnato qualcosa il fatto che nessun'esperienza di bilateralità si sia spinta a svolgere funzioni che non sono unanimemente riconosciute proprie, come il collocamento o la certificazione dei contratti, e che le funzioni della bilateralità in materie quali la previdenza integrativa siano limitate al ruolo promozionale, data la natura pienamente volontaria dell'adesione del lavo-

ratore riconosciuta dalla legge. Ideologicamente si insiste su una strada che l'insieme delle parti sociali, aldilà delle rispettive convinzioni, ha giudicato eccessivamente gravida di pericolo e come tale non convincente.

«[...] Il governo è tenuto a dare corso alla delega, contenuta nella legge 247/07, per la costruzione di un sistema pubblico di ammortizzatori sociali fondato su due istituti universali. In tale ambito il ruolo della bilateralità è utile in un'ottica integrativa e non sostitutiva delle provvidenze pubbliche. Giova altresì segnalare come la bilateralità, se assunta sulla base settoriale, non potrà che accentuare le differenze originarie in tema di risorse disponibili ai fini delle tutele tra i vari settori, accentuando così le differenze anche nelle tutele tra settori ricchi e settori poveri del mondo del lavoro, esattamente in controtendenza rispetto alla conclamata riduzione delle distanze che si dichiara di voler perseguire».

Decreto legge 29 novembre 2008, n. 185 - «Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale»

Art. 19 - «Potenziamento ed estensione degli strumenti di tutela del reddito in caso di sospensione dal lavoro o di disoccupazione, nonché disciplina per la concessione degli ammortizzatori in deroga.

«1. Nell'ambito del Fondo per l'occupazione di cui all'articolo 1, co. 7, del decreto legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236, sono preordinate le somme di 289 milioni di euro per l'anno 2009, di 304 milioni di euro per ciascuno degli anni 2010 e 2011 e di 54 milioni di euro a decorrere dall'anno 2012, nei limiti delle quali è riconosciuto l'accesso, secondo le modalità e i criteri di priorità stabiliti con il decreto di cui al comma 3, ai seguenti istituti di tutela del reddito in caso di sospensione dal lavoro, ivi includendo il riconoscimento della contribuzione figurativa e degli assegni al nucleo familiare, nonché all'istituto sperimentale di tutela del reddito di cui al comma 2:

«a) l'indennità ordinaria di disoccupazione non agricola con requisiti normali di cui all'articolo 19, primo comma, del regio decreto-legge 14 aprile 1939, n. 636, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 luglio 1939, n. 1272, e successive modificazioni per i lavoratori sospesi per crisi aziendali o occupazionali e che siano in possesso dei requisiti di cui al predetto articolo 19, primo comma e subordinatamente ad un

intervento integrativo pari almeno alla misura del venti per cento a carico degli enti bilaterali previsti dalla contrattazione collettiva compresi quelli di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 e successive modificazioni. La durata massima del trattamento non può superare novanta giornate di indennità nell'anno solare. Quanto previsto dalla presente lettera non si applica ai lavoratori dipendenti da aziende destinatarie di trattamenti di integrazione salariale, nonché nei casi di contratti di lavoro a tempo indeterminato con previsione di sospensioni lavorative programmate e di contratti di lavoro a tempo parziale verticale. L'indennità di disoccupazione non spetta nelle ipotesi di perdita e sospensione dello stato di disoccupazione disciplinate dalla normativa in materia di incontro tra domanda e offerta di lavoro;

«b) l'indennità ordinaria di disoccupazione non agricola con requisiti ridotti di cui all'articolo 7, comma 3, del decreto-legge 21 marzo 1988, n. 86, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 maggio 1988, n. 160, ai dipendenti da imprese del settore artigianato ovvero ai dipendenti di agenzie di somministrazione di lavoro in missione presso imprese del settore artigiano sospesi per crisi aziendali o occupazionali che siano in possesso dei requisiti di cui al predetto articolo 7, comma 3, e subordinatamente ad un intervento integrativo pari almeno alla misura del venti per cento a carico degli enti bilaterali previsti dalla contrattazione collettiva compresi quelli di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 e successive modificazioni. La durata massima del trattamento non può superare novanta giornate annue di indennità. Quanto previsto dalla presente lettera non si applica ai lavoratori dipendenti da aziende destinatarie di trattamenti di integrazione salariale, nonché nei casi di contratti di lavoro a tempo indeterminato con previsione di sospensioni lavorative programmate e di contratti di lavoro a tempo parziale verticale. L'indennità di disoccupazione non spetta nelle ipotesi di perdita e sospensione dello stato di disoccupazione disciplinate dalla normativa in materia di incontro tra domanda e offerta di lavoro;

«c) in via sperimentale per il triennio 2009-2011 e subordinatamente a un intervento integrativo pari almeno alla misura del venti per cento a carico degli enti bilaterali previsti dalla contrattazione collettiva un trattamento, in caso di sospensione per crisi aziendali o occupazionali ovvero in caso di licenziamento, pari all'indennità ordinaria di disoccupazione con requisiti normali per i lavoratori assunti con la qualifica di apprendista alla data di entrata in vigore del presente decreto e con

almeno tre mesi di servizio presso l'azienda interessata da trattamento, per la durata massima di novanta giornate nell'intero periodo di vigenza del contratto di apprendista; [...];

«[...]

«5. Con effetto dal 1° gennaio 2009 sono soppressi i commi da 7 a 12 dell'articolo 13 del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito con modificazioni dalla legge 14 maggio 2005, n. 80.

«[...]

«7. Il sistema degli enti bilaterali eroga la quota integrativa di cui al comma 1 fino a concorrenza delle risorse disponibili. I contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale stabiliscono le risorse minime a valere sul territorio nazionale. I fondi interprofessionali per la formazione continua di cui all'articolo 118 della legge n. 388/2000 possono destinare interventi, anche in deroga alle disposizioni vigenti, per misure temporanee ed eccezionali volte alla tutela dei lavoratori, anche con contratti di apprendistato o a progetto, a rischio di perdita del posto di lavoro ai sensi del Regolamento Ce 2204/2002».

Riferimenti bibliografici

- Aa.Vv., 2003, *Gli enti bilaterali: mercato del lavoro e rappresentanza sindacale*, «Lavoro e diritto», n. 2 (volume monografico, con interventi di L. Mariucci, G. Martinengo, G. Zilio Grandi, C. Cester, F. Carinci, R. Del Punta, S. Scarponi, F. Torelli, U. Romagnoli).
- Balandi G.G., 2007, *La tutela sociale nel mercato*, «Lavoro e diritto», n. 4, pp. 603-622.
- Bellardi L., 1997, *Contrattazione territoriale ed enti bilaterali: alcune osservazioni*, «Lavoro e Informazione», n. 1, pp. 17-23.
- Bozzao P., 2008, *La tutela previdenziale del lavoro discontinua*, Giappichelli, Torino.
- European Commission, 2007, *Employment in Europe 2006*, Bruxelles.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2007, *Social Partners and Social Security systems*, Dublino.
- Fammoni F. e Piccinini M., 2008, *Libro verde sul welfare: tutela pubblica e universale addio*, Cgil, Roma.
- Ferrera M., 1993, *Modelli di solidarietà*. Il Mulino, Bologna.
- Ferrera M., 2004, *La protezione contro la disoccupazione in Europa: osservazioni comparate e implicazioni per l'Italia*, in Isfol, *Sistemi di welfare e gestione del rischio economico di disoccupazione*, Franco Angeli, Roma.

- Ferrera M., 2007, *Trent'anni dopo. Il welfare state europeo fra crisi e trasformazione*, «Stato e mercato», n. 3, pp. 341-376.
- Fontana G., 2004, *Enti bilaterali e riforma del mercato del lavoro*, in De Luca Tamajo R., Rusciano M., Zoppoli L. (a cura di), *Mercato del lavoro. Riforma e vincoli di sistema*, Editoriale Scientifica, Napoli.
- Garofalo R., 2006, *Ammortizzatori sociali e occupabilità*, «Diritto delle relazioni industriali», n. 3, pp. 671-689.
- Giasanti L., 2008, *Lavoro subordinato non standard. Tra regolazione giuridica e tutela sociale*, Ediesse, Roma.
- Giometti L., 2003, *Enti bilaterali e oneri di contribuzione fra parte obbligatoria e normativa del contratto collettivo*, «D & L. Rivista critica di diritto del lavoro», n. 2, pp. 365-368.
- Giubboni S., 2003, *L'incerta europeizzazione. Diritto alla sicurezza sociale e lotta all'esclusione in Italia*, «Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali», n. 99/100, pp. 563-602.
- Lagala C., 2007, *Precariato e welfare in Europa*, Ediesse, Roma.
- Leonardi S., 2004a, *Fondi per la formazione e l'integrazione del reddito*, in Grezzi G. (a cura di), «Il lavoro tra progresso e mercificazione», Ediesse, 2004.
- Leonardi S., 2004b, *Gli enti bilaterali tra autonomia e sostegno normativo*, in «Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali», n. 103, pp. 443-496.
- Leonardi S., 2005, *Bilateralità e sindacato: quale ruolo per il sindacato*, Ediesse, Roma.
- Liso F., 2008, *Brevi appunti sugli ammortizzatori sociali*, in Aa.Vv., *Studi in onore di Edoardo Ghera*, Il Mulino, Bologna.
- Maddaloni D., 2008, *Lavoro e welfare nell'Europa Mediterranea*, in Ponzini G. e Pugliese E. (a cura di), *Un sistema di welfare mediterraneo*, Irrps/Cnr, Donzelli, Roma.
- Mariucci L., 2003, *La certificazione e gli enti bilaterali*, in Aa.Vv., *La riforma del mercato del lavoro proposta dal Governo*, Commentario a cura del Comitato giuridico del Dipartimento Lavoro dei Democratici di Sinistra, n. 15, disponibile sul sito http://www.dsonline.it/aree/lavoro/documenti/dettaglio.asp?id_doc=12832.
- Mattarella B.G., 2003, *Sindacati e pubblici poteri*, Giuffrè, Milano.
- Ministero del Lavoro, 2007, *Monitoraggio delle politiche occupazionali e del lavoro*, Roma.
- Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali, 2008, *La vita buona nella società attiva*, Roma.
- Miscione M., 2007, *Gli ammortizzatori sociali per l'occupabilità*, «Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali», n. 116, pp. 695-747.
- Negri N. e Saraceno C., 1996, *Le politiche contro la povertà in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Paci M., 2005, *Nuovi lavori, nuovo welfare. Sicurezza e libertà nella società attiva*, Il Mulino, Bologna.

- Pandolfo A. e Marimpietri I., 2001, *Ammortizzatori sociali «fai da te»*, «Rivista della previdenza pubblica e privata», vol. I.
- Paparella D., 2002, *La bilateralità nel sistema di relazioni industriali italiane*, Working Paper Cesos, disponibile sul sito: <http://www.cesos.org/doc/bilatera.doc>
- Pasquini F., 2004, *Il ruolo degli organismi bilaterali nel decreto attuativo della legge 14 febbraio 2003, n. 30/2004: problemi e prospettive*, in Tiraboschi M. (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro. Prime interpretazioni e proposte di lettura del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, Collana Adapt - Fondazione Marco Biagi, n. 2, Giuffrè, Milano.
- Pasquini F., Serra C., 2003, *Il ruolo degli enti bilaterali dopo la riforma*, in Tiraboschi M. (a cura di), *La riforma Biagi - Commentario allo schema di decreto attuativo della legge delega sul mercato del lavoro*, «I supplementi di Guida al Lavoro», Il Sole 24Ore, n. 4.
- Porcari S., 2004, *Protezione sociale e disoccupazione nell'«anomalia» italiana*, in Isfol, *Sistemi di welfare e gestione del rischio economico di disoccupazione*, Franco Angeli, Milano.
- Proia G., 2003, *Enti bilaterali e riforma del mercato del lavoro*, «Il diritto del lavoro», n. 6, pp. 647-657.
- Renga S., 2006, *La tutela sociale dei lavoratori*, Rdss, Giappichelli, Torino.
- «Revue de l'Ires», 1997, n. 24.
- Sacconi M., Reboani P., Tiraboschi M., 2004, *La società attiva. Manifesto per le nuove sicurezze*, Marsilio, Venezia.
- Salomone R., 2002, *Enti bilaterali e contrattazione: un nuovo modello di relazioni industriali*, «Contratti e Contrattazione Collettiva», n. 5.
- Sinzheimer H., 1984 [1928], *La democrazia del rapporto di lavoro*, in Arrigo G., Vardaro G. (a cura di), *Laboratorio Weimar*, Edizioni Lavoro, Roma.
- Spolverato G., 2006, *Enti bilaterali e Casse di assistenza integrativa*, «Diritto e pratica del lavoro», n. 10 (inserto), pp. 3-15.
- Tampieri A., 2006, *Accordo nel settore artigiano per assetti contrattuali ed enti bilaterali*, «Guida al lavoro», n. 9.
- Tiraboschi M., 2004a, *Il sostegno alla contrattazione collettiva e alla bilateralità nella riforma Biagi: alcune osservazioni critiche sull'art. 10 della legge 14 febbraio 2003, n. 30*, in Tiraboschi M. (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro. Prime interpretazioni e proposte di lettura del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276. Il diritto transitorio e i tempi della riforma*, Collana Adapt - Fondazione Marco Biagi, n. 2, Giuffrè, Milano.
- Tiraboschi M., 2004b, *Ccnl Commercio: apprendistato e iscrizione all'ente bilaterale*, «Guida al lavoro», n. 40, pp. 65-70.
- Varesi P.A., 2004, *Azione sindacale e tutela nel mercato del lavoro: il bilateralismo alla prova*, «Diritto delle relazioni industriali», n. 2, pp. 226-232.

Europa. Le politiche di conciliazione nel processo di consultazione delle parti sociali

Carlo Caldarini

L'articolo esamina come l'esigenza di una maggiore conciliazione tra lavoro retribuito, responsabilità familiari e vita privata, concetto sintetizzato nel termine anglosassone work-life balance, sia entrata nel dibattito politico e sindacale, fino a diventare uno degli obiettivi dell'agenda sociale europea. L'analisi si svolge soprattutto dal punto di vista del movimento sindacale europeo e punta a mettere in luce la distanza

tra le dichiarazioni di principio, contenute anche nel diritto comunitario, e la realtà dei fatti. In particolar modo, vengono prese in esame le due prime fasi del processo di consultazione delle parti sociali europee, lanciato dalla Commissione nel 2006 e tuttora in evoluzione al momento della stesura di queste pagine. L'articolo si chiude con un confronto tra le politiche messe in atto nei paesi del Nord e del Sud Europa.

1. Introduzione

L'esigenza di una migliore conciliazione tra il lavoro retribuito e gli altri aspetti della vita delle persone è una conseguenza, in buona parte, della maggiore partecipazione delle donne alla vita sociale e lavorativa, che sta trasformando l'organizzazione del lavoro e delle famiglie e mettendo in discussione una divisione che fino a pochi decenni fa sembrava immutabile: da un lato il lavoratore, maschio e a tempo pieno, dall'altro le donne cui venivano assegnati convenzionalmente i lavori familiari non retribuiti.

In verità, le donne hanno sempre lavorato, ma maternità e matrimonio hanno in genere rappresentato due momenti di rottura importante del loro corso di vita e la rinuncia alla maternità il prezzo da pagare per impegnarsi in ruoli professionali o sociali generalmente dominati dal mondo maschile (Righi, 2003).

Inoltre, l'allungamento della vita media e il declino della famiglia allargata hanno capovolto i rapporti tra le classi d'età, trasformando la popolazione anziana, una volta risorsa a disposizione delle famiglie, in un carico ulteriore di lavoro per le classi intermedie di età, soprattutto femminili.

Le conquiste sociali delle donne avviate con i movimenti femministi degli anni settanta, hanno fatto però nascere progressivamente la necessità di superare tale segregazione dei ruoli di genere, fino a determinare anche negli uomini, almeno in parte tra le nuove generazioni, l'esigenza di un ruolo più attivo nella gestione delle faccende familiari. L'incompatibilità tra tempi di lavoro e vita familiare comporta infatti un duplice e speculare svantaggio:

- ♦ impedisce alle donne di conciliare l'aspirazione ad una vita professionale propria e sicura con quella di continuare a curare la famiglia e i figli;
- ♦ impedisce agli uomini di occuparsi maggiormente della famiglia conciliando quest'esigenza con quella tradizionale lavorativa.

Come più volte sottolineato dai sindacati europei, anche congiuntamente alle altre parti sociali (Etuc, BusinessEurope, Ueapme, Ceep, 2008b), il risultato che ne consegue è una sorta di circolo vizioso, che porta le famiglie a ritardare la natalità, quando non a rinunciarvi del tutto, e che rende difficile raggiungere l'obiettivo di un più consistente aumento dell'occupazione femminile (Consiglio europeo di Lisbona, marzo 2000) in assenza di maggiori investimenti sugli aspetti di vita privata e familiare, come i servizi per l'infanzia (Consiglio europeo di Barcellona, marzo 2002).

Nella letteratura internazionale, la risposta a quest'insieme di problemi è riassunta nel termine anglosassone *work-life balance*, utilizzato le prime volte attorno alla fine degli anni settanta nel Regno Unito, da organizzazioni come *New ways to work* e *Working mother's association*. Nella pratica, invece, precursori di una nuova politica organizzativa furono le grandi aziende di servizi statunitensi quali Oracle, Sun e Apple, i cui stabilimenti prevedevano una serie di servizi per i propri dipendenti, sia materiali, come asili nido, palestra, lavanderia, ecc., sia immateriali, ossia di consulenza finanziaria, psicologica e di pratica quotidiana in genere. Ed è sempre negli Usa che sono nate le prime società di consulenza alle imprese, specializzate nell'erogazione di servizi di *work-life balance* (Aa.Vv., 2007).

Una definizione di cosa significhi oggi *work-life balance* in Europa è stata messa a punto di recente dalla Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, secondo la quale questo termine riguarda la capacità che hanno le persone di esercitare un controllo su «quando, dove e come lavorare», capacità che si realizza quando il diritto della persona ad una vita soddisfacente, all'interno e al di fuori del lavoro retribuito, è «accettato e rispettato come norma,

con un beneficio reciproco per l'individuo, per l'economia e per la società»¹.

Presentando in questo modo il problema, sembrerebbe che anche all'interno di sistemi particolarmente liberisti si prefiguri la possibilità di una sostanziale conciliazione, oltre che tra lavoro e vita familiare, anche tra interessi delle aziende e bisogni dei lavoratori. Ma «retorica e realtà» sono davvero così vicine? Alcune inchieste tra i lavoratori, come ad esempio quella realizzata dalla *Work foundation* di Londra tra e dal sindacato britannico dei servizi pubblici Unison, sembrerebbero dimostrare il contrario (Visser e Williams, 2006). Esistono, infatti, una serie di ostacoli reali alla messa in pratica delle politiche aziendali di *work-life balance*: insufficiente impegno del management aziendale nel ricercare una diversa organizzazione del lavoro; soluzioni non sempre adeguate agli effettivi bisogni dei lavoratori e delle loro famiglie; mancanza d'informazione; conseguenze negative sulla carriera per i lavoratori che accedono a misure di lavoro maggiormente flessibili; culture organizzative che ostacolano, nei fatti, ogni effettivo cambiamento.

Fanno da contrappeso a queste difficoltà una serie di conquiste sociali e diritti di principio, affermatasi negli ultimi trent'anni in Europa sia attraverso il diritto comunitario e il dialogo sociale, sia attraverso le politiche sociali nazionali di alcuni paesi, ad esempio del Nord Europa.

2. La conciliazione dei tempi di vita nel diritto sociale comunitario

La conciliazione tra vita professionale e familiare non fa parte degli obiettivi espliciti del diritto sociale europeo, così come definiti nei trattati. Tuttavia quest'aspetto non è affatto estraneo al campo d'azione comunitario, vuoi perché fa comunque parte della Carta dei diritti fondamentali dell'Ue (art. 33), vuoi perché hanno un'incidenza diretta su quest'aspetto diversi settori d'intervento comunitario, primo fra tutti il principio della parità di trattamento professionale tra uomini e donne sancito dall'art. 157 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, vuoi ancora perché nel corso degli anni le istituzioni europee hanno più volte trattato, in maniera diretta o indiretta, il tema della concilia-

¹ «Work-life balance is about people exercising control over when, where and how they work. It is achieved when an individual's right to a fulfilled life inside and outside paid work is accepted and respected as the norm, to the mutual benefit of the individual, business and society» (<http://www.eurofound.europa.eu>).

zione tra vita lavorativa e vita familiare, tramite lo strumento delle direttive europee o delle raccomandazioni e attraverso gli accordi-quadro tra le parti sociali europee, che in seguito al Trattato di Maastricht hanno acquisito il carattere di legislazione «negoziata», quindi obbligatoria per gli Stati membri, sotto forma di direttiva del Consiglio.

Una ricca giurisprudenza deriva inoltre dalle decisioni della Corte di Giustizia europea, ma per ragioni di spazio ci asterremo dal trattarne in questa sede (per maggiori approfondimenti: Moizard, 2006). In termini politici infine, oltre alle conclusioni del già citato Consiglio di Barcellona del 2002 sui servizi per l'infanzia, l'obiettivo di un migliore equilibrio tra vita professionale e vita privata è stato stabilito dal Consiglio sull'occupazione del luglio 2005 (Orientamento integrato n. 18) e dal Consiglio europeo del marzo 2006, che ha approvato il Patto europeo per l'uguaglianza tra gli uomini e le donne. Lo stesso obiettivo figura inoltre tra le priorità enunciate dalla Commissione europea nella sua «Tabella di marcia per la parità tra donne e uomini» per il periodo 2006-2010.

Percorreremo ora, brevemente, alcune principali tappe del diritto sociale comunitario, sorvolando su alcune norme relative alla parità di genere in materia di retribuzione salariale o di protezione sociale (direttive 75/117 del 1975, 79/7 del 1978 e 86/613 del 1986). È soltanto con l'inizio degli anni novanta, infatti, che vengono poste le vere e proprie basi del diritto europeo sul tema specifico della conciliazione tra vita lavorativa, familiare e privata.

Parità uomo-donna

Il caposaldo delle politiche di genere è la direttiva 76/207/Ce del 1976 sulla parità fra uomini e donne in materia di accesso all'occupazione, formazione e promozione professionale e condizioni di lavoro. In applicazione del principio di parità di trattamento, essa proibisce sì alcune norme nazionali di tutela specifica delle donne, come quelle contro il lavoro notturno nell'industria, ma al tempo stesso consente agli Stati membri di applicare delle misure di protezione in favore delle lavoratrici, in particolare in caso di gravidanza e maternità. Questa deroga al principio dell'uguaglianza tra uomini e donne si applica durante la gravidanza e per il periodo che segue immediatamente il parto per preservare le relazioni particolari che esistono tra la donna e il suo bambino.

Servizi per l'infanzia

La raccomandazione del 31 marzo 1992 sulla custodia dei bambini ha

per oggetto principale la conciliazione degli obblighi familiari e professionali, con l'obiettivo di aumentare la partecipazione degli uomini all'esercizio delle responsabilità familiari e quella delle donne al mercato del lavoro. Essa copre la messa in atto di servizi di custodia dei bambini e i congedi straordinari, le strutture e l'organizzazione del lavoro, la divisione delle responsabilità tra genitori, i lavoratori occupati e coloro che seguono una formazione o che sono alla ricerca di un posto di lavoro. Purtroppo una materia così vasta e complessa è stata affrontata attraverso lo strumento della raccomandazione, non obbligatorio per gli Stati membri. Ma questa scelta è dovuta all'assenza di competenza normativa in questo settore da parte dell'Ue.

Lavoratrici madri

La direttiva 92/85 del 19 ottobre 1992 sul miglioramento della sicurezza e della salute delle lavoratrici gestanti, puerpere o in periodo di allattamento garantisce alle donne un congedo di maternità di almeno quattordici settimane continuative, proibisce il licenziamento delle lavoratrici in gravidanza e fissa alcuni obblighi relativi alla tutela della loro salute e sicurezza sul lavoro. Le sue norme non si applicano ai genitori adottivi, né ai padri, i cui diritti in materia d'occupazione sono tuttavia protetti da altre disposizioni del diritto comunitario.

Congedi parentali

La direttiva 96/34/Ce del 3 giugno 1996, recepisce l'accordo quadro tra le parti sociali europee (Unice, Ceep, Ces) sui congedi parentali. Essa organizza il diritto individuale dei lavoratori, uomini e donne, ad un congedo parentale in seguito ad una nascita o adozione, con condizioni d'accesso e modalità d'applicazione stabilite dagli Stati membri. Il lavoratore in congedo è protetto contro il licenziamento e ha diritto al mantenimento del proprio posto di lavoro o di un lavoro equivalente. Deve essere garantita anche la continuità dei diritti alle prestazioni della sicurezza sociale già acquisiti. Infine, gli Stati membri devono prevedere un diritto dei lavoratori ad assentarsi per ragioni familiari urgenti, come in caso di malattia o infortunio di un congiunto. Quest'ultimo diritto spetta ad ogni membro della famiglia e non soltanto ai genitori, ma viene lasciata agli Stati membri la facoltà di stabilire le modalità d'applicazione, soprattutto per quanto concerne la durata e il trattamento economico.

Gestione dei tempi di lavoro

La direttiva 97/81 del 15 dicembre 1997 sul lavoro a tempo parziale,

relativa anch'essa ad un accordo-quadro tra le parti sociali europee, ha lo scopo di eliminare le discriminazioni nei confronti dei lavoratori a tempo parziale e, al tempo stesso, di contribuire allo sviluppo di questo tipo di lavoro. L'accesso al lavoro a tempo parziale deve dunque essere agevolato «in attesa di conciliare la vita professionale e la vita familiare» e «nell'interesse reciproco dei datori di lavoro e dei lavoratori in modo da favorire lo sviluppo delle imprese». La vita familiare non è dunque una ragione che il lavoratore dipendente può opporre contro un trasferimento da un orario ridotto ad un altro a tempo pieno e viceversa. Ma prevedendo l'obbligo di prendere in considerazione le domande dei lavoratori di cambiamento dei tempi di lavoro, si apre la possibilità di una scelta dei tempi di lavoro per ragioni familiari, senza che questa possa tuttavia affermarsi come diritto definitivo del lavoratore.

Anche la direttiva 2003/88 del 4 novembre 2003 tratta alcuni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro, ed è da tempo duramente contestata dal sindacato europeo poiché non garantisce ai lavoratori un riposo espressamente dedicato alla vita di famiglia: nella sua attuale versione, infatti, essa istituisce sì *tempi di riposo minimo*, ma considera il *tempo di riposo* in maniera residuale rispetto all'*orario di lavoro*. Secondo quest'accezione, si considerano ad esempio come «tempo di riposo» anche i periodi di reperibilità, durante i quali il dipendente pur essendo a disposizione dell'azienda non è obbligato a essere fisicamente presente sul luogo di lavoro².

3. *La consultazione delle parti sociali europee*

Il Trattato Ce ha introdotto nell'ordinamento comunitario la consultazione delle parti sociali europee su tutte le materie relative all'occupazione e su alcuni aspetti degli affari sociali (artt. 137 e 138). Questa procedura è strutturata in due fasi obbligatorie: la Commissione consulta le parti sull'orientamento possibile di un'azione comunitaria e poi sui contenuti specifici di quest'azione. Se alla conclusione delle due fasi le parti sociali non raggiungono un'intesa, la Commissione ha ugualmente facoltà d'intraprendere la preparazione di un'azione comunitaria.

² Vedi, ad esempio, le sentenze della Corte del 3 ottobre 2000 nel procedimento C-303/98, e quella del 9 settembre 2003 nel procedimento 151/02.

Le parti sociali implicate nella consultazione sulla conciliazione sono state in tutto 13 (Commission européenne, 2007b). La nostra analisi sarà però limitata alle quattro organizzazioni maggiormente rappresentative:

- ♦ la Ces, o Etuc in inglese, Confederazione europea dei sindacati;
- ♦ l'Unice, Unione europea delle grandi imprese, che a gennaio del 2007 ha mutato il proprio nome in BusinessEurope;
- ♦ l'Ueapme, Associazione europea delle piccole e medie imprese;
- ♦ il Ceep, Centro europeo delle aziende e dei servizi d'interesse pubblico.

3.1 Prima fase

La prima fase della consultazione è stata avviata dalla Commissione europea con la comunicazione del 12 ottobre 2006 su *Il futuro demografico dell'Europa* (Commissione europea, 2006a). Tale consultazione costituisce il naturale sviluppo di due precedenti processi di dialogo sociale europeo: il già citato accordo quadro tra le parti sociali del 1996 sul congedo parentale e il quadro d'azione sulla parità di genere adottato nel 2005. Quest'ultimo ha definito le seguenti priorità del periodo 2005-2010 per il dialogo sociale a livello di federazioni europee (categorie), a livello nazionale e a livello aziendale (Etuc, Ceep, Ueapme, Unice, 2005):

- ♦ favorire la conciliazione tra lavoro e vita privata, prevedendo nell'organizzazione del lavoro disposizioni flessibili e volontarie, anche in materia d'interruzioni di carriera o di congedi parentali, in modo da non indebolire la posizione e la partecipazione delle donne sul mercato del lavoro;
- ♦ sviluppare infrastrutture pubbliche accessibili e di buona qualità per l'assistenza ai bambini e nuovi servizi privati di custodia o d'aiuto a domicilio.

Con la consultazione dell'ottobre 2006, la Commissione europea ha rivolto alle parti sociali 5 principali questioni (Commission européenne, 2006):

1. Ritenete necessarie altre azioni nel settore della conciliazione? A livello comunitario, nazionale, settoriale o d'impresa?
2. Su quali settori intervenire, considerando l'orario di lavoro, le nuove tecnologie dell'informazione, i servizi per l'infanzia e per le altre persone a carico, i congedi familiari?
3. Con quali mezzi conciliare meglio vita professionale, vita privata e familiare?

4. L'attuale normativa comunitaria è sufficiente?
5. Come raggiungere il migliore equilibrio possibile tra costi e vantaggi per le persone e per le imprese?

Tutte le parti sociali hanno insistito sull'importanza della conciliabilità tra vita professionale e privata, sull'invecchiamento della popolazione e sulla insufficiente partecipazione delle donne al mercato del lavoro. Tutte dichiarano di appoggiare gli obiettivi di Barcellona e la tabella di marcia della Commissione europea, prestando attenzione alla questione delle pari opportunità e al superamento degli «stereotipi di genere». Le posizioni divergono però sulle materie più specifiche, riguardanti soprattutto le politiche familiari, l'organizzazione del lavoro e le misure da adottare a livello comunitario o di Stato membro.

Servizi alle famiglie

Tutte le parti sottolineano l'importanza dei servizi all'infanzia e per la cura delle persone non autosufficienti. La Ces è però sola nel ritenere che la Commissione dovrebbe agire nei confronti di quegli Stati membri che non stanno rispettando gli obiettivi di Barcellona e che la cura delle persone non autosufficienti dovrebbe entrare a far parte degli obiettivi di Lisbona. Il Ceep ritiene che l'accento debba essere messo piuttosto sui servizi di cura per le persone anziane. L'Unice ritiene che le misure specifiche su questa materia siano di competenza degli Stati membri e l'Ueapme propone di assegnare aiuti finanziari e fiscali alle aziende che offrono strutture d'accoglienza per l'infanzia.

Orario di lavoro

La Ces ritiene che una legislazione europea dovrebbe stabilire anche l'orario di lavoro massimo e una protezione minima nei confronti della flessibilità. Sottolinea inoltre che una gestione flessibile del tempo di lavoro dovrebbe offrire ai lavoratori la possibilità reale di conciliare lavoro a tempo pieno e responsabilità familiari, cosa che non può avvenire con orari troppo lunghi o troppo corti, o irregolari e imprevedibili.

Secondo l'Unice la mancanza di flessibilità in alcuni paesi può essere d'ostacolo alla conciliazione tra lavoro e vita familiare: è quindi importante incoraggiare gli Stati a eliminare questi ostacoli ed evitare la creazione di nuove rigidità a livello comunitario. Bisognerebbe, al contrario, favorire la partecipazione delle donne con misure di maggiore flessibilità dell'orario e dell'organizzazione del lavoro, come part-time, job-sharing, orario ridotto, interruzioni di carriera, ecc.

Azioni a livello comunitario

Per la Ces la conciliazione deve comportare anche una revisione delle direttive europee sull'orario di lavoro e sulla maternità e sulla organizzazione dei sistemi di protezione sociale. Il sindacato europeo considera necessaria un'azione a livello Ue per una vera uguaglianza tra i sessi: la dimensione di genere ha infatti un impatto importante sulla salute e sulla sicurezza nel luogo di lavoro, sulla divisione tra lavoro remunerato e non remunerato, sulla sicurezza dell'occupazione delle donne minacciata dalle frequenti interruzioni di carriera. Secondo la Ces il quadro delle disposizioni e delle politiche nazionali dovrebbe pertanto essere valutato dall'Ue per promuovere la convergenza e ridurre i divari tra gli Stati membri, in particolar modo nel campo della protezione della maternità e del congedo parentale, dell'orario di lavoro e dei contratti ad orario ridotto, della cura dei bambini e delle persone anziane e degli altri servizi familiari.

Dal canto loro, Ueapme e Unice ritengono che la legislazione corrente in materia di maternità e congedi parentali sia già adeguata e sufficiente al livello comunitario. Ueapme sottolinea la necessità di una migliore attuazione delle norme al livello nazionale, dove si può più facilmente tenere conto delle specifiche esigenze dei lavoratori e delle aziende. L'Unice fa inoltre notare che ogni eventuale modifica all'accordo quadro sul congedo parentale può essere effettuata soltanto dalle parti firmatarie e ritiene che eventuali misure di riforma dei sistemi di protezione sociale debbano essere discusse al livello dei singoli Stati membri, nell'ambito di un dibattito più ampio sull'invecchiamento demografico e sulla sostenibilità delle finanze pubbliche.

Il Ceep contesta i tempi, il metodo e il contenuto della consultazione e richiama la Commissione europea al rispetto dell'autonomia delle parti sociali, già impegnate su questi temi nell'ambito del quadro d'azione sulla parità di genere.

3.2 Seconda fase

Dopo aver ricevuto e analizzato le risposte ottenute dalle parti sociali, a maggio 2007 la Commissione europea ha lanciato una seconda fase di consultazioni, centrata stavolta su quattro aspetti principali:

- ♦ *Congedi.* Come incoraggiare gli uomini a beneficiare maggiormente delle misure di conciliazione e come cambiare la cultura delle organizzazioni che spesso discriminano i lavoratori di sesso maschile che chiedono di beneficiare di congedi familiari.

- ♦ *Servizi alle famiglie.* Come sviluppare un'offerta di servizi, accessibili anche nei costi e di buona qualità, per l'infanzia, per gli anziani e per le altre persone non autosufficienti.
- ♦ *Parità uomo-donna.* Come incoraggiare gli uomini a utilizzare effettivamente le misure di conciliazione tra vita lavorativa, privata e familiare.
- ♦ *Organizzazione del lavoro.* Come sviluppare nuove forme di gestione del lavoro, modulabili e più elastiche, facendo ricorso alle nuove tecnologie e alla formazione a distanza.

In particolare, la Commissione propone un superamento dell'attuale legislazione comunitaria e nazionale sui congedi parentali, in modo da comprendere espressamente anche i congedi di paternità, di adozione e per la cura di familiari non autosufficienti, e un miglioramento della direttiva sulle lavoratrici in maternità, per quanto riguarda la durata dei congedi, la loro remunerazione e il diritto al mantenimento del posto di lavoro dopo il periodo di congedo.

In risposta a quest'invito, a luglio 2007 le parti sociali europee hanno inviato una lettera congiunta al Commissario europeo Spidla, in cui si chiede di procedere a una valutazione dei progressi realizzati negli Stati membri con l'esecuzione dell'accordo quadro sui congedi parentali del 1996 e delle altre disposizioni nazionali di sostegno ai genitori (organizzazione flessibile del lavoro, assistenza all'infanzia e altre forme di congedo). Le stesse parti sociali hanno inoltre lanciato a loro volta una consultazione delle proprie strutture nazionali, conclusasi nel febbraio 2008. Anche in questo caso, di là delle dichiarazioni di ordine generale, le posizioni sugli specifici aspetti sono piuttosto lontane.

Congedi

Per la Ces, la questione da trattare con priorità assoluta è la retribuzione del congedo parentale, sia per le donne (tutela del reddito e riduzione del divario salariale) sia per gli uomini (promozione del diritto al congedo di paternità). La Ces approva anche la proposta della Commissione di rafforzare ulteriormente la direttiva 92/85 per le lavoratrici madri.

Per BusinessEurope (ex Unice) esiste già un quadro giuridico completo sui congedi, sulla maternità e sulle pari opportunità e non vi è alcuna necessità di estendere la legislazione europea. Gli imprenditori ritengono anzi che un innalzamento dei livelli di protezione avrebbe un effetto contrario sui tassi di partecipazione ai mercati del lavoro.

Anche Ueapme si dichiara scettica rispetto all'ipotesi di estendere la legislazione sociale con nuove misure, come i congedi di paternità o per la cura di un familiare, rimanda alle competenze degli stati membri ogni decisione riguardante le prestazioni economiche e ritiene sproporzionata l'enfasi posta dalla Commissione europea proprio sui congedi parentali, rispetto alle altre forme di conciliazione. Non molto diverso il punto di vista delle imprese d'interesse pubblico: il Ceep ritiene che non sia ancora dimostrata l'esistenza di una correlazione fra diritti e livello di partecipazione femminile al mercato del lavoro o fra diritti e tassi di natalità e che si stia dando, pertanto, troppa importanza all'uso di strumenti legislativi, mentre sarebbe più opportuno un approfondimento delle prassi già individuate dal quadro d'azione del 2005.

Servizi alle famiglie

La Ces fa notare che un numero sempre maggiore di famiglie è costretto a ricorrere al mercato per poter accedere a servizi per l'infanzia o per la cura delle persone non autosufficienti. L'accoglienza dell'infanzia dovrebbe invece essere considerata come un servizio d'interesse generale, alla stessa stregua della scuola primaria, e l'Ue dovrebbe pretendere che gli Stati membri ne facciano un servizio accessibile a tutti. Secondo BusinessEurope, Ueapme e Ceep i servizi per l'infanzia sono il modo più efficace per favorire la conciliazione e per innalzare il tasso d'occupazione femminile. I rappresentanti degli imprenditori europei ritengono però che sia compito delle autorità pubbliche assicurarli e che i congedi parentali non siano «la panacea» contro la carenza di questi servizi.

A differenza delle altre parti sociali, la Ces mette l'accento non soltanto sulle esigenze degli adulti che lavorano, ma anche sul valore dell'educazione precoce dei bambini, mettendo lo sviluppo del bambino e il suo benessere al centro di quest'approccio. La qualità di quest'accoglienza è dunque decisiva, non soltanto perché i genitori affidino i loro bambini a questi servizi, ma soprattutto per il futuro sociale ed educativo del bambino stesso. Il sindacato europeo insiste inoltre nel chiedere che la cura delle persone non autosufficienti entri a far parte della strategia di Lisbona.

Parità uomo-donna

Secondo la Ces, la tendenza degli uomini a non assumere responsabilità nelle cure familiari riflette una realtà nella quale ai lavoratori ma-

schi vengono offerti salari più elevati, posti di lavoro migliori, maggiori possibilità di carriera, un livello più elevato di copertura della sicurezza sociale e migliori prospettive di pensione. Per realizzare un vero cambiamento occorrerebbe dunque un «approccio integrato», basato su un cambiamento culturale dell'organizzazione del lavoro (un «buon lavoratore» è un lavoratore, uomo o donna, che si occupa anche degli altri) e su una più equilibrata distribuzione dei «tempi» (le misure di conciliazione non devono essere pensate essenzialmente per le donne). La Ces auspica dunque un superamento del modello tradizionale di «sostegno alla famiglia», che si trova ancora alla base della maggior parte dei sistemi di retribuzione, fiscali e di protezione sociale, e l'introduzione di un modello moderno di «percorso di vita individuale», in cui tutti i lavoratori, uomini e donne, sperimentino varie tappe nella loro partecipazione al lavoro retribuito, alla formazione e alle cure familiari. Questo nuovo modello familiare cambia radicalmente il ruolo dei padri e la loro implicazione nell'istruzione e nella crescita dei figli, fin dai primi giorni di vita. Per realizzare e governare questo cambiamento, occorre secondo la Ces una diversa organizzazione degli orari di lavoro, un maggiore sviluppo dei congedi parentali e una campagna capillare di sensibilizzazione.

Secondo le organizzazioni dei datori di lavoro una migliore distribuzione dei compiti tra i due sessi è «certamente un obiettivo lodevole», ma dipende dalle differenze culturali e non da un'ulteriore regolamentazione. Questo problema deve essere affrontato a livello di Stati membri, con la promozione di una cultura di uguaglianza e la lotta agli stereotipi.

Organizzazione del lavoro

Secondo la Ces, al centro del dibattito vi è la questione degli orari. Il sindacato europeo chiede che siano posti dei limiti chiari, per legge, agli orari di lavoro troppo lunghi o troppo irregolari e insiste perché sia rivista la direttiva 2003/88. La Ces richiama anche l'attenzione sui «potenti effetti negativi» del lavoro a tempo parziale nella maggior parte dei paesi dell'Ue, in termini di segregazione tra uomini e donne e di divario nelle retribuzioni. Quanto alle nuove tecnologie, per la Ces l'esperienza di alcuni paesi come Danimarca e Paesi Bassi mostra come il telelavoro abbia piuttosto un effetto negativo sulla conciliazione, poiché può portare a situazioni in cui il lavoro è «senza limiti» e in cui sono sempre le donne che compiono i maggiori sforzi di conciliazione.

Per BusinessEurope, la chiave del cambiamento è la competitività. Le imprese sono pronte ad adottare nuove forme di organizzazione del lavoro se possono migliorare la produttività del lavoro e la soddisfazione dei clienti. Poiché i bisogni sono variegati, secondo gli imprenditori le soluzioni vanno trovate localmente. Vanno quindi resi accessibili alla singola impresa tutti gli strumenti di flessibilità del lavoro: part-time, flexi-time, working hours account, job alternation, telelavoro, ecc. Anche per Ueapme, lavoro part-time e telelavoro contribuiscono ad una migliore conciliazione, così come le altre forme di organizzazione flessibile già in uso tra le Pmi, che «generano un'atmosfera amichevole in famiglia e un migliore clima di lavoro». Per il Ceep infine, che già nella prima fase aveva contestato la legittimità della consultazione, un quadro per l'esecuzione di tali misure è già definito dagli accordi tra le parti sociali sul congedo parentale, sul lavoro part-time, sul telelavoro e sulla parità di genere.

3.3 Seguito della consultazione

Terminata anche la seconda fase della consultazione (estate 2008), le parti sociali europee proseguono il negoziato bilaterale sul tema dei congedi parentali, le cui basi sono state poste dal già citato accordo quadro del 1995, mentre spetta alla Commissione europea definire delle proposte sul tema specifico dei congedi di maternità, regolato dalla direttiva europea del 1992.

Dopo avere esaminato le risposte delle parti sociali, la Commissione europea ha dunque avviato una «valutazione d'impatto» delle modifiche legislative possibili nel settore della conciliazione, basata anche su un'analisi costi/benefici di eventuali nuove norme in materia di congedi di maternità, paternità, adozione e per la cura di familiari a carico (European Commission, 2008c). Al momento di scrivere queste pagine (ottobre 2008), i risultati completi della valutazione non sono ancora pubblicati mentre la Commissione ha già anticipato le sue proposte che toccano, in sintesi, due aspetti:

- ♦ diritti al congedo di maternità per le lavoratrici (direttiva 92/85);
- ♦ parità di trattamento per i lavoratori autonomi e per i loro coadiuvanti familiari (direttiva 86/613).

La prima proposta della Commissione porta la durata minima del congedo di maternità da 14 a 18 settimane³, con trattamento pari al

³ In tredici Stati membri il congedo di maternità dura già diciotto settimane o più: Bulgaria, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Ungheria, Irlan-

100% del salario durante tutto il periodo⁴. Si concede inoltre alle donne maggiore flessibilità nella scelta del periodo durante il quale prendere la parte non obbligatoria del congedo (prima o dopo il parto). La protezione contro il licenziamento viene rafforzata e al termine del congedo di maternità le donne mantengono il diritto alla stessa occupazione o a un'occupazione equivalente. Infine, le donne che riprendono il lavoro dopo un congedo di maternità hanno diritto a chiedere orari di lavoro più flessibili; il datore di lavoro è obbligato ad esaminare queste domande ma non ad accettarle.

Con la seconda proposta, le donne che esercitano un'attività indipendente beneficeranno dello stesso diritto al congedo di maternità delle lavoratrici dipendenti, ma su base volontaria. I coniugi e i partner di vita (riconosciuti come tali dal diritto nazionale) che lavorano in modo informale in piccole imprese familiari potranno avere accesso alla sicurezza sociale e il loro livello di protezione sarà almeno equivalente a quello dei lavoratori che esercitano formalmente un'attività indipendente.

Contemporaneamente a queste due proposte, la Commissione ha pubblicato un rapporto sullo stato d'attuazione degli obiettivi di Barcellona che presenta, per la prima volta, dati armonizzati e comparabili sui servizi per l'infanzia negli Stati membri. Nel marzo 2002 il Consiglio europeo di Barcellona aveva infatti invitato gli Stati membri a «rimuovere i disincentivi» all'ingresso delle donne nel mondo del lavoro garantendo, entro il 2010, adeguate strutture di accoglienza per almeno il 90% dei bambini di età compresa fra i 3 e i 6 anni e per almeno il 33% dei bambini di età inferiore ai 3 anni. Anche se si sono registrati dei progressi, il rapporto della Commissione europea del 3 ottobre 2008 mostra come, sei anni dopo il Consiglio europeo di Barcellona, i risultati siano ancora deludenti (European Commission, 2008a; European Commission, 2008b):

- ♦ soltanto in Finlandia, Svezia e Danimarca, l'assistenza alla prima infanzia è sancita come diritto sociale;

da, Italia, Lituania, Polonia, Romania, Slovacchia e Regno Unito. La durata di diciotto settimane deriva da una raccomandazione dell'Organizzazione internazionale del lavoro, OIL, del 2000.

⁴ Gli Stati membri avranno tuttavia la facoltà di fissare un tetto massimo a tale trattamento, ad un importo obbligatoriamente superiore alla prestazione di malattia.

- ♦ al di fuori di questi tre paesi, soltanto Belgio e Spagna hanno pienamente conseguito entrambi gli obiettivi di Barcellona;
- ♦ la maggior parte degli Stati membri non raggiungerà gli obiettivi prefissati entro il 2010.

La Ces ha giudicato le proposte della Commissione europea «opportune e necessarie», anche se non sufficientemente ambiziose. Il piano presentato dalla Commissione incontrerà probabilmente l'opposizione degli Stati membri, in primo luogo Germania e Repubblica Ceca, che si sono immediatamente dichiarati preoccupati che l'iniziativa possa avere un effetto opposto a quello auspicato, ossia creare maggiori ostacoli all'occupazione femminile a causa dei maggior oneri finanziari. Simile la reazione delle parti datoriali, in particolare le piccole e medie imprese. L'Ueapme si è detta infatti soddisfatta della proposta sul lavoro autonomo, ma è contraria a quella sul congedo di maternità, ritenendo che non ci sia nessuna prova del fatto che le norme attuali siano insufficienti o inefficaci. Al contrario, si ritiene che l'iniziativa della Commissione generi nuove difficoltà e costi supplementari per le Pmi e che possa mettere in pericolo i negoziati tra le parti sociali sulla direttiva sul congedo parentale.

4. Tempi di vita, tempi di lavoro: un problema di parità tra uomini e donne

Il problema della conciliazione tra i differenti aspetti della vita viene dunque affrontato dalle istituzioni Ue e dalle parti sociali europee soprattutto attraverso il principio delle pari opportunità di genere e la gestione dei tempi di lavoro, di cui i due caposaldi principali sono, come abbiamo già visto:

- ♦ la direttiva 76/207/Ce del 1976 sulla parità professionale tra uomini e donne;
- ♦ l'accordo tra le parti sociali sui congedi parentali del 1996.

Tuttavia, a più di trent'anni dalla direttiva 76/207 e oltre un decennio dopo l'accordo sui congedi parentali, una delle principali ambizioni della strategia europea per l'occupazione resta quella di raggiungere pari opportunità di accesso al mercato del lavoro.

Nel 2007, ad esempio, il tasso d'occupazione nell'Ue è stato del 72% per gli uomini e del 58% per le donne. Ma anche le donne professionalmente attive devono affrontare, durante la loro vita lavorativa, dei

veri e propri percorsi ad ostacoli. Ad esempio, circa il 31% delle donne europee occupate ha un lavoro a tempo parziale, mentre per gli uomini questo accade soltanto nell'8% dei casi (Eurostat, 2007). I congedi parentali, per fare un altro esempio, continuano nonostante tutto ad essere appannaggio del mondo femminile, e in quei pochi casi in cui è l'uomo a richiedere un congedo o un lavoro part-time, ciò avviene per periodi molto più brevi (Commissione europea, 2006b).

In questa situazione, il tasso d'occupazione è strettamente collegato al numero di figli, ma in misura totalmente diversa per uomini e donne (Eurostat, 2005):

- ♦ Nella fascia di età 20-49 anni, il tasso d'occupazione è del 75% per le donne senza figli, del 60% per le donne con figli e del 41% per quelle con più di due figli.
- ♦ Il tasso d'occupazione è invece maggiore per gli uomini con figli (91%) e minore per quelli senza figli (86%).

4.1 Un esempio: le politiche familiari in Svezia

In Svezia una legge del 1985 stabilisce che ogni bambino oltre i 18 mesi d'età deve avere accesso ad un asilo (*daghem*), collettivo o familiare, e quindi alla scuola materna; compito poi trasferito ai Comuni nel 1995. Anche se non è stato facile esaurire subito tutte le richieste, il risultato è che quasi tutte le madri con bambini della prima infanzia sono potute entrare nel mercato del lavoro. I successivi governi hanno cercato d'includere la dimensione delle pari opportunità in ogni azione politica e amministrativa, anche nei periodi di congiuntura sfavorevole degli anni novanta, e tra il 1970 e il 1998 il numero di bambini nelle strutture per l'infanzia è aumentato 10 volte. Oggi in Svezia gli asili nido non accolgono bambini al di sotto di un anno, e quasi il 100% dei bambini di questa età sono allattati dalle mamme. Le strutture per l'infanzia sono a pagamento e il loro costo, variabile secondo i redditi della famiglia e il comune di residenza, è piuttosto oneroso per le famiglie. Per compensare questi costi, la Svezia si è presto dotata di un generoso sistema di congedi parentali di diciotto mesi, sia per i figli naturali sia per le adozioni, a carico del regime pubblico di sicurezza sociale e aperto ad entrambi i genitori. Dal 2001 un genitore può trasferire all'altro il diritto alla prestazione economica, ad eccezione dei sessanta giorni per ciascun genitore (Commissione europea, 2003).

All'inizio degli anni ottanta la società svedese ha iniziato a occuparsi anche della condizione dei genitori separati, soprattutto del fatto che

la maggior parte dei padri non riusciva più a svolgere un ruolo nella cura dei bambini, affidata di solito alle madri. Il Ministero per le Pari opportunità ha creato quindi una *Direzione per gli uomini* e il diritto di famiglia è stato modificato in favore della corresponsabilità e dell'affidamento congiunto, offrendo anche alle donne un carico familiare meno gravoso e maggiori possibilità d'inserimento nel lavoro.

L'implementazione di queste politiche familiari e il passaggio da un sistema «tutto asilo» all'approccio «due genitori educatori», con una presenza comunque sempre forte dello Stato, ha portato un forte aumento dell'occupazione femminile e delle nascite. La crisi economica degli ultimi anni ha leggermente ridimensionato i tassi di natalità, che comunque sono ora superiori a quelli dell'Europa del Sud, ma la Svezia non ha mai del tutto abbandonato la fiducia in questo genere di politiche e l'obiettivo di un equilibrio demografico basato su una ragionevole conciliazione tra lavoro e vita familiare resta pertanto più che verosimile.

4.2 La differenza tra Nord e Sud dell'Europa: problema culturale o problema politico?

Considerando complessivamente lavoro retribuito, studio e lavoro domestico, ci si accorge che non sono gli uomini a sopportare i maggiori carichi di lavoro, ma le donne.

Tabella 1 - Tempo dedicato al lavoro domestico, al lavoro retribuito e allo studio in alcuni paesi dell'Ue (anno 2005)

	Be	De	Ee	Es	Fr	It	Uk	Pl	Se	No
<i>Donne</i>										
Lavoro retribuito + studio	2,07	2,05	2,33	2,26	2,31	2,06	2,33	2,29	3,12	2,53
Lavoro domestico	4,32	4,11	5,02	4,55	4,30	5,20	4,15	4,45	3,42	3,47
Totale	6,39	6,16	7,35	7,21	7,01	7,26	6,48	7,14	6,54	6,00
<i>Uomini</i>										
Lavoro retribuito + studio	3,30	3,35	3,40	4,39	4,03	4,26	4,18	4,15	4,25	4,16
Lavoro domestico	2,38	2,21	2,48	1,37	2,22	1,35	2,18	2,22	2,29	2,22
Totale	6,08	5,56	6,28	6,16	6,25	6,01	6,36	6,37	6,54	6,38

Nota: Fascia d'età considerata: 20-74 anni. Tempo espresso in ore e minuti per giorno.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Eurostat, 2006.

I dati esposti in tabella 1 mostrano infatti come le donne lavorino più degli uomini in quasi tutti i principali paesi europei (mediamente 7 ore e 15 minuti al giorno, contro 6 ore e 40). Inoltre gli uomini dedicano in media due terzi del loro tempo al lavoro retribuito e soltanto un terzo al lavoro domestico. Per le donne accade esattamente il contrario.

Tabella 2 - Tasso di occupazione femminile, tasso di disoccupazione giovanile femminile e tasso di fecondità in alcuni paesi dell'Ue (anno 2004)

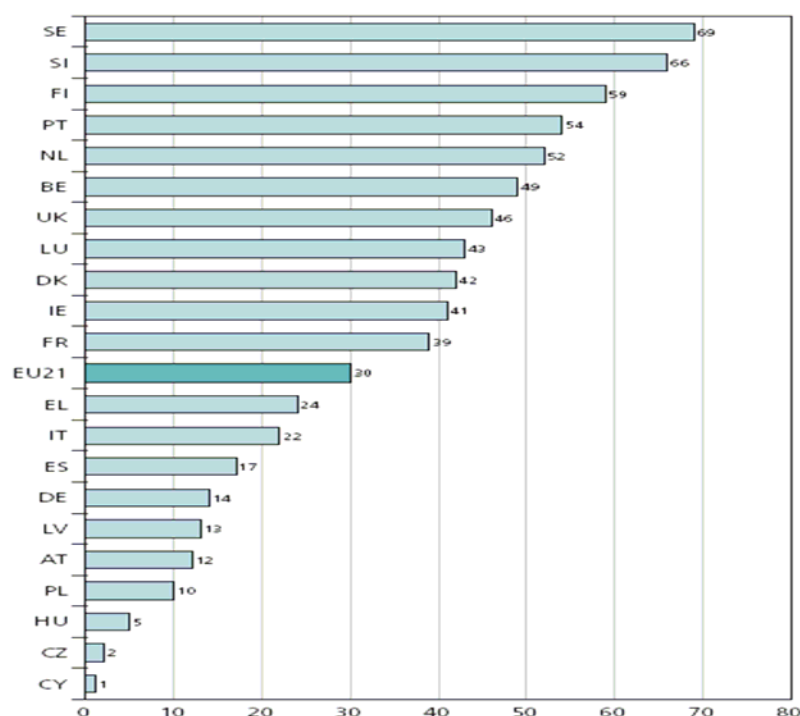
	Tasso di occupazione femminile 15-64 anni	Tasso di disoccupazione giovanile femminile	Tasso di natalità
Ue	55,7	19,3	1,5
Danimarca	71,6	8,1	1,8
Grecia	45,2	36,3	1,3
Italia	45,2	27,2	1,3
Spagna	48,3	26,5	1,3
Svezia	70,5	16,9	1,8

Fonte: European Commission, 2007.

In Svezia e Norvegia le donne dedicano in media al lavoro domestico circa il 50% del tempo in più rispetto agli uomini. In Spagna e in Italia la differenza supera invece il 200%. La sola preparazione dei pasti, occupa le donne italiane per un tempo 10 volte superiore agli uomini (Eurostat, 2006). Nei paesi scandinavi, che storicamente hanno sempre avuto alta partecipazione delle donne al mercato del lavoro, i tassi d'occupazione femminili superano il 70%. Nei paesi dell'Europa meridionale (Italia, Spagna e Grecia) sono inferiori al 50% (tabella 2). La differenza tra Europa del Nord e paesi mediterranei è legata a fattori sia socioculturali (ruolo delle donne nella società) sia istituzionali (servizi per le famiglie, asili nido, congedi parentali, ecc.). Il nesso tra comportamenti sociali della popolazione e politiche pubbliche è dimostrato anche dal fatto che sia i tassi d'occupazione femminile sia quelli di natalità sono superiori alla media in quei paesi, come Danimarca e Svezia, dove si sono sviluppate molto presto politiche di conciliazione fra vita professionale e familiare, favorendo per le donne (ma anche tra gli uomini) una scelta più libera fra carriera professionale e qualità della vita familiare. Secondo uno studio della Fondazione europea effettuato nel 2006 su un campione di 1.800.000 imprese con più di 9 dipendenti, soltanto

nel 30% delle imprese europee risulta aver beneficiato di un congedo parentale almeno un dipendente di sesso maschile. In Grecia, Italia e Spagna tale percentuale è inferiore al 25%, mentre in Svezia e Slovenia è superiore al 65% (figura 1).

Figura 1 - Percentuale di imprese in cui almeno un dipendente di sesso maschile ha beneficiato di un congedo parentale in 21 paesi dell'Ue



Fonte: European Foundation, 2006b.

In Svezia e in Slovenia una parte del periodo di congedo parentale è riservata esclusivamente ai padri e il periodo completo di cui una coppia di genitori può beneficiare è riconosciuto soltanto se anche il padre prende una parte del permesso. Tuttavia, persino in paesi come la Svezia la durata dei congedi parentali dei padri è, in media, considerevolmente più breve di quelli delle madri.

Per comprendere meglio le specificità dei paesi del Sud Europa, tradizionalmente caratterizzati da bassa partecipazione delle donne, bassa

fecondità e alta rigidità dei sistemi sociali ed economici, bisogna dunque tenere conto della scarsità dei servizi alle famiglie e del lento sviluppo delle forme di lavoro maggiormente conciliabili con la vita familiare (Del Boca, 2002; Righi, 2003).

I paesi in cui le strutture sociali ed economiche hanno maggiori rigidità nel gestire le fasi di transizione della vita, sono infatti anche quelli in cui una bassa partecipazione femminile al mondo del lavoro si accompagna ad una forte diminuzione della natalità. Nei paesi invece dove alcuni passaggi o scelte sono più facilitati, vuoi per un maggiore «ottimismo» sintetizzato dall'andamento positivo del Pil, vuoi per la presenza di sistemi di welfare più forti e più flessibili, avvengono un maggior numero di transizioni in entrata e uscita dai diversi stati della vita lavorativa e familiare e sembra esserci spazio per una maggiore conciliazione tra questi.

Riferimenti bibliografici

- Aa.Vv., 2007, *Soluzioni e strumenti di work life balance*, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia.
- Aybars A.I., 2007, *Work-life Balance in the Eu and Leave Arrangements Across Welfare Regimes*, «Industrial Relations Journal», vol. 38, n. 6, pp. 569-590.
- Brachet S., 2001, *Politique familiale et assurance parentale en Suède: une synthèse*, Dossier d'Etude Caisse Nationale des Allocations Familiales (Cnaf)n. 21, Parigi.
- BusinessEurope, 2007, *European Commission's second-stage consultation of European social partners on Reconciliation of Professional, Private and Family life*, 13 luglio.
- Ceep - Centre européen des entreprises à participation publique et des entreprises d'intérêt économique général, 2006, *CEEP Response to First State Consultation of the European Social Partners on Reconciliation of Professional, Private and Family Life*, Bruxelles, 4 dicembre.
- Ces - Confédération européenne des syndicats, 2006a, *Position de la CES lors de la première phase de la consultation des partenaires sociaux européens au niveau communautaire sur la conciliation de la vie professionnelle, de la vie privée et de la vie familiale*, Bruxelles 7-8 dicembre.
- Ces - Confédération européenne des syndicats, 2006b, *Position de la CES sur la deuxième phase de consultation des partenaires sociaux européens concernant la conciliation de la vie professionnelle, de la vie privée et de la vie familiale*, Bruxelles, luglio.
- Commissione europea, 2003, *Relazione sull'attuazione della direttiva 96/34/CE del Consiglio, del 3 giugno 1996, concernente l'accordo quadro sul congedo parentale concluso dall'UNICE, dal CEEP e dalla CES*, Com(2003) 358 definitivo.

- Commissione europea, 2006a, *Il futuro demografico dell'Europa, trasformare una sfida in un'opportunità*, Com(2006) 571 definitivo.
- Commissione europea, 2006b, *Una tabella di marcia per la parità tra donne e uomini 2006-2010*, Com(2006) 92 definitivo.
- Commission européenne, 2006, *Première étape de la consultation des partenaires sociaux européens sur la conciliation de la vie professionnelle, de la vie privée et de la vie familiale*, Sec(2006) 1245.
- Commission européenne, 2007a, *Egalité entre les femmes et les hommes. Une Feuille de route pour le futur*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Lussemburgo.
- Commission européenne, 2007b, *Deuxième phase de la consultation des partenaires sociaux européens sur la conciliation de la vie professionnelle, de la vie privée et de la vie familiale*.
- Consiglio dell'Ue, 1996, *Direttiva 96/34/CE del Consiglio del 3 giugno 1996 concernente l'accordo quadro sul congedo parentale concluso dall'UNICE, dal CEEP e dalla CES*, Gazzetta ufficiale L 145 del 19 giugno, pp. 4-9.
- Crompton R. (a cura di), 1999, *Restructuring Gender Relations and Employment: The Decline of the Male Breadwinner*, Oxford University Press, Oxford, Uk.
- Crompton R., Lyonette C., 2005, *Work-life «balance» in Europe*, Gender equality network (GeNet) Working Paper, n. 10, Economic and Social Research Council's Priority Network Programme, Cambridge, Uk.
- Del Boca D., 2002, *Low Fertility and Labour Force Participation of Italian Women: Evidence and Interpretations*, Oecd Labour Market and Social Policy Occasional Papers n. 61, Oecd Directorate for Employment, Labour and Social Affairs.
- Etuc (European trade union confederation), Ceep (Centre européen des entreprises à participation publique et des entreprises d'intérêt économique), Ueapme (Union européenne de l'artisanat et des petites et moyennes entreprises), Unice (Union of industrial and employers' confederations of Europe), 2005, *Framework of Actions on Gender Equality*, Bruxelles, 22 marzo.
- Etuc, Businesseurope, Ueapme, Ceep, 2008a, *Reconciliation of Professional, Private and Family Life*, Progress Report, 27 febbraio.
- Etuc, Businesseurope, Ueapme, Ceep, 2008b, *Joint Letter from the European Social Partners on Childcare*, 7 luglio.
- European commission, 2007, *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion. Country Profiles*, Commission Staff Working Document, Bruxelles, 22.02.2007, Sec(2007) 272.
- European commission, 2008a, *Implementation of the Barcelona Objectives Concerning Childcare Facilities for Pre-school-age Children*, Com(2008) 638, Sec(2008) 2524.
- European commission, 2008b, *Implementation of the Barcelona Objectives Concerning Childcare Facilities for Pre-school-age Children*, Com(2008) 598, Sec(2008) 2524.

- European commission, 2008c, *Study on the Costs and Benefits of Options to Improve Provisions for the Reconciliation of Work, Private and Family Life. Main Report*, giugno.
- European Foundation, 2006a, *Working Time and Work-life Balance: A Policy Dilemma*, Background paper, Bruxelles.
- European Foundation, 2006b, *Working Time and Work-life Balance in European Companies*, Office for Official Publications of the European Communities, Lussemburgo.
- Eurostat, 2005, *Les femmes ayant des enfants ont des taux d'emploi plus bas et de travail à temps partiel plus élevés*, Statistiques en bref, n. 49.
- Eurostat, 2006, *Comment se répartit le temps des Européennes et des Européens?* Statistiques en bref, n. 4.
- Eurostat, 2007, *Une illustration statistique de la situation des femmes et des hommes dans l'UE27*, Communiqué de presse, Stat/07/32.
- Marc C. e Zajdela H., 2005, *Emploi des mères et politique familiale: doit-on s'inspirer du modèle suédois?*, Centre d'études de l'emploi, Document de Travail n. 45.
- Moizard N., 2006, *Conciliation entre vie professionnelle et vie familiale en droit social communautaire*, «Informations sociales», n. 129, pp. 130-139.
- Pauti A., 1992, *La politique familiale en Suède*, «Population» (edizione francese), n. 4, pp. 961-985.
- Righi A., 2003, *Le tendenze di fecondità e di partecipazione femminile al mercato del lavoro*, in atti del Seminario Cnel-Istat «Maternità e partecipazione delle donne al mercato del lavoro tra vincoli e strategie di conciliazione», Roma, 2 dicembre.
- Sullerot E., 2001, *La politique familiale en Suède*, «Population & Avenir», n. 653, p. 7.
- Ueapme - Union européenne de l'artisanat et des petites et moyennes entreprises, 2006a, *UEAPMÈs Response to the first stage Consultation of the European Social Partners on «The Reconciliation of Professional, Private and Family Life»*, Bruxelles, 20 novembre.
- Ueapme - Union européenne de l'artisanat et des petites et moyennes entreprises, 2006b, *UEAPMÈs Response to the second stage Consultation of the European Social Partners on «The Reconciliation of Professional, Private and Family Life»*, Bruxelles 17 luglio.
- Unice - Union of Industrials and Employers' Confederations of Europe, 2006, *UNICE Reply to the European Commission's first-stage Consultation of European social partners on Reconciliation of Professional, Private and Family Life*, Bruxelles, 23 novembre.
- Visser F. e Williams L., 2006, *Work-life Balance: Rhetoric Versus Reality?*, The Work Foundation, Londra.

Gli autori

Bruno Amoroso è professore emerito nell'Università di Roskilde (Danimarca), dove insegna dal 1972 Economia internazionale e dello sviluppo, e titolare della cattedra Jean Monnet sulla Cooperazione economica e la coesione sociale dei paesi dell'Unione Europea.

Carlo Caldarini è responsabile dell'Osservatorio Inca Cgil per le politiche sociali in Europa (Bruxelles). Sociologo e pedagogista, ha collaborato con diverse istituzioni educative e di ricerca, tra cui Ires, Inea, Albafor, Saip, Università Roma Tre e Université Libre de Bruxelles.

Mimmo Carrieri è docente di Sociologia economica e del lavoro nell'Università di Teramo dove è anche presidente del corso di laurea specialistica in Pubblicità e comunicazione d'impresa.

Andrea Ciarini, dottore di ricerca in Sociologia, è assegnista di ricerca presso il Dies, Dipartimento Innovazione e società, della Facoltà di Sociologia, Università «Sapienza». Collabora come ricercatore con la Fondazione Pastore. I suoi interessi riguardano il mutamento del welfare e le relazioni industriali.

Caroline de la Porte è professore associato presso la University of Southern Denmark, Odense. I suoi principali interessi di ricerca sono la politica di integrazione europea, l'azione europea in materia di politiche sociali e del lavoro, in particolare attraverso i nuovi metodi di governance.

Christian Dufour, sociologo, è direttore aggiunto de l'Institut de Recherches Economiques et Sociales (Ires, France), esperto di relazioni professionali comparate, autore e coautore di numerosi articoli e lavori su questi temi.

Bernhard Ebbinghaus è professore di Sociologia e direttore del Mannheim Centre for European Social Research (Mzes) dell'Università di Mannheim. È autore di pubblicazioni in materia di analisi comparata sul welfare state e di relazioni industriali in Europa.

Salvo Leonardi è dottore di ricerca ed esperto di relazioni industriali, lavora presso l'Ires nazionale. È membro della redazione dei «Quaderni di Rassegna Sindacale».

Michele Magno studioso di problemi sociali e del lavoro, è stato dirigente della Cgil e dei Ds.

Bernardo Mattarella è professore ordinario di diritto amministrativo, docente della Scuola superiore della pubblica amministrazione

David Natali è ricercatore presso il Centro di analisi delle politiche pubbliche (Capp), presso la Facoltà di Scienze Politiche «R. Ruffilli» di Forlì, Università di Bologna. I suoi principali interessi di ricerca sono la politica di riforma del welfare e in particolare delle politiche previdenziali, il processo d'integrazione europea e la sua influenza nel campo delle politiche sociali e del lavoro, la concertazione sociale.

Elena Persano è dottoranda di ricerca in Analisi delle politiche di sviluppo e promozione del territorio presso l'Università degli Studi di Teramo.

Salvatore Pirrone è dirigente dell'Inps, attualmente responsabile delle aree relative all'indennità di mobilità e della Cassa integrazione guadagni. In passato ha lavorato presso il Ministero del Lavoro, dirigendone l'ufficio studi e ricerche, e alla Presidenza del Consiglio, presso la segreteria del sottosegretario di Stato.

Philippe Pochet è direttore dell'Istituto sindacale europeo di Bruxelles (Etui-Rehs). I suoi principali interessi di ricerca sono l'evoluzione del dialogo sociale a livello nazionale e europeo, la dimensione sociale dell'integrazione europea e i nuovi metodi di governance sviluppati dall'Unione europea.

Ida Regalia è professore di Relazioni industriali comparate e coordinatore del PhD programme in Labour studies nel Dipartimento di Studi del lavoro e del welfare, Università degli studi di Milano. Attualmente è coordinatore scientifico dell'Ais-Elo, la sezione economica dell'Associazione italiana di Sociologia.

English Abstracts

Governance of Social Policy in the Eu: Involvement of the Social Partners and National Influence

Philippe Pochet, Caroline de la Porte, David Natali

This article offers a short review of the main tools available to the European Union (Eu) for intervening in social and labour policy. This analysis aims to illustrate the themes that are part of the social dialogue in Europe, the European employment strategy (Ees) and the process for coordinating pensions policy, known as the Open Method of Coordination (Omc). For each of these tools we shall try to evaluate the degree of involvement of the social partners, with particular reference to the trade union movement. Beyond the European rhetoric based on «social partnership», the concrete development of the three processes illustrates a limited involvement of the unions in European governance with the risk of making their influence on the European agenda for social and labour policy marginal.

The Role of the Social Partners in European Pension Reforms: Past and Present

Bernhard Ebbinghaus

The social partners, both employers and trade unions, played a substantial role in the «old politics» expanding pension systems in Europe; they are still active in the «new politics» of pension reforms. Given the electoral impact and political veto points, governments may seek to overcome reform blockage in political decision-making and implementation by social consensus seeking. Besides political interest politics, various modes of social governance are discussed: institutional consultation of the social groups, tripartite concertation between governments and the social partners, institutionalized forms of self-administration of pension insurance, and self-regulation via negotiated occupational pensions.

Unions and Change Process.

Interviews with Trade Union Leaders

ed. Elena Persano, introduction by Mimmo Carrieri

The following pages contain a series of structured interviews carried out in September and October 2008, and give an important picture of the current situation of the Italian unions. The interviewees are Susanna Camusso, Confederal Secretary Cgil, Dept of Productive Sector Policies; Carla Cantone, General Secretary of Spi-Cgil; Franco Martini, General Secretary of Filcams-Cgil; Morena Piccinini, Confederal Secretary Cgil, Dept of Welfare and New Rights; Giorgio Santini, Confederal Secretary Cisl, Dept of Labour, Training and Development in Southern Italy; and Claudio Treves, co-ordinator of the Dept of Labour Policies in the Cgil. The interviews are organised in two parts: the first, common to all the interviews, consists of two general questions on the subject of representation and the efforts and real capacity of the unions to see and interpret the post-Fordist socio-economic changes in the perspective of building up a welfare system; the second has three different questions for each interviewee, on more specific matters and union dynamics connected with bargaining and the new role of local bargaining, the identity of the unions and their specific role in European policies.

Trade Union and Welfare State: Initiatives at a Local Level

Ida Regalia

In Italy one may detect quite a long, although largely unknown, history of diffused relationships between trade unions and local-level governments and institutions, which over time resulted in practices of union involvement in and contribution to the design and implementation of labor and social policies at the periphery of the Ir system. This phenomenon is largely dependent on the characteristics and limits of the Italian welfare system as a whole. The article discusses the phases and logics of this concealed history, focusing on their main features and outcomes. Two main phases and two main logics of action are pointed out. While in a first period – during the 1970s and 1980s – the initiative of the unions in the field of labor and social

policies at the territorial level was essentially contingent and reactive in character, aimed at seizing opportunities and/or coping with emergencies, subsequently – during the last two decades – such initiative turned out to be more intentional and strategic in orientation, entering into the redefinition of the unions' representative strategy targeted to specific groups of workers and citizens. As to the logics of action, a first variant labeled «informally concerted flexicurity» is described, typical of the situations in which localized forms of labor market protection are devised. A second variant, labeled «negotiation over social citizenship», is finally illustrated, which is, based on original practices of negotiation with local-level governments over programs and resources allocation in the field of social policies.

The Protocol on Pensions, Jobs and Competition: The Role of Concertation

Salvatore Pirrone

The Protocol on pensions, jobs and competition of 23 July 2007 is certainly one of the most important agreements between government and social partners in recent years, for its far-rangingness and for the debate it has set off in public opinion. This is partly due to the significant involvement of workers in the referendum held on the text, as well as the high percentage of approval for its solutions. In method and solutions it provides an opportunity to analyse how consultation has developed and how it stands on an essentially bi-polar political scene, and to verify the state of health of Italy's welfare system in an age of epoch-making challenges such as globalisation and the ageing of the population. The article examines the structure of the protocol in relation to the pensions system, the regulation of labour relations and the labour market, and the competitiveness of the system.

Pensions Reform in Italy. A Historical Analysis of the Politic of Solidarity

David Natali

This article gives a historical analysis of pensions reform in Italy over the last two decades, in the attempt to cast light on the role of the

unions in the political process and make some suggestions as to the redistributory consequences of the reforms agreed, commenting on the competing strategies of the negotiators to distribute the costs and benefits of the new measures. A study of the various reforms agreed and their redistributory effects (particularly the 1995 Dini Reform) makes possible an initial evaluation of the unions' work. While some of the literature has emphasised their defence of their members' interests (to the detriment of collective interests) this analysis shows a more complex interaction between ideas and preferences. The brief comparison with other European countries confirms the need to consider interests in order to understand the reform processes of the social policies and their outcomes, even with a more wide-ranging approach.

The Unions' Public-Interest Role

Bernardo Giorgio Mattarella

The unions originated and developed as organisations in defence of professional interests, but in some countries this basic aim has been supplemented by another pursuing general interests. In some countries the unions' activities on behalf of the whole community are officially recognised, while in others the unions themselves began to perform them spontaneously. Widespread throughout Europe, the phenomenon has always been particularly marked in Italy.

The essay examines the public-spiritedness of the Italian unions, its origins and development, the main areas in which it is expressed, and the advantages and disadvantages of this way of pursuing public interests. The conclusion aims to bring out the benefits that would derive from a fuller implementation of the principles of the constitution.

Lights and Shadows. The Positive Nordic «Exception»

Bruno Amoroso

Recent studies of the development of European welfare systems have put the changes in industrial relations and the role of the unions at the centre. At national and European level the «Danish model» of flexicurity has been seen as «good practice» and a model to follow in the in-

terests of a greater balance between fairness and efficiency in the labour market. The author sees these choices as part of the process of globalisation and of the historical context of Scandinavian countries, and indicates the factors of continuity and divergence between the proposal of flexicurity, supported by the European Commission, and the principles of flexibility and social security pursued for decades in Scandinavian countries. The former is the product of the neo-liberal workfare policies introduced to Europe from the United States in the 1980s, and the latter are the Scandinavian countries' original reworking of the welfare model. According to the author, the theory of a European welfare model, as claimed by European policies and many of the trade unions, conflicts with the diversity of forms of economico-social organisation in European countries and brings out the need to rethink the forms of the European institutions, moving from the prevalent but failed model of federalism towards a confederal form between the large economic and cultural areas.

Social Protection and Joint Responsibility in France

Christian Dufour

The creation and running of a complex system of social protection has a marked effect on social relations in France. How has joint responsibility in these relations been established and developed? How can it be interpreted given that the State has a central role? The original vindication of social democracy has adapted to a new positioning of subordinate work in French society. There are powerful changes at work that are seeking to reconcile security and professional developments.

Unions (and) Welfare in a Historical Perspective

Andrea Ciarini

The article deals with the relation between union action and the development of welfare, from the first forms of union health assistance down to the more recent changes that are affecting labour regulations. The first part reviews some of the main national experiences that accompanied the development of health assistance along with the first

programmes for social protection on the cusp of the XIX and XX centuries. This means examining the expansionist period of Fordist welfare, concentrating on the forms of union involvement in the functioning of the national welfare states. The analysis continues, looking at the changes that marked the crisis of Fordist welfare and the reform processes connected with the new paradigm of active welfare. In particular, it considers the changes that concern union action in the new framework of activation processes, with reference to the practices and forms of involvement – Ghent system/bilateralism – that seem most responsive to the need to reinforce the active intervention of the unions in the labour market.

Welfare According to Bruno Trentin

Michele Magno

Bruno Trentin's text, discovered and introduced by Michele Magno and reprinted in Rps exemplifies the reform proposals of the welfare state he advanced as head of the Planning Department of the Cgil and discussed at its national conference in 1995.

The introduction recalls the wider cultural context and the values present in Trentin's thought. The central idea is that of a welfare society, in which a logic of compensation is replaced with a logic of citizens' rights. In particular, it examines the crisis of the insurance principle, which requires the transparent involvement of general taxation in financing social security. Its values of solidarity should be founded not only on income distribution, but above all on the offer of real goods and services to people. There is also an explicit appeal to the unions to think of welfare reform systematically, and not identify it almost exclusively with the question of pensions.

Social Shock Absorbers and Bilateral Bodies: A Review of Regulations and Collective Agreements

Salvo Leonardi

Bilateralism is certainly one of the tools with which the Italian unions help run some important segments of national welfare. Its origins are

old and go back to the insurance schemes with which the social partners tried to take the place of the State, or at least to supplement the longstanding and serious failings of the Italian system of social protection – particularly in some sectors, such as building. The objective and subjective difficulties of organising union representation in working environments where employment was traditionally short-term and fragmented induced the Italian unions to seek forms of social and collective protection alternative to those of the large companies with which the system of welfare and industrial relations was being hammered out. The origins and development of bilateral bodies is essentially part of this aim and it developed significantly, not everywhere but in some specific environments, as in the case of state involvement in some contractual insurance schemes, of professional training, and of income support on the temporary and/or permanent loss of a job. In this last case this was particularly necessary because of the culpable and continuing lack of universalistic tools of public cover in the case of involuntary loss of work. In a system in which fewer than three unemployed out of ten enjoy some form of social protection and that sets aside derisory sums from the Gdp for active and passive labour policies, the setting up of bilateral funds for this end aimed to partially offset the unacceptable injustice of a model that effectively excludes from its protection millions of workers with short-term contracts or in sectors and business excluded from the benefits of unemployment benefits. However, we need to understand whether this surrogate form is to become a general rule, as the centre-right seems to desire, or whether we should seize the opportunity of changes in the labour market to at last see to a structural reform of the system of social protection. After some introductory remarks, the essay presents a selection of legal texts and contractual regulations, but also trade union documents, useful for understanding the characteristics and functions of the bilateral bodies and funds engaged in income support in Italy.

Europe. Work-life Balance in the Consultation Process of the European Social Partners

Carlo Calderini

The article examines how the need to successfully reconcile paid work, family responsibilities and private life, an idea summed up in

the term «work-life balance», is now part of the political and union debate and has become one of the aims of the European social agenda. The analysis concentrates mainly on the European unions and seeks to bring out the distance between the fine words of community law and the actual state of things. It examines in particular the first two stages of the consultation process of the European social partners, launched by the Commission in 2006 and still developing at the time of writing. The article concludes with a comparison between the policies passed in the countries of northern and southern Europe.

Call for Paper

«La Rivista delle Politiche Sociali» informa che, a partire dal fascicolo n. 2-09 nella sezione «Fuori dal tema» verranno pubblicati saggi valutati da *referee* anonimi e non vincolati tematicamente alla monografia. I giovani ricercatori e studiosi interessati a sottoporre un proprio lavoro potranno inviare il loro paper al di fuori di specifiche scadenze.

Per quanto riguarda la *programmazione monografica 2009*, si annuncia che sono previsti numeri dedicati ai seguenti temi:

- ♦ Informazione, conoscenza e decisione (n. 3-09);
- ♦ La Strategia europea di Lisbona (n. 4-09).

I lavori proposti per la parte monografica saranno valutati sulla base di un abstract (max 1.800 caratteri, spazi inclusi) che dovrà pervenire alla redazione entro:

- ♦ per il n. 3, il 10 febbraio (intero contributo 10 giugno);
- ♦ per il n. 4, il 10 maggio (intero contributo 10 settembre).

Sia nel caso della sezione «Fuori dal tema», sia per i contributi destinati alle monografie, i saggi dovranno basarsi su ricerche o analisi originali ed essere conformi nello stile e nei contenuti ad un articolo di tipo accademico. La lunghezza dei lavori non dovrà superare i 30.000 caratteri, spazi inclusi.

Gli articoli e/o gli abstract dovranno essere inviati per posta elettronica alla redazione della rivista – redazione@larivistadellepolitichesociali.it – ed essere accompagnati da un breve *curriculum vitae* del percorso formativo/professionale dell'autore, dai dati anagrafici e di residenza. Inoltre, le mail dovranno contenere nell'oggetto la dicitura «proposta di contributo_FdT» o «proposta di contributo_monografia».

Gli autori riceveranno comunicazione solo nel caso i propri lavori siano stati accettati; la comunicazione avverrà entro 60 giorni dalla ricezione da parte della redazione.

