

Radici, culture e pratiche della contrattazione sociale del sindacato

Beppe De Sario*

1. Welfare «all'italiana» e culture sindacali

Il welfare state «all'italiana» è al centro, da almeno un ventennio, del dibattito e del conflitto politico, culturale e sindacale. Ciò ha avuto precedenti nell'Italia repubblicana; e analogie in fasi particolarmente critiche e fondative del nostro sistema di protezione sociale – l'immediato dopoguerra fino agli anni cinquanta, il boom economico e il primo centrosinistra – in cui presero corpo i principali pilastri pensionistici e assicurativi legati all'età anziana e alla tutela dei lavoratori dai rischi occupazionali. Diversi autori (Ascoli, 1984) hanno sottolineato fin dagli anni ottanta del Novecento la necessità di una «riequilibratura» del sistema di welfare, sia in termini funzionali (per coprire e tutelare un paniere più ampio di rischi sociali) sia distributivi (e cioè, rispetto a ciascun rischio, il grado e l'ampiezza della copertura sociale). Come è evidente, un ruolo importante nella definizione dei sistemi di protezione sociale risiede nella dimensione istituzionale, e cioè nel dispositivo politico, legislativo e amministrativo che fonda l'insieme del sistema di welfare – a volte, peraltro, vigente anche ben oltre la sussistenza formale e funzionale dei suoi apparati concreti. Agisce, come è stato osservato, un fattore ereditario, oltre che contestuale, che ha reso il welfare italiano quello che è (Ferrera, Fargion, Jessoula, 2012). Echi di questa *policy legacy* del sistema di welfare italiano (previdenziale, occupazionale, limitatamente universalistico) possono rintracciarsi ancora oggi, mentre almeno a partire dagli anni novanta sono state ricorrenti le spinte di riforma, culminate con la Commissione Onofri¹ che puntava dichiaratamente a un riequilibrio sia funzionale sia distributivo del welfare.

* Beppe De Sario è ricercatore presso l'Associazione Bruno Trentin, per la quale è responsabile dell'Osservatorio sulla contrattazione sociale Cgil e Spi.

I paragrafi 2 e 4 riprendono argomenti già sviluppati in De Sario, Guidotti, 2012.

¹ Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale, concluse i suoi lavori nel 1997.

Se si eccettua la riforma del sistema integrato dei servizi sociali tra la fine degli anni novanta e i primi duemila, con l'emanazione della legge n. 328 del 2000, il vero nodo discorsivo si è concentrato sull'*ossessione previdenziale*, concetto pigliatutto all'interno del dibattito nazionale sulla sostenibilità del welfare, nel contesto ormai consolidato di retoriche e interventi sull'austerità dei bilanci pubblici. Anche a seguito di questo pare essersi confusa la necessità di un riequilibrio funzionale e distributivo con l'introduzione di una rigidità strutturale nel welfare italiano a livello centrale, accanto a un riflesso deregolativo del welfare locale a cui sono stati assegnati, per sottrazione, gli interventi su nuovi bisogni e rischi sociali.

A queste prospettive politologiche e sociologiche possono associarsi le interpretazioni storiografiche del passaggio dalla cosiddetta prima Repubblica alla fase successiva, segnato dall'inconcludenza della transizione da un sistema all'altro (Scoppola, 1991), riassunte nella formula icastica del «paese mancato» (Crainz, 2003) che non avrebbe saputo tradurre in istituzioni solide, trasparenti, efficienti l'energia disordinata del «miracolo italiano», il quale, al contrario, avrebbe semmai informato di sé lo sviluppo politico-istituzionale con i caratteri dell'individualismo acquisitivo e particolaristico, erodendo il capitale sociale delle comunità e minando le spinte alla partecipazione sociale che pure hanno attraversato il paese, sia tra i lavoratori sia tra i ceti medi (Ginsborg, 1998). Nel caso del welfare, tali ricostruzioni risultano intimamente funzionali a una visione retrospettiva che ne sottolinea il legame con le culture politico-sindacali egemoni nel dopoguerra, e in particolare con le loro tare originarie, le occasioni mancate, le svolte solo accennate, enfatizzando le persistenze a scapito delle esperienze alternative. Queste ultime, tuttavia, si sono sviluppate almeno a partire dagli anni settanta del secolo scorso, grazie a componenti di quelle stesse culture politico-sindacali che sarebbero responsabili delle distorsioni del welfare italiano. A questo proposito si possono citare esperienze egemoni per brevi periodi, ma non per questo irrilevanti per gli sviluppi di lungo periodo delle pratiche di welfare in Italia: dal sindacato consiliare tra la fine degli anni sessanta e i primi settanta al protagonismo dei nuovi soggetti (giovani, donne), dai nuovi movimenti sociali all'associazionismo sociale, fino allo sviluppo delle culture professionali dei servizi sociali, sia pubbliche sia cooperative. Ammettendo la presenza di tradizioni ed esperienze alternative, pertanto, non risulterebbe solo nel «vincolo esterno» il fattore a cui appellarsi per una riforma del welfare italiano, o da evidenziare per interpretare le spinte di

riforma che pure hanno segnato gli ultimi trent'anni². Nello stesso movimento sindacale, lungo gli ultimi quarant'anni, sono emerse pratiche, programmi, esperienze organizzative e *coalizionali* che hanno sviluppato orientamenti di welfare a cui è possibile attingere per un profondo ripensamento dei diritti sociali.

2. Le radici della contrattazione nel sociale

A partire dal dopoguerra, il ruolo delle organizzazioni sindacali nell'estensione delle tutele sociali e nel sostegno dei lavoratori inclusi nel mercato del lavoro si è sviluppato in una fase espansiva e di ricostruzione del tessuto produttivo e sociale italiano. Anche il programma sociale di riforma del primo centrosinistra vedeva elementi che furono sostenuti dialetticamente dal movimento sindacale, ad esempio il consolidamento del sistema pensionistico e, in fasi successive, l'istituzione del Sistema sanitario nazionale (ma assai meno il sostegno all'infanzia, alla famiglia, alla condizione di disoccupazione che restarono per gran parte sulla carta). Il passaggio cruciale vissuto dal movimento sindacale, a partire dai luoghi di lavoro per rivolgersi al territorio, si può collocare tra la fine degli anni sessanta e i primi anni settanta (Colombo, Regalia, 2011: pp. 19-24). In particolare, le campagne della federazione Cgil-Cisl-Uil sul diritto alla casa, sulle tariffe dei servizi pubblici, sulle riforme della scuola e del Sistema sanitario nazionale, sul diritto all'istruzione e alla formazione (150 ore) hanno rappresentato le cornici più ampie entro le quali si è realizzato, in epoca fordista, l'impegno sindacale sui temi di un welfare adeguato al pieno sviluppo delle forze produttive del lavoro dipendente. Se sul piano dell'agenda negoziale ciò ha consentito un allargamento delle tematiche contrattate, dall'altra parte ha aperto la riflessione sui temi dell'insediamento sindacale e del dialogo sociale sul territorio. Il primo sviluppo del concetto stesso di *territorio* come tema dell'azione sindacale – crocevia di diritti del lavoro e di cittadinanza – va datato proprio negli anni settanta; diverse sono state le esperienze emblematiche di questo rapporto, ad esempio la costituzione dei Consigli di zona che vedevano

² Come già avvenuto in diverse fasi di passaggio della Repubblica per il sistema politico, l'integrazione nazionale nel contesto europeo, l'apparato amministrativo, le istituzioni finanziarie.

l'impegno comune dei Consigli di fabbrica e dei delegati di un determinato territorio insieme ai soggetti che vi agivano su altri piani dell'attivismo sociale e urbano (collettivi territoriali, comitati di quartiere, rappresentanze della scuola, operatori sociali ecc.), con effetti sia sulla contrattazione collettiva sia sulle politiche sociali.

In questa fase si intrecciano fortemente, senza soluzione di continuità, la dimensione del *sindacato-movimento* con quelle del sindacato attore della contrattazione collettiva e della rappresentanza sociale: dal sostegno all'auto-riduzione delle utenze domestiche e degli affitti, alla contrattazione decentrata del contributo dell'uno per cento del monte salari a favore di «fondi sociali» per i servizi pubblici gestiti dalle amministrazioni locali (asili nido, trasporti, presidi sanitari) fino a protocolli di intesa tra le federazioni Cgil, Cisl, Uil e le amministrazioni stesse per la pianificazione degli interventi. Questo sviluppo, tuttavia, avvenne solo in alcune aree del paese (in particolare nel triangolo industriale e nella Val padana), coinvolgendo selettivamente aziende medio-grandi, in particolare dei settori centrali dell'industria metalmeccanica; senza contare che la reattività delle amministrazioni nell'utilizzo di queste insperate risorse fu segnata da inadempienze e debolezze di programmazione (Gallo, 2010: pp. 148-156).

Anche la fase di passaggio agli anni ottanta – di crisi e stagnazione, da un punto di vista macroeconomico – è stata caratterizzata dal radicamento tra i nuovi soggetti del territorio (donne, giovani, precari), sebbene abbia visto il sindacato più disponibile alle compatibilità di sistema in tema di austerità, di moderazione salariale e ristrutturazioni industriali. Accanto alla «svolta dell'Eur», del 1978, le strutture unitarie dei territori, in particolare dei sindacati dell'industria, continuavano ad agire capillarmente, dentro e fuori i luoghi di lavoro³. Appare dunque, almeno a partire dalla seconda metà degli anni settanta, un rapporto problematico tra il consolidamento delle conquiste precedenti – spinte dal sindacato dei consigli, cresciute contrattualmente e poi nell'azione confederale – e l'intervento territoriale che interpellava il ruolo e la qualità dei servizi sociali (dalla salute della donna al disagio giovanile) o si applicava sulle condizioni di salute e sicurezza del lavoro, fino a includere gli aspetti urbanistici, ecologici, di sostenibilità dello sviluppo urbano.

³ Si pensi, a titolo di esempio, all'Intercategoriale donne di Cgil, Cisl e Uil del Piemonte.

Questo approccio si è sviluppato in una configurazione politico-sindacale assai peculiare, e per certi versi irripetibile. Da una parte, l'azione contrattuale e negoziale ha aperto il sindacato a istanze non del tutto coincidenti con la sua *constituency* tradizionale, a istanze «post-materialiste» emergenti nel lavoro dipendente stesso (formazione, salute, padronanza del tempo e autorealizzazione delle persone) condivise con altri soggetti sociali: studenti, famiglie, utenti dei servizi sociali, abitanti dei contesti urbani ad alto inquadramento industriale.

Inoltre, vi è una cornice strutturale da tenere in considerazione nella fase critica del sistema produttivo, nel corso degli anni settanta. La crisi petrolifera, la caduta progressiva di produttività, i primi segni di fragilizzazione sociale ed esclusione (le «due società», evocate nella definizione di Asor Rosa, 1977) insieme alla necessità di innovare il sistema industriale italiano hanno reso più complessa una strategia di diritti e conquiste sociali centrata in prevalenza sulla dimensione contrattuale, legata al conflitto industriale e ai soggetti centrali del mercato del lavoro. La stessa storia delle relazioni industriali italiane, dopo una fase di grande innovazione *bottom-up*, specialmente compresa tra 1969 e 1973 (Cella, Treu, 2009: pp. 81-82) ha visto una crescita della contrattazione nazionale e interconfederale. La contrattazione sui temi del welfare e dei diritti di cittadinanza si andava istituzionalmente orientando sul livello nazionale, sulla contrattazione di categoria, sugli accordi interconfederali e sui patti «tripartiti» (governo, rappresentanze delle imprese, sindacati). Non si concretizzò allora la possibilità, in sostanza, di un quadro istituzionale pronto a recepire l'evoluzione dell'azione sindacale *nel sociale* in raccordo con la dimensione territoriale, in una fase pur così ricca del protagonismo sociale e politico in Italia.

L'istituzione delle Regioni, dei suoi organi rappresentativi e dei consigli di quartiere nelle grandi città, in coincidenza con la forte avanzata delle sinistre nelle elezioni amministrative tra 1975 e 1980, fornì sollecitazioni all'azione sindacale sul welfare. Nel corso degli anni ottanta, tuttavia, vennero a mancare diversi elementi per lo sviluppo delle esperienze più avanzate del decennio precedente: le istituzioni regionali e municipali persero lo slancio iniziale, anche in rapporto a un arretramento dell'attivismo territoriale (si pensi al rapporto tra consigli elettivi e «comitati di quartiere» fin dai tardi anni sessanta). Ciò mentre l'azione sindacale territoriale divenne più strategica su altri piani, specie nel sostegno alla formazione pro-

fessionale, nel contrasto alle crisi occupazionali, nell'ideazione di piani di «sviluppo locale» (Pichierri, 2002; Piselli, Ramella, 2008).

3. Dal sindacato dei diritti (e della solidarietà) alla contrattazione sociale

Gli anni ottanta sono stati segnati, sotto il profilo negoziale, dalle grandi riconversioni e ristrutturazioni industriali di molti settori (il tessile, la metalmeccanica, la chimica ecc.) e dall'estensione della dispersione produttiva. Inoltre, la crisi del conflitto centrato sulla regolazione salariale si è accompagnata al progressivo smagliarsi del tessuto di rappresentanza del lavoro. Il dibattito sindacale, a partire dagli anni ottanta, dovette quindi confrontarsi con il logoramento dell'egemonia del lavoro dipendente e del «paradigma salariale» (Castel, 1995). Peraltro, la stessa regolazione del mercato del lavoro e la «politica dei redditi» strutturata nel decennio precedente su basi concertative o di «scambio politico» (Pizzorno, 1977) muovevano verso la deregolamentazione, mettendo sotto pressione le capacità di rappresentanza generale del sindacato.

La Cgil maturò progressivamente, nel corso della seconda metà degli anni ottanta, un'evoluzione politico-sindacale che avrebbe condotto al «sindacato dei diritti e della solidarietà», che presupponeva l'apertura ai nuovi soggetti sociali e del lavoro, l'arricchimento dell'agenda sindacale, il radicamento e il reinsediamento del sindacato proprio laddove il prisma del lavoro si andava scomponendo. Per la Cgil i passaggi chiave (già ampiamente segnalati dalla storiografia sindacale: Trentin, 2008 e Gramolati, Mari, 2010) si collocano tra il 1989 e il 1990-91, sotto la guida di Bruno Trentin, dapprima attraverso la Conferenza di programma dell'aprile 1989 a Chianciano, e in seguito la Conferenza di organizzazione del novembre 1989 a Firenze (nei giorni della caduta del Muro di Berlino) e il successivo Congresso di Rimini. La Conferenza di Chianciano diede il via a un ricco dibattito programmatico; mentre quella di Firenze si concentrò sulle linee di sviluppo della riforma organizzativa, puntando a «pluralismo della rappresentanza, valorizzazione delle donne, reinsediamento nei territori, democrazia d'organizzazione, rinnovamento dei gruppi dirigenti» (Loreto, 2008).

La successiva Conferenza d'organizzazione si sarebbe tenuta tra il 9 e l'11 novembre 1993; nella relazione il nuovo segretario generale aggiunto Gu-

glielmo Epifani, illustrando le iniziative innovative (su ruolo e organizzazione dello Spi, sui coordinamenti donne e immigrati, sui servizi, sull'Auser), riconfermò la direzione intrapresa, motivata da «un'etica forte di giustizia, eguaglianza, solidarietà». Restava inevaso, tuttavia, lo slancio più radicale della visione proposta da Trentin nell'89, e cioè l'apertura alle istanze e alle soggettività emergenti nella nuova fase sociale. La trasformazione del sindacato, nella riflessione di Trentin, aveva un presupposto strutturale in ineludibili «limiti dello sviluppo»: il protagonismo delle donne e dei nuovi soggetti sociali, i limiti ambientali ed ecologici, fino a includere la «progressiva rottura delle barriere che potevano ritardare l'integrazione delle economie nazionali e delle stesse forme di organizzazione sociale, in un contesto sempre più vasto e intercomunicante» (Trentin, 1989: pp. III-IV). Accanto a ciò erano poste in luce le soggettività sociali e del lavoro, a loro volta in trasformazione. E ciò sollecitava il sindacato a una nuova agenda rivendicativa, a un nuovo modo di relazione con i soggetti alla cui rappresentanza aspirava, ma anche al riconoscimento di un bisogno di «autorealizzazione» e «autogoverno» in ragione delle «diverse soggettività» con le quali era chiamata a fare i conti l'azione sindacale. Ciò si traduceva, in conclusione della relazione di Trentin, nel riconoscimento che occorresse aprire «il nostro sindacato a rapporti di collaborazione, e, in alcuni casi, anche di federazione, con le associazioni che partecipano da tempo e a volte anche molto prima di noi a questa grande battaglia per i diritti in progresso; dalle associazioni femminili ai movimenti ecologisti, alle associazioni degli studenti e dei ricercatori, alle associazioni dei lavoratori immigrati, alle associazioni dei cittadini portatori di handicap, alle associazioni volontarie di utenti, prima di tutto nei settori della salute e della prevenzione. Questa collaborazione può e deve consentire, senza oscurare le prerogative della nostra democrazia interna, un confronto trasparente di proposte e una partecipazione effettiva di queste associazioni alle decisioni del *sindacato sulle questioni specifiche che le impegnano*, sui diritti fondamentali che esse intendono promuovere: ad esempio attraverso la stipula di veri e propri *Patti* o convenzioni tra la Cgil e le diverse associazioni, fissando i limiti ma anche i *vincoli* di questa collaborazione» (Trentin, 1989: pp. XI-XII).

Proprio in questo passaggio la Cgil arrivò a sviluppare l'intervento negoziale con le amministrazioni locali (sperimentato in particolare dallo Spi) insieme alla promozione di un tessuto associativo di volontariato, promozione sociale, attenzione ai diritti degli anziani, dei consumatori, degli immigrati

(tra 1988 e 1989, ad esempio, sono state costituite Federconsumatori e Auser). L'orientamento auspicato da Trentin a un'azione più stabile – per quanto circoscritta in obiettivi, selezionata negli interlocutori e fissata su precisi limiti e vincoli reciproci – fu assai meno sviluppato, accanto – forse paradossalmente – al repentino successo della contrattazione sociale. L'apertura al confronto e all'azione *coalizionale* nei territori è stata invece, a lungo, un'istanza sottotraccia. Per molti versi il passaggio critico tra la fine degli anni ottanta e i primi anni novanta, nelle sue realizzazioni e anche nei percorsi non sperimentati, ha mostrato gli inizi della contrattazione sociale territoriale che abbiamo ancora oggi sotto gli occhi.

4. Il sindacato tra cambiamenti istituzionali e *policy making*

Al di là del dibattito e dell'azione sindacale in senso stretto, i poderosi mutamenti economici e istituzionali dei primi anni novanta hanno contribuito a dare una forma *possibile* alla traduzione in pratica di questi orientamenti.

È in questo quadro che è possibile collocare la tensione programmatica e «umanistica» della Cgil tra il 1989 e il 1991, nella direzione dei soggetti sociali vecchi e nuovi, poi sviluppata in favore di un'implicazione del sindacato nella programmazione e nella concertazione delle politiche sociali, anche a scapito di altre potenzialità della strategia trentiniana. È databile proprio in questo passaggio il coinvolgimento sindacale (specie quello dei pensionati) nella negoziazione e nella programmazione delle politiche sociali locali in forme sempre più strategiche (Regalia, 2003 e 2008; Colombo, Regalia, 2011; Bifulco, 2010). Riguardo al contesto più ampio, ciò è avvenuto in una fase di ridefinizione delle relazioni industriali e della contrattazione (seguito agli accordi interconfederali del luglio 1993) in cui la nozione di concertazione aveva assunto una posizione centrale, meno fondata sullo scambio politico e più sulla nozione di «patto sociale» (Regini, 2000).

La stessa legge di riforma degli interventi e dei servizi sociali (legge n. 328/2000) si collocava in un alveo già preparato, e poi consolidato in seguito anche in virtù della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, che all'articolo 118, quarto comma, recita: «Stato, Regioni, Città metropolitane e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del

principio di sussidiarietà»⁴. La legge n. 328 ha raccolto alcune tendenze e basi normative già disponibili nella legislazione italiana a partire dai primi anni novanta, in particolare in campo amministrativo e associativo⁵. Difatti, la legge sulle organizzazioni di volontariato è del 1991 (legge n. 261/1991); mentre sempre in quell'anno è stata varata la legge sulla cooperazione sociale, che ha istituito la figura stessa delle «cooperative sociali» (legge n. 381/1991). Sono del '90 anche la legge di riforma delle autonomie locali (legge n. 142/1990) e la legge sul procedimento amministrativo (legge n. 241/1990), che ha consentito di riconfigurare in senso attivo il ruolo dei cittadini di fronte all'amministrazione pubblica.

Queste sponde istituzionali sono state senz'altro decisive nel determinare opportunità e limiti della contrattazione sociale, tra anni novanta e duemila. Sotto un altro piano, la legge n. 328 e la diffusione della contrattazione sociale sono maturate in una fase di istituzionalizzazione della concertazione tra le parti sociali, che pure vedeva già i prodromi della sua crisi. Ciononostante per la contrattazione sociale non si è mai configurato un sistema analogo a quello delle relazioni industriali; ciò non ha escluso, tuttavia, che pur a fronte di logiche diverse non si siano dati punti di contatto.

La funzione di *policy making* del sindacato è invece l'elemento distintivo più rilevante della negoziazione sociale; essa mette in luce una dinamica tra la specificità posta alla base della rappresentanza sociale del sindacato e l'universalismo che dovrebbe orientare le agende e le scelte negoziali. Peraltro, «la negoziazione dovrebbe mirare a rafforzare le logiche integrative, fondate su comportamenti reciprocamente orientati, anziché favorire quelle distributive, orientate alla spartizione di risorse» (Bifulco, 2012: p. 86). Ciò interroga la possibilità di trasporre il conflitto industriale e la stessa forma contrattuale come punti di equilibrio provvisorio tra attori contrassegnati da interessi in conflitto. Eppure, «logiche integrative» non vuol dire necessariamente far coincidere la logica sindacale con quella dell'attore pubblico, che ha in carico istituzionalmente le prerogative di gestione e governo delle politiche sociali. Ida Regalia (2012: p. 81), tra gli altri, ha sottolineato come la logica della

⁴ Tale passaggio risulta inalterato nell'attuale processo legislativo di riforma della Costituzione, se non nella cancellazione del riferimento alle province.

⁵ Rovesciato, pare, l'orientamento della recente *Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del Servizio civile universale*, che si concentra sulle dimensioni economiche, procedurali, regolative interne, invece che sulle relazioni tra Terzo settore, sistema dei servizi, cittadinanza.

contrattazione sociale sia allo stesso tempo «sovrabbondante» – nella proiezione verso il *policy making* – e «deficitaria» – perché in certa misura sotto-rappresenta proprio la *constituency* tradizionale e naturale del sindacato.

La contrattazione sociale come *policy making* concertativo e partecipativo non deve indurre il sindacato a liquidare la specificità delle forme e pratiche di rappresentanza, specie quelle categoriali; la sfida è invece quella di coniugare creativamente la tradizione con un originale posizionamento nel *policy making*.

5. La contrattazione sociale nel prisma della crisi

Nel pieno della prima fase di crisi economica, la Cgil ha varato una campagna nazionale per la contrattazione sociale territoriale (Cgil, 2009). Si evidenziavano competenze e prerogative negoziali maturate nel corso di oltre due decenni, indirizzandole concettualmente verso il reinsediamento nei territori e una più profonda «confederalità». Ciò si inseriva in una ridefinizione della contrattazione sociale, in quanto dimensione trasversale per la tutela dei diritti sociali e per il sostegno al reddito dei lavoratori colpiti dalla crisi, dentro e fuori i luoghi di lavoro: «Una rinnovata confederalità significa anche valorizzare la contrattazione di II livello delle Categorie, che già si cimenta con la tutela e l'estensione dei diritti sociali, realizzando un positivo intreccio tra contrattazione integrativa e contrattazione sociale nel territorio. Proprio questa positiva integrazione dà maggior rilievo alla contrattazione decentrata, e fa sì che i lavoratori guardino non solo alla propria condizione ma si rivolgano a tutta la comunità» (Cgil, 2009: p. 3).

L'integrazione tra le diverse pratiche sindacali è un punto cruciale. La contrattazione sociale risulta estremamente sensibile ai mutamenti socio-demografici, economici, istituzionali, e ai loro effetti sulla società locale. Essa, diversamente dalle altre attività contrattuali, non solo si connette alle difficoltà del ciclo economico, ma entra in relazione con le debolezze dell'apparato amministrativo. In tal senso, i vincoli esterni della contrattazione sociale non si limitano a quelli normativi e a quelli dettati dalle stesse parti coinvolte nella contrattazione collettiva. Accanto a ciò, la contrattazione sociale paga – e a volte si giova di – una scarsa formalizzazione delle relazioni tra le parti, essendo fondata principalmente sulla conferma, anno dopo anno, di sistemi informali di relazione ma anche su consuetudini al confronto tra

sindacato e amministrazioni locali. Su di esse influiscono pertanto anche le culture degli attori, nelle loro caratterizzazioni territoriali, politiche e sindacali. Inoltre, la contrattazione sociale può risultare utile anche per le amministrazioni locali, in termini di legittimazione delle decisioni e – in casi più fecondi – di ricerca della scelta sociale migliore.

Infine, il tema decisivo risulta quello della rappresentanza. Questa non è affatto scontata, nemmeno nella contrattazione di lavoro, sia per ciò che attiene alle regole della rappresentanza formale sia per i mutamenti della composizione sociale, contrattuale, occupazionale del mondo del lavoro. Pertanto il tema di quali soggetti mettere in luce, di quali bisogni perseguire il soddisfacimento e in che modo, risulta una sfida costante della contrattazione sociale territoriale. Tale complessità attiene certamente alle capacità del sindacato di percepire il mutamento dei bisogni e portarlo nelle agende negoziali; ma ha a che fare anche con la coincidenza non lineare tra rappresentanza, affiliazione, sostegno, adesione. L'organizzazione sindacale e i rapporti orizzontali con i soggetti del territorio non si ritrovano affrontati (se si eccettua l'accento posto sulle Camere del lavoro: si veda Loreto, 2012) con la stessa enfasi posta sulla *governance* della partecipazione, prevalentemente tradotta nella richiesta di *policies* e una diversa configurazione istituzionale: «Sedi e strumenti riconosciuti, in cui si possano esercitare le forme della democrazia partecipativa, arricchendo il ruolo insostituibile delle istituzioni elette dai cittadini. In particolare per il welfare locale, servono sedi permanenti e formali di confronto, consultazione e partecipazione alle fasi di programmazione e valutazione» (Cgil, 2009: p. 15). Andrebbero tuttavia superate le lacune che soggiacciono alla programmazione sociale, le cui potenzialità innovative hanno preso corpo più sul versante degli approcci e strumenti di *governance* che su quello della giustizia sociale e delle sue implicazioni redistributive (Bifulco, 2012: p. 89).

6. Tra contrattazione collettiva e territori del sociale

La contrattazione sociale territoriale si configura come un'attività sindacale cruciale, e negli anni più recenti – in qualche misura – enfatizzata rispetto alle funzioni di cui è investita. Eppure, su un piano più analitico, essa risulta piuttosto variegata e si esprime semmai in diversi repertori di azione, in base agli specifici modelli di *agency* che realizza: tra negoziazione e concertazione delle politiche, partecipazione, *accountability* delle istituzioni, *advocacy*.

Dalla lettura qualitativa dei documenti (accordi, protocolli di intesa, verbali di confronto e discussione tra sindacato e pubbliche amministrazioni ecc.) emerge lo spettro variegato lungo il quale si posiziona l'orientamento delle relazioni sindacali (Abt, Cgil, Spi, 2014). È senz'altro presente e predominante l'elemento della contrattazione tra le parti, in un'ottica di «contrattualizzazione delle politiche sociali» (Bobbio, 2000; Bifulco, Vitale, 2005), e cioè il punto di incontro tra istanze differenti in una chiara distinzione dei ruoli. Questo non esclude livelli di condivisione delle responsabilità tra le parti, anche in merito all'attuazione delle politiche stesse (e questo al di là delle prerogative istituzionali delle amministrazioni). Questo elemento chiama dunque a passi ulteriori nel coinvolgimento del sindacato, dopo la firma di una eventuale intesa: ad esempio, nel caso di interventi sulla pubblica amministrazione, richiede l'attiva partecipazione del sindacato affinché le azioni conseguenti tengano conto e valorizzino bisogni, capacità, aspettative di lavoratori del settore pubblico e degli utenti.

Vi è inoltre la logica di azione legata alla programmazione e allo sviluppo delle politiche sociali, in senso stretto, particolarmente nelle dimensioni del sistema territoriale dei servizi sociali, socio-sanitari, socio-assistenziali.

Nel vasto numero di documenti della contrattazione sociale sono presenti anche verbali di incontro, che segnalano intese parziali, anche «mancate». Da un punto di vista quantitativo, questi documenti risultano in crescita negli anni più acuti della crisi (tra 2012 e 2014), e senz'altro ciò mette in luce le maggiori difficoltà della contrattazione sindacale a stabilire punti di accordo avanzati, ma anche i limiti di azione delle parti pubbliche che vi sono implicate. Da un altro punto di vista, sia nei verbali di incontro sia in molti accordi veri e propri è inscritta la possibilità – talvolta realizzata – di chiamare le amministrazioni pubbliche a un'opera di trasparenza e pubblicizzazione delle scelte compiute. In questo senso, il sindacato sollecita l'*accountability* delle amministrazioni pubbliche in relazione alle scelte di politica sociale, fiscale e territoriale.

Infine, non è affatto raro che il sindacato agisca in vece e per conto dei soggetti che sfuggono alla rappresentanza tradizionale del sindacato stesso. L'azione di *advocacy* del sindacato fa parte stabilmente della sua logica di azione, ed è comune ad altre esperienze associative attive nella difesa dei diritti sociali. Questa dimensione è però tutt'altro che ap problematica, dal momento che implica un modello di relazioni meno episodico, in qualche misura *coalizionale*, con gli altri soggetti organizzati del territorio.

Rispetto alla contrattazione collettiva emergono altre differenze procedurali e normative: la non (facile) esigibilità degli accordi, la disparità contrattuale delle parti coinvolte, un'azione specifica e meno diffusamente *erga omnes*, la scarsa formalizzazione del processo negoziale. In sostanza, la contrattazione sociale territoriale è scarsamente vettore diretto di normatività; nulla di paragonabile con la relazione di lunga durata, reciprocamente generativa, che si è stabilita nell'Italia repubblicana tra contrattazione collettiva e diritto del lavoro. Questo rende la contrattazione sociale meno esigibile per i contraenti *sociali* e per i loro rappresentanti. Ciononostante, le ricadute normative e regolative possono essere anche assai significative, come per le politiche anticrisi, per l'equità fiscale e la misurazione dei mezzi destinata all'accesso e alla compartecipazione dei cittadini ai costi del welfare (la recente riforma dell'Isee).

Tuttavia non si tratta di un rapporto acquisito una volta per tutte; non si dà facilmente un elemento – l'efficacia della contrattazione sociale – senza l'altro, ovvero il radicamento, l'effervescenza e l'autonomia delle organizzazioni sindacali nella specificità dei territori. La «scoperta» del territorio da parte della fabbrica, e viceversa, per come è emersa nel conflitto sociale e industriale degli anni settanta è stata progressivamente opacizzata. E ciò in fondo ha rappresentato una condizione del successo della prima contrattazione sociale: un'azione che, al di là delle difficoltà di una negoziazione asimmetrica tra gli attori coinvolti, è stata a lungo attenta alle compatibilità istituzionali e amministrative degli enti locali, moderatamente redistributiva, capace di accompagnare – anche se in genere reattivamente – le grandi trasformazioni che hanno scosso gli enti locali negli ultimi vent'anni.

Gli anni della crisi hanno tuttavia posto nuovi vincoli alla contrattazione stessa: di bilancio, di autonomia finanziaria, di qualità dei processi amministrativi e decisionali. La presenza di vincoli esterni consistenti è paragonabile a quella che segna la crisi più generale della contrattazione collettiva; che vede peraltro l'espansione delle materie contrattuali eccedenti il rapporto di lavoro in senso stretto (dalla conciliazione vita-lavoro al welfare aziendale).

A fronte di nuovi vincoli e pressioni sulle diverse forme della contrattazione occorre una maggiore permeabilità tra le stesse. Un'accentuazione delle «competenze sociali» delle rappresentanze sindacali nei luoghi di lavoro e, soprattutto, dei quadri e dei responsabili delle categorie di riferi-

mento potrebbe portare il welfare locale nelle agende della contrattazione decentrata. Questo nella prospettiva di rendere attraversabile il confine tra contrattazione di lavoro e contrattazione sociale, tenendo bene a mente che gli sfondi istituzionali di riferimento e le pratiche contrattuali sono ben lontani da non comportare rischi nuovi o ben conosciuti: dagli effetti distorsivi del welfare pubblico italiano (Paci, 2005) alle sollecitazioni particolaristiche del welfare aziendale per come si è talvolta affermato nella scena contrattuale e nella strategia delle imprese.

La contrattazione collettiva potrebbe dunque giovare di un rapporto più stringente, anche organizzativo, con la contrattazione sociale territoriale; la quale può aspirare ad ampi margini di sviluppo proprio nelle dimensioni che sono state alla base del suo slancio iniziale: *tra lavoro e società*.

Riferimenti bibliografici

- Abt, Cgil, Spi (2014), *Quinto rapporto sulla contrattazione sociale territoriale*, supplemento a *Rassegna sindacale*, n. 29.
- Ascoli U. (1984, a cura di), *Welfare state all'italiana*, Roma-Bari, Laterza
- Asor Rosa A. (1977), *Le due società. Ipotesi sulla crisi italiana*, Torino, Einaudi.
- Bifulco L. (2010), *Strumenti per la programmazione negoziale. I Piani sociali di zona e i Contratti di quartiere*, in *La rivista italiana di politiche pubbliche*, n. 2, pp. 31-57.
- Bifulco L. (2012), *Programmazione negoziale, giustizia sociale e democrazia*, in Cgil, Spi e Ires, *Terzo rapporto sulla contrattazione sociale territoriale*, supplemento a *Rassegna sindacale*, n. 24, pp. 86-92.
- Bifulco L., Vitale T. (2005), *La contrattualizzazione delle politiche sociali e il welfare locale*, in L. Bifulco (a cura di), *Le politiche sociali, temi e prospettive emergenti*, Roma, Carocci, pp. 81-100.
- Bobbio L. (2000), *Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana*, in *Stato e Mercato*, n. 58, pp. 111-141.
- Castel R. (1995), *Les métamorphoses de la question sociale*, Paris, Fayard.
- Cella G.P., Treu T. (2009, I ed. 1982), *Relazioni industriali e contrattazione collettiva*, Bologna, Il Mulino.
- Cgil (2009), *Welfare contro la crisi, e oltre. Campagna nazionale sulla contrattazione sociale*, 11 marzo, documento, disponibile sul sito: www.lazio.cgil.it/osservatorio/filelist_download.asp?id=124.

- Colombo S., Regalia I. (2011, a cura di), *Sindacato e welfare locale. La negoziazione delle politiche sociali in Lombardia nel primo decennio degli anni Duemila*, Milano, Franco Angeli.
- Crainz G. (2003), *Il paese mancato. Dal miracolo economico agli anni Ottanta*, Roma, Donzelli.
- De Sario G., Guidotti M. (2012), *La contrattazione sociale. Diritti, democrazia, azione sindacale*, in *La rivista delle politiche sociali*, n. 4, pp. 207-220.
- Ferrera M., Fargion V., Jessoula M. (2012), *Alle radici del welfare all'italiana. Origini e futuro di un modello sociale squilibrato*, Venezia, Marsilio.
- Gallo S. (2010), *Operai e sindacato tra autonomia negoziale e rappresentanza degli interessi*, in L. Baldissara, A. Pepe (a cura di), *Operai e sindacato a Bologna. L'esperienza di Claudio Sabattini (1968-1974)*, Roma, Ediesse, pp. 2-164.
- Ginsborg P. (1998), *L'Italia del tempo presente. Famiglia, società civile, Stato. 1980-1996*, Torino, Einaudi.
- Gramolati A., Mari G. (2010, a cura di), *Bruno Trentin. Lavoro, libertà, conoscenza*, Firenze, Firenze university press.
- Loreto F. (2008), *Da Novella a Trentin. Le conferenze d'organizzazione nella storia confederale*, in *Rassegna.it*, 28 maggio.
- Loreto F. (2012), *Presidiare il territorio. Le Camere del Lavoro: forme di azione e radicamento territoriale*, in *Officina della storia*, consultabile in <http://bit.ly/1EyEHuW>.
- Paci M. (2005), *Nuovi lavori, nuovo welfare. Sicurezza e libertà nella società attiva*, Bologna, Il Mulino.
- Pichierri A. (2002), *La regolazione dei sistemi locali. Attori, strategie, strutture*, Bologna, Il Mulino.
- Piselli F., Ramella F. (2008, a cura di), *Patti sociali per lo sviluppo*, Roma, Donzelli.
- Pizzorno A. (1977), *Scambio politico e identità collettiva nel conflitto di classe*, in C. Crouch, A. Pizzorno (a cura di), *Conflitti in Europa*, Milano, Etas libri, pp. 407-433.
- Regalia I. (2003, a cura di), *Negoziare i diritti di cittadinanza. Concertazione del welfare locale a tutela della popolazione anziana*, Milano, Franco Angeli.
- Regalia I. (2008), *L'azione del sindacato a livello territoriale*, in *La rivista delle politiche sociali*, n. 4, pp. 97-124.
- Regalia I. (2012), *Quali prospettive per la negoziazione sociale. Note a margine delle rilevazioni dell'Osservatorio sulla contrattazione sociale di Cgil e Spi*, in Cgil, Spi, Ires, *Terzo rapporto sulla contrattazione sociale territoriale*, supplemento a *Rassegna sindacale*, n. 24., pp. 78-85.

- Regini M. (2000), *Dallo scambio politico ai nuovi patti sociali*, in D. Della Porta, M. Greco, A. Szakolczai (a cura di), *Identità, riconoscimento, scambio. Saggi in onore di Alessandro Pizzorno*, Roma-Bari, Laterza, pp. 151-168.
- Scoppola P. (1991), *La repubblica dei partiti. Profilo storico della democrazia in Italia, 1945-1990*, Bologna, Il Mulino.
- Trentin B. (1989), *Per una nuova solidarietà. Riscoprire i diritti. Ripensare il sindacato*, relazione in *Rassegna sindacale*, n. 17, pp. 2-13.
- Trentin B. (2008), *Lavoro e libertà. Scritti scelti e un dialogo inedito con Vittorio Foa e Andrea Ranieri*, a cura di Michele Magno, Roma, Ediesse.

ABSTRACT

L'attività negoziale del sindacato italiano si è confrontata a partire dal dopoguerra con i temi del welfare e della protezione sociale. A partire dagli anni settanta del Novecento tali iniziative si sono articolate nel rapporto tra livello nazionale e locale, tra diritti sociali e società civile. La «contrattazione sociale» si è posta in relazione con l'evoluzione del sindacato in una sua fase cruciale (tra 1989 e 1991, sotto la guida di Bruno Trentin) ed è stata influenzata dall'evoluzione istituzionale, amministrativa e delle politiche sociali degli anni novanta. Gli attuali anni di crisi economica chiamano la contrattazione sociale a nuovi sviluppi: verso i temi della giustizia sociale e della povertà, l'incontro con la contrattazione collettiva, un welfare partecipato, la riforma della pubblica amministrazione, oltre a sfidare lo stesso sindacato sui temi dell'organizzazione e della rappresentanza.

ORIGINS, CULTURES AND PRACTICES OF TRADE UNIONS' SOCIAL NEGOTIATION

The activity of the trade unions in postwar Italy has addressed extensively welfare state and social protection. Since the seventies of the Twentieth century these initiatives have been articulated in the relationship between national and local levels, social rights and civil society. The «social negotiation» has been related with the evolution of the union in its crucial phase (between 1989 and 1991 under the leadership of Bruno Trentin) and was subsequently influenced by the evolution of institutional, administrative and social policies of the nineties. The current economic crisis is pushing social negotiation towards new developments: social justice and poverty, the relation with collective bargaining, a participated welfare, the reform of public administration, as well as the challenge to the union on issues of the organization and representation.