

Come cambiano i modelli di rappresentanza verso i lavoratori atipici e i giovani

*Maria Concetta Ambra**

1. Introduzione

Il seguente articolo propone una tesi che punta a spiegare i fattori che influiscono sul cambiamento dei sindacati, con particolare riferimento alle scelte strategiche attuate e ai modelli di rappresentanza adottati per la tutela e rappresentanza dei lavoratori atipici e dei giovani. L'obiettivo è quello di comprendere come e perché uno stesso sindacato possa adottare modelli di rappresentanza diversi e molteplici, e spiegare la natura e la dinamica anche temporale del cambiamento.

Nel primo paragrafo si descrive le condizioni lavorative dei giovani, illustrando brevemente come queste siano cambiate in seguito alle riforme del mercato del lavoro intervenute in Italia dalla fine degli anni novanta al 2012.

Il secondo paragrafo punta a esaminare quale sia stata la risposta dei sindacati italiani al peggioramento delle condizioni di lavoro dei giovani e dei lavoratori atipici.

Nel terzo paragrafo vengono illustrate le tesi di alcuni dei principali studiosi del cambiamento delle istituzioni, in modo da delineare un modello teorico in grado di spiegare il cambiamento dei sindacati italiani.

Il quarto paragrafo sviluppa la tesi del cambiamento dei sindacati, sottolineando l'importanza di prestare attenzione ai fattori temporali, agli attori coinvolti, all'andamento dei rapporti di forza tra di essi e all'influenza che la riconfigurazione dei rapporti di forza possa avere sulle scelte strategiche attuate e sui modelli di rappresentanza adottati.

In conclusione vengono spiegati quali tipi di cambiamenti si siano verificati nei tre sindacati confederali italiani dal 1998 al 2012, e quali possibili ulteriori trasformazioni in corso meritano di essere seguite ed esaminate.

* Maria Concetta Ambra è dottore di ricerca in Sistemi sociali, organizzazione e analisi delle politiche pubbliche presso Sapienza Università di Roma.

2. Le condizioni dei giovani nel mercato del lavoro italiano

A partire dalla fine degli anni novanta e durante il corso dell'ultimo ventennio in Italia sono state realizzate diverse riforme del mercato del lavoro. Gli interventi legislativi realizzati fino al 2012, a prescindere dal colore politico dei governi che si sono succeduti, hanno puntato a incidere in particolare sulle condizioni di accesso nel mercato del lavoro, rendendo più flessibili i contratti in entrata. Ciò ha comportato una trasformazione del mercato del lavoro italiano, in direzione di una sua maggiore fluidità e flessibilità, anche se al costo di un peggioramento della sicurezza dei lavoratori in generale e delle condizioni di lavoro di alcuni segmenti specifici, in particolare i giovani e i nuovi entranti. Diversi studiosi hanno infatti sottolineato come le riforme realizzate fino al 2012 abbiano in particolare rafforzato la segmentazione del mercato del lavoro (Barbieri, Scherer, 2009) incrementato il dualismo esistente tra *insider* e *outsider* e tra lavoratori con contratti permanenti e temporanei (Garibaldi, Taddei, 2013: p. 16) determinando una generale riduzione del livello di protezione dei lavoratori (Dankova *et al.*, 2014: pp. 5-6).

In aggiunta, la lunga e pesante crisi occupazionale ha prodotto dal 2008 al 2013, gravi conseguenze sui livelli occupazionali. In cinque anni circa 1,2 milioni di occupati di età compresa tra i 15 e i 64 anni sono stati espulsi dal mercato del lavoro. Se si considera esclusivamente il segmento giovanile, gli occupati di età compresa tra i 14 e i 34 anni che hanno perso la propria occupazione arrivano a oltre 1,8 milioni di giovani. In particolare il tasso di occupazione dei 25-29enni si è ridotto dal 2008 di oltre 11 punti percentuali, ed è aumentata l'incidenza della disoccupazione e delle forze di lavoro potenziali sul totale della popolazione di riferimento. Anche per i giovani adulti di età compresa tra i 30 e 34 anni si registra una diminuzione del tasso di occupazione e un aumento di quanti cercano lavoro (Istat, 2014: p. 7)

Secondo i dati Oecd dal 2000 al 2013, l'incidenza del lavoro temporaneo tra gli occupati nella fascia di età 15-64 anni è salita dal 40,8 per cento nel 2000 al 70,2 nel 2013. Si tratta di una delle maggiori crescite in Europa e tra i paesi Oecd. Se si considerano gli occupati nella fascia di età compresa tra i 15 e i 24 anni, i dati mostrano che l'incidenza del lavoro temporaneo, è praticamente raddoppiata, passando dal 26,2 per cento nel 2000 al 52,5 nel 2013.

La comparazione tra le condizioni di lavoro dei giovani in Italia rispetto agli altri paesi europei, evidenzia un peggioramento anche qualitativo delle condizioni di lavoro giovanili. Gli italiani infatti riescono ad accedere al mercato del lavoro a una età più elevata, percependo salari e redditi più bassi. Inoltre la grande discontinuità delle condizioni di lavoro giovanili, influisce anche su una maggiore precarietà delle condizioni di vita (Villa, 2010). I dati Istat hanno mostrato come, dal 2008 al 2013, circa un quinto dei lavoratori atipici – 527 mila persone – sia rimasto precario per almeno cinque anni, con un'alta incidenza in particolare nel settore della pubblica amministrazione e nell'educazione (Istat, 2014: p. 6). Il fenomeno dell'allungamento del periodo di «intrappolamento» nella precarietà dimostra che il lavoro atipico in Italia ha assunto un carattere strutturale e permanente. Si tratta infatti di un processo che non riguarda più esclusivamente i giovanissimi, come dimostra il dato che sottolinea che un terzo dei lavoratori non standard ha una età compresa tra 35 e 49 anni (*ibidem*).

3. Giovani, atipici e sindacato

A fronte di un generale peggioramento delle condizioni di lavoro, in particolare dei giovani e dei lavoratori atipici, quale è stata la risposta dei sindacati nel nostro paese? Diversi studiosi di relazioni industriali hanno messo in evidenza una tendenza generale di crisi della rappresentanza sindacale nei paesi dell'area occidentale (Carrieri, 2004; Visser, 2006 e 2012; Baglioni, 2008; Crouch, 2012; Cella, 2012).

Secondo i dati Oecd la media della densità sindacale nei 34 paesi esaminati si è ridotta dal 20,8 per cento nel 1999 al 16,7 nel 2013. In Italia la densità sindacale è scesa dal 35,4 per cento del 1999 al 33,2 del 2006, raggiungendo il suo punto più basso. Quindi ha ricominciato a crescere, in particolare nel 2008, passando dal 33,4 per cento al 35,6 nel 2011 (ultimo anno disponibile per l'Italia).

Osservando i dati dei tre principali sindacati confederali italiani, si nota che dal 1998 al 2012 gli iscritti sono cresciuti, passando da meno di 11 milioni nel 1998 a oltre 12 milioni nel 2012. Ovviamente tale dato tiene conto anche dei pensionati non più in produzione che continuano a iscriversi ai sindacati. Ma se si considera esclusivamente il numero dei lavoratori attivi, su cui appunto è calcolata la densità sindacale, anche in questo caso ri-

sulta un aumento degli iscritti, saliti nello stesso periodo da 5,3 milioni a 6,3 milioni. In tal senso si potrebbe quindi osservare che la crisi della rappresentanza sindacale in Italia non sia stata così forte come negli altri paesi considerati. E che quindi esista una specificità dei sindacati italiani che li caratterizza e distingue. Ma qual è il livello di rappresentatività dei sindacati italiani all'interno dei segmenti più deboli nel mercato del lavoro, ovvero i giovani e i lavoratori atipici?

I dati degli iscritti ai sindacati italiani ci permettono di conoscere l'andamento dei lavoratori aderenti alle diverse federazioni o nei diversi territori (per regione), ma non di distinguere gli iscritti in base ai dati anagrafici (età, sesso, nazionalità). Uno dei motivi alla base di questo gap conoscitivo, è l'adozione da parte dei tre sindacati confederali di sistemi informatici diversi per il censimento dei propri aderenti. Secondo i dati Cisl del 2012, i giovani fino a 35 anni di età sarebbero circa 800 mila, pari al 18 per cento del totale degli iscritti alla Cisl.

Per quanto riguarda il numero di lavoratori atipici iscritti ai sindacati, i dati mostrano una crescita dal 1998 al 2013. In Cgil sono saliti da circa 58 mila nel 1998 (dato ottenuto sommando gli iscritti tra Nidil, tessere miste e disoccupati) a 100 mila nel 2013. In Cisl sono passati da 23,5 mila (sommando gli iscritti in Alai e quelli al Clacs) a 44 mila nel 2013 (iscritti a Felsa). In Uil, non è disponibile il dato del Cpo nel 1998, ma nel 2013 Uil Temp registra 71 mila atipici iscritti. Complessivamente quindi i tre sindacati italiani sono passati da almeno 81 mila iscritti nel 1998 (totale che non include il dato Uil mancante) a 215 mila nel 2013. Nel periodo considerato quindi i lavoratori atipici che sono andati iscrivendosi ai tre sindacati confederali arrivano a costituire circa il 3,4 per cento del totale dei lavoratori attivi iscritti.

4. Spiegare il cambiamento: una panoramica della letteratura

Il tema del cambiamento è stato, ed è tuttora, un tema molto dibattuto in particolare tra i principali studiosi delle istituzioni. Più spesso il mutamento è stato esaminato all'interno di percorsi istituzionali già tracciati, enfatizzando troppo il mantenimento di traiettorie già percorse e spiegando, con il ricorso al concetto di «*path dependence*», processi e tendenze di lungo periodo. Tuttavia anche i fattori alla base della conservazione degli assetti pre-costi-

tuiti, necessiterebbero a loro volta di essere spiegati e meglio approfonditi e compresi. Su questo aspetto hanno insistito in particolare Pierson (2004), Streeck e Thelen (2005) e Mahoney e Thelen (2010).

Secondo Pierson in *Placing politics in time* (2004) per comprendere le complesse dinamiche sociali è necessario passare da una analisi d'insieme, quasi «fotografica» a una analisi dinamica degli attori in movimento, situando particolari momenti in sequenze temporali di eventi e processi all'interno di periodi lunghi, in modo da identificare e spiegare alcuni meccanismi sociali fondamentali alla base del cambiamento. Secondo Pierson il cambiamento delle istituzioni va esaminato ponendo attenzione alle interazioni strategiche tra attori razionali, ma è altrettanto importante porre tale analisi nella giusta sequenza spazio-temporale, evitando l'errore di soffermarsi soltanto sulle dinamiche che tendono a rafforzare l'esistente, attraverso un processo di auto-rafforzamento.

Anche secondo Streeck e Thelen, nel loro contributo al dibattito sul cambiamento istituzionale in *Institutional change in advanced political economies* (2005), sottolineano la tendenza in letteratura a trascurare il cambiamento come esito di piccoli successivi aggiustamenti graduali e incrementali. Analizzare il cambiamento come prodotto di fattori esogeni sarebbe un limite della letteratura esistente, così come la separazione tra momenti di stasi in cui la struttura si riproduce e momenti di agency in cui si aprirebbero congiunture critiche, secondo la prospettiva di Katznelson (2003). Seguendo il suggerimento di Deeg (2005) invece, le istituzioni andrebbero comprese esaminando gli attori che vi operano e le modalità con le quali cercano di trarre un vantaggio, dalla interpretazione o dal reindirizzamento delle istituzioni per il raggiungimento dei propri obiettivi, o sovvertendo o aggirando le regole che si oppongono ai propri interessi. Quindi, invece di separare lo sviluppo delle istituzioni in periodi in cui l'*agency* conta di più e periodi in cui essa conta di meno, l'obiettivo deve essere, come suggerisce Deeg, quello di esaminare in che modo gli attori coltivano il cambiamento all'interno del contesto esistente di vincoli e opportunità, lavorando intorno agli elementi che essi non possono cambiare, mentre tentano di utilizzarne altri in modi nuovi (Streeck, Thelen, 2005: p. 19).

Secondo Streeck e Thelen (*ivi*: p. 7) il cosiddetto «*conservative bias*» ovvero la tendenza a propendere per la conservazione dell'esistente, dipenderebbe dall'assenza di strumenti analitici adeguati. I due studiosi propongono quindi una tipologia del cambiamento istituzionale fondata empirica-

mente e in grado di permettere la comprensione dei meccanismi sociali, della stabilità politica e dell'evoluzione in generale. Secondo tale approccio è possibile esaminare non soltanto i cambiamenti come esito di dinamiche dovute alla spinta di fattori esterni, ma anche come trasformazione generata dall'interno. Vengono individuati cinque tipi di cambiamento graduale: 1) *displacement* (spostamento); 2) *layering* (sovrapposizione); 3) *drift* (deriva); 4) *conversion* (conversione); 5) *exhaustion* (esaurimento).

In *Explaining institutional change* (2010) Mahoney e Thelen ribadiscono (p. 7) che nessuno degli approcci di analisi istituzionalista esistenti in letteratura ha sinora affrontato il tema della spiegazione del cambiamento istituzionale. In sostanza tutte le varietà di istituzionalismo riescono a spiegare cosa sostiene le istituzioni nel tempo e come, a causa di shock esterni, si produca il cambiamento. Quello che non forniscono è un modello generale del cambiamento, e in particolare quello che comprende sia fattori esogeni sia fattori endogeni di cambiamento. Gli autori si concentrano in particolare sull'analisi di quelle proprietà delle istituzioni che rendono possibile il cambiamento, in modo da comprendere *fonti e varietà di cambiamenti istituzionali interni*, ovvero come e perché alcune proprietà delle istituzioni permettano agli attori di comportarsi in modo da facilitare e promuovere il cambiamento, *quali tipi di strategie possano nascere in certi tipi di ambienti istituzionale* e quali caratteristiche delle stesse istituzioni le rendano più o meno vulnerabili a particolari strategie di cambiamento (*ivi*, p. 3). Un approccio basato sulla distribuzione delle risorse di potere all'interno delle istituzioni si rivela molto utile per l'analisi dell'origine del cambiamento. Occorre però che tale approccio tenga in considerazione anche il concetto di «*compliance*»¹, ovvero di conformità, inteso come un atteggiamento da parte degli attori che contribuisce a mantenere gli assetti esistenti. Come già sottolineato da Thelen (2004) coloro i quali beneficiano degli assetti esistenti, possono preferire la continuità. Questa tuttavia presuppone e richiede una continua mobilitazione di risorse e di supporto politico e uno sforzo attivo e propositivo in grado di risolvere le ambiguità istituzionali a loro favore.

In breve secondo gli autori il cambiamento istituzionale si verifica

¹ Il concetto di *compliance* come variabile nell'analisi del cambiamento delle Istituzioni è stato suggerito da Streeck durante un seminario su *Varieties of institutionalism* tenuto in Italia nel 2006 (Mahoney, Thelen, 2010, p. 10).

quando di fronte a problemi legati all'interpretazione delle regole e al rafforzamento dell'assetto esistente, si aprono nuovi spazi che permettono agli attori di implementare le regole esistenti in modi nuovi (Mahoney, Thelen, 2010: p. 4). Per questo motivo non esiste niente di automatico o che si auto-perpetua e auto-rafforza in merito agli assetti istituzionali. Piuttosto essi contengono una componente dinamica al loro interno. E anche laddove le istituzioni rappresentano un compromesso relativamente stabile, tuttavia gli assetti sono sempre e costantemente rimessi in discussione e basati su specifiche dinamiche di coalizioni sempre suscettibili di un cambiamento (*ivi*: p. 8)

Una importante fonte di cambiamento è data dall'equilibrio dei poteri e da modificazioni e riaggiustamenti nelle relazioni di forza. Questo può accadere sia per effetto di fattori ambientali esterni sia per effetto di un riassetto interno nelle relazioni di potere tra gli attori. Infatti all'interno di ogni istituzione, le interazioni tra attori, inseriti in diversi contesti istituzionali, possono permettere inattesi cambiamenti nella distribuzione delle risorse. Ad esempio la allocazione di risorse che deriva da un tipo di istituzioni può dare vita a conflitti sulla allocazione di risorse collegata a differenti istituzioni. A tal proposito Skocpol e Pierson (2002: p. 696) notano l'importanza di ipotizzare «il combinato effetto di istituzioni e processi piuttosto che esaminare le istituzioni o i processi in modo isolato». Infatti alcuni attori, pur essendo svantaggiati all'interno di una istituzione, possono tuttavia essere abili a utilizzare una posizione di vantaggio all'interno di una certa istituzione per realizzare il cambiamento in un'altra.

5. Spiegare il cambiamento dei sindacati italiani

A partire dal quadro teorico sopra esposto, nelle pagine che seguono punteremo a spiegare quali siano stati i cambiamenti avvenuti nei sindacati italiani dal 1998 al 2012, individuando i fattori, in particolare quelli *interni* ai sindacati, che possono aver spinto verso l'adozione di un certo modello di rappresentanza dei lavoratori atipici e dei giovani. Nel periodo individuato, dal 1998 al 2012, sono stati esaminati:

a. *gli attori collettivi*, ovvero le diverse federazioni esistenti all'interno di ciascun sindacato confederale italiano. Le federazioni si differenziano in base alla distinzione tra pensionati e lavoratori attivi e anche tra lavoratori

standard o atipici. Ciascuna federazione ha un suo potere specifico all'interno di ogni sindacato in base al peso del numero dei suoi iscritti e alle risorse economiche di cui dispone²;

b. *le arene* in cui agiscono gli attori collettivi. Le arene possono essere *interne* ai sindacati, *inter-sindacali*, o tra sindacati e altri attori (es. Stato e imprese). Esse inoltre possono essere esaminate anche in base al livello: nazionale, europeo, internazionale, locale. In questo caso sono state esaminate le *arene nazionali, interne ai sindacati e inter-sindacali*.

c. Il cambiamento delle *risorse di potere* tra gli attori collettivi. Qui sono stati esaminati l'andamento del numero di iscritti in ciascuna federazione e le risorse da questi provenienti e indicate nei bilanci. Ad esempio secondo i bilanci Cgil le risorse di cui dispone Nidil sono notevolmente inferiori a quelle di federazioni, come Fiom, Fp o Filcams o Spi, non solo per il più basso numero di iscritti, ma anche per la più bassa quota di iscrizione richiesta ai lavoratori atipici, rispetto ai lavoratori standard e ai pensionati (Cgil, 2013).

d. L'influenza del cambiamento delle risorse di potere sulle *relazioni tra gli attori collettivi* coinvolti e i rispettivi rapporti di forza e di conseguenza sulle scelte in merito alle strategie, ai modelli di rappresentanza, e ai risultati ottenuti.

Tenendo conto dell'importanza del fattore temporale, come suggerito da Pierson (2004) sono stati individuati tre macroframe temporali, ovvero tre fasi di diversa durata, corrispondenti a specifici equilibri di potere tra gli attori collettivi esaminati. Le tre fasi individuate sono: a) 1998-2007; b) 2008-2010; c) 2010-2012. Il passaggio da una fase a un'altra è spiegato dal mutamento nei rapporti tra gli attori collettivi, dentro e tra i sindacati, nelle diverse arene nazionali in cui hanno agito, e come esito di processi di acquisizione o perdita di potere – in termini di numero di iscritti e risorse economiche.

La prima fase, che va dal 1998 al 2007, coincide con il periodo nel quale gli attori sindacali delle tre confederazioni principali hanno puntato, a partire dalla creazione di nuove federazioni e strutture nazionali per la

² Ad esempio in Cgil, la categoria più forte per numero di iscritti e risorse economiche da questi provenienti è lo Spi. Si osserva però un calo di numero di iscritti a partire dal 2011, anno nel quale la percentuale di pensionati scende al di sotto del 50 per cento del totale degli iscritti. Invece tra i lavoratori attivi, le categorie più forti in Cgil sono: la Fiom (in particolare dal 1998 al 2001); la Fp (dal 2002 al 2010); la Filcams (dal 2011 in poi).

rappresentanza dei lavoratori non standard, a rafforzare ed estendere le tutele dei lavoratori *atipici*³.

Se ci si concentra sulla Cgil, si nota che dal 1998 al 2007, Nidil, ovvero la struttura responsabile in Cgil delle azioni collettive in rappresentanza dei lavoratori atipici, risulta, nell'arena interna al sindacato, l'attore collettivo più debole rispetto alle altre federazioni della Cgil. E ciò è vero sia per il numero di iscritti che per le risorse economiche. Di conseguenza non ha la forza di imporre una linea diversa e/o di promuovere un cambiamento di strategia all'interno della confederazione. L'unica strada percorribile per Nidil è quindi quella dell'azione nell'*arena inter-sindacale*, unitamente agli altri attori collettivi incaricati della rappresentanza dei lavoratori atipici (Alai-Cisl e Cpo-Uil). In questa arena i tre sindacati confederali riescono a costruire, attraverso la contrattazione collettiva, un sistema di tutele per i lavoratori interinali (Burroni, Carrieri, 2011). Le risorse economiche utilizzate sono quelle provenienti dal sistema bilaterale, mentre il modello di rappresentanza dei lavoratori atipici adottato è il *modello categoriale/federale*⁴.

La seconda fase, dal 2008 al 2009, corrisponde a un periodo molto breve, ma denso di cambiamenti. La Cgil, in seguito alla Conferenza di organizzazione decide, tra le altre cose, di creare una nuova struttura nazionale per la rappresentanza dei giovani lavoratori: l'Ufficio nazionale politiche giovanili. Si tratta di una struttura responsabile dell'organizzazione di azioni esplicitamente rivolte ai giovani under 35 (e quindi anche ai giovani precari), le cui attività sono finanziate dal Fondo per il reinsediamento del sindacato, alimentato dalle risorse provenienti da Spi, Inca e dalle altre categorie Cgil, al-

³ Nel 1998 Cgil crea Nidil (Nuove identità di lavoro), una «federazione di natura confederale per la rappresentanza trasversale, la tutela dei lavoratori atipici e la lotta alla precarietà». Nello stesso periodo Cisl crea la Alai (Associazione dei lavori atipici e interinali) che si aggiunge al già esistente Clacs (Coordinamento lavoratori autonomi del commercio e servizi), mentre Uil crea il Cpo (Coordinamento per l'occupazione) una rete di sportelli di assistenza sul territorio per l'offerta di una serie di servizi (per es. di orientamento, di assistenza normativa, fiscale, legale e previdenziale). Si veda in proposito Ambra, 2013: p. 79.

⁴ Il modello *categoriale* classico corrisponde alla organizzazione verticale e su base professionale dei lavoratori e si distingue da quello *territoriale/camerale* che invece organizza in una stessa struttura sul territorio lavoratori che svolgono mestieri diversi. A partire dalla fine degli anni novanta i tre sindacati confederali, con le nuove strutture create per la rappresentanza dei lavoratori non standard, adottano un modello che abbiamo definito *categoriale/federale* dal momento che tali lavoratori sono sempre rappresentati da categorie e o federazioni, ma queste sono distinte dalle altre, non in base al settore economico in cui operano, ma sulla base del tipo di contratto non standard con cui sono occupati.

lo scopo di promuovere tutte le iniziative in grado di favorire il rinnovamento interno del sindacato e un suo maggiore radicamento tra i giovani e tra i lavoratori non standard. La nuova struttura, anche grazie all'apertura di nuove sedi territoriali dedicate esclusivamente ai giovani lavoratori non standard sembra favorire da parte della Cgil, l'adozione di un modello *territoriale* di organizzazione e rappresentanza⁵. Tuttavia la creazione della nuova struttura alimenta anche una serie di conseguenze inattese, come ad esempio la sovrapposizione/competizione con Nidil e il cambiamento dei rapporti di forza tra gli attori collettivi dentro il sindacato. Nidil, infatti, inizia ad agire contemporaneamente su due arene. Mentre sull'arena intersindacale continua a procedere con il modello categoriale/federale (nel 2008 Nidil Cgil, Alai Cisl, Cpo Uil e Assolavoro firmano il rinnovo del contratto collettivo nazionale per i lavoratori interinali), nell'*arena interna* alla Cgil cerca di trovare soluzioni e alleanze in grado di rafforzare la propria posizione nei confronti della nuova struttura creata. La prima alleanza viene siglata da Nidil con il sistema dei servizi Cgil nel 2009, allo scopo di migliorare l'offerta di servizi dedicati ai giovani lavoratori non standard. Se in Cgil l'accordo di Nidil con il Sistema servizi sembra aprire la strada all'adozione del *modello dei servizi* per la rappresentanza dei lavoratori atipici (Ambra, 2013: pp. 81-82), la Cisl sembra optare per un mantenimento del modello categoriale/federale. Infatti alla fine del 2009 Cisl accorpa l'Alai e il Clacs in una unica federazione. Nasce la Felsa-Cisl (Federazione lavoratori somministrati autonomi e atipici) per la rappresentanza dei lavoratori non standard (somministrati, collaboratori, autonomi e partite Iva). In questa fase invece non si rileva alcun cambiamento da parte di Uil.

La terza fase si apre nel 2010 con la sperimentazione da parte della Cgil di un nuovo modello per l'organizzazione e la rappresentanza dei lavoratori non standard. Si tratta del *modello dell'organizing*, mutuato dall'esperienza americana e adottato per la prima volta alla fine del 2010 dall'Ufficio nazionale politiche giovanili della Cgil con il lancio della campagna «Giovani non più disposti a tutto!» (Ambra, 2013: pp. 82-84). Uil invece consolida il modello categoriale/federale e nel 2010 in luogo del Cpo viene creata Uil Temp, ovvero la categoria nazionale per la rappresentanza dei lavoratori temporanei, atipici, autonomi e partite Iva. Intanto la scelta Nidil di siglare un accordo con il sistema dei servizi, si rileva oltre che tardiva, anche poco

⁵ Sulle caratteristiche del modello territoriale si veda Ambra, 2013, pp. 81 e 86.

fortunata. Infatti nel 2010 il governo annuncia un piano di tagli ai patronati, che prevede la riduzione di circa 90 milioni di euro nel triennio 2010-2012. Il parallelo aumento dei servizi richiesti ai sindacati e patronati e la riduzione delle risorse statali trasferite per l'erogazione di tali servizi, rende il modello dei servizi una opzione meno sostenibile, e i sindacati si trovano a dover far fronte a una necessaria opera di razionalizzazione delle risorse economiche di cui dispongono. Cisl e Uil, ad esempio, iniziano a prevedere e gradualmente attuare una serie di accorpamenti delle sedi territoriali. A parte gli accorpamenti, Cisl e Uil, non mostrano quei cambiamenti, gradualmente e incrementali che si verificano in Cgil, dove ad esempio alla fine del 2011 il modello dell'*organizing* viene adottato anche da Nidil e Filcams, con il lancio della prima campagna nazionale congiunta «Dissociati!» (Ambra, 2013). L'alleanza di Nidil con Filcams da una parte compensa le difficoltà a procedere sulla strada del modello dei servizi e dall'altra permette a Nidil di acquisire una forza maggiore, essendo Filcams, già dalla fine del 2011, la federazione più forte della Cgil tra quelle dei lavoratori attivi.

In conclusione mentre Cisl e Uil nelle tre fasi individuate attuano strategie di mantenimento degli assetti esistenti, e pertanto confermano il modello categoriale/federale di rappresentanza dei lavoratori atipici, Cgil invece sceglie di mettere in atto anche strategie innovative che influiranno sull'adozione di una pluralità di modelli di rappresentanza dei lavoratori atipici: dal modello categoriale/federale nella prima fase, a quello territoriale e dei servizi nella seconda, a quello dell'*organizing* nella terza.

In tal senso la tesi di Thelen (2004) secondo la quale anche la continuità presuppone uno sforzo attivo da parte degli attori e una permanente mobilitazione di risorse, trova qui una sua conferma. Infatti i cambiamenti messi in atto dalla Cisl nel 2009 con la creazione di Felsa, e dalla Uil nel 2010 con la creazione di Uil Temp, rientrano nel novero dei cambiamenti realizzati da attori che attivamente puntano a mantenere gli assetti esistenti. In entrambi i casi il cambiamento, ovvero la creazione di nuove strutture, è l'esito di scelte strategiche di attori collettivi in grado di permettere loro di conservare gli assetti esistenti.

Al contrario in Cgil il cambiamento è innescato dalla riconfigurazione degli equilibri di potere interni al sindacato in seguito alla creazione nel 2008 dell'Ufficio nazionale politiche giovanili. L'ingresso del nuovo attore collettivo, cui la Cgil destina uno specifico Fondo per finanziarne le attività, agisce come un motore che, a partire dalla seconda fase, avvia una serie di

cambiamenti successivi, che andranno a influire sulle scelte attuate e l'adozione di strategie innovative e ulteriori modelli di rappresentanza dei lavoratori giovani e atipici. Le scelte strategiche da parte degli attori collettivi – e in particolare di Nidil e dell'Ufficio nazionale politiche giovanili – si indirizzano infatti verso il tentativo di produrre nuovi assetti di potere, attraverso una ricerca attiva di nuove alleanze interne al sindacato e utilizzando i diversi canali di risorse economiche disponibili (dalle risorse del Sistema servizi alimentato dai trasferimenti statali, al fondo di reinsediamento).

È interessante evidenziare a questo punto, non solo i fattori che hanno spinto verso un cambiamento di strategia e quindi l'adozione di altri modelli di rappresentanza, ma anche, come suggerito da Pierson (2004), osservarne la *dinamica temporale*, ovvero quando e perché si verificano tali cambiamenti.

Nella prima fase tutti e tre i sindacati confederali adottano il modello categoriale/federale. Solo nella seconda fase in Cgil vengono avviati alcuni cambiamenti, che daranno avvio a una serie di trasformazioni successive. Ma come spiegare il decennale immobilismo di Nidil nella prima fase? Come mai Nidil decide di allearsi con il Sistema servizi Cgil soltanto nel 2009 e non prima? Effettivamente sia Nidil che il Sistema servizi Cgil esistono dalla fine degli anni novanta. Secondo i modelli prevalenti in letteratura il ritardo nella scelta di Nidil nell'adozione del modello dei servizi, sarebbe spiegato ricorrendo a non meglio precisati fattori di resistenza al cambiamento. Tuttavia, seguendo invece la tesi di Pierson (2004) sulla importanza di osservare gli attori in movimento esaminandone le interazioni, e la tesi di Streeck e Thelen (2005) sull'importanza di analizzare le trasformazioni degli equilibri di potere tra gli attori coinvolti, il decennale ritardo è spiegato come esito delle dinamiche di relazione tra gli attori e l'andamento delle risorse di potere di cui dispongono, all'interno delle arene in cui si muovono. Effettivamente gli attori collettivi agiscono attivamente alla ricerca di soluzioni a loro favorevoli e percorribili.

Anche la terza fase si apre con un ulteriore cambiamento di strategia da parte di Nidil che decide nel 2011 di allearsi con Filcams, lanciando una prima Campagna nazionale congiunta nella quale vengono sperimentate alcune caratteristiche di un ulteriore modello di rappresentanza dei lavoratori atipici, ovvero il modello dell'*organizing*. Anche in questo caso, il repentino cambiamento di strategia da parte di Nidil nel 2011 è spiegato dalle difficoltà legate alla sostenibilità economica del modello dei servizi, a cui si ag-

giunge la considerazione strategica della crescita di potere di Filcams – che diventa la federazione con il numero maggiore di iscritti tra i lavoratori attivi in Cgil – con cui appunto Nidil sceglie di allearsi.

6. Conclusioni

A partire dal quadro concettuale proposto da studiosi delle istituzioni (Pier-son, 2004; Streeck, Thelen, 2005; Mahoney, Thelen, 2010) abbiamo visto in che modo sia possibile studiare il cambiamento dei sindacati italiani, con particolare riguardo alle strategie attuate e ai modelli di rappresentanza dei lavoratori atipici adottati. Sono state individuate tre fasi.

Nella prima fase (1998-2007) tutti e tre i sindacati confederali italiani, agendo su un arena intersindacale, adottano un modello di rappresentanza di tipo categoriale/federale per la rappresentanza dei lavoratori atipici. In questa fase si osserva una prevalenza delle strategie di mantenimento degli assetti pre-esistenti. Nonostante vengano create nuove strutture per la rappresentanza dei lavoratori non standard (Nidil-Cgil, Alai-Cisl e Cpo-Uil), distinte da quelle esistenti per i lavoratori standard, il modello di azione per l'organizzazione e la rappresentanza dei lavoratori atipici è sostanzialmente analogo a quello adottato per i lavoratori standard. L'esito ottenuto è una estensione delle tutele previste per i lavoratori interinali attraverso gli strumenti classici di regolazione, come ad esempio attraverso la contrattazione nazionale di categoria, e l'ampliamento delle sicurezze sociali, attraverso l'istituzione di enti bilaterali.

Nella seconda fase (2008-2009) si osservano alcuni cambiamenti nelle strategie da parte di Cgil e Cisl. La Cgil, in seguito alla Conferenza di organizzazione nazionale del 2008, crea una nuova struttura per la rappresentanza dei giovani lavoratori e istituisce un fondo per il reinsediamento del sindacato. Tale scelta, attuata con l'obiettivo di rinnovare l'organizzazione sindacale e rafforzare il radicamento della Cgil tra i lavoratori giovani e atipici, innesca anche una trasformazione dei rapporti di forza tra gli attori collettivi all'interno della Cgil. Da una parte Nidil, con la scelta di alleanza strategica siglata nel 2009 con il Sistema servizi Cgil e utilizzando le risorse trasferite dallo Stato per l'erogazione di servizi, apre la strada al modello dei servizi. Dall'altra parte, con l'Ufficio politiche giovanili Cgil, grazie alle risorse del Fondo di reinsediamento che rende pos-

sibile l'apertura di nuove sedi e la creazione di nuovi spazi per promuovere azioni specificatamente destinate ai giovani lavoratori non standard, si introduce l'opzione del modello territoriale. Cisl invece per far fronte alla riduzione di iscritti in Clacs e Alai, che dal 2008 al 2009 perdono rispettivamente 2.163 e 1.128 iscritti, decide di accorpare le due strutture in Felsa una nuova federazione dei lavoratori non standard, autonomi, interinali e partite Iva. Tale decisione può essere intesa come una strategia di tipo «difensivo» da parte del sindacato, ovvero attuata per ridurre le perdite dovute alla riduzione di iscritti e risorse. L'adozione di tale strategia si traduce infatti nel mantenimento da parte di Cisl del modello categoriale/federale per la rappresentanza dei lavoratori atipici.

Nella terza fase i cambiamenti riguardano anche la Uil, che trasforma il Cpo in una vera e propria categoria, creando Uil Temp. In tal modo anche la Uil consolida l'opzione categoriale/federale per la rappresentanza dei lavoratori atipici. Inoltre tra il 2012 e il 2013 Cisl decide l'accorpamento delle strutture territoriali (che vengono ridotte da 118 a 61) e anche Uil riduce le Camere provinciali e accorpa alcune Camere territoriali. Le strategie degli accorpamenti e le fusioni tra categorie o tra Camere territoriali, come quelle attuate da Cisl e Uil, segnalano un cambiamento di tipo *difensivo e/o adattivo* da parte del sindacato, teso cioè a ridurre le spese amministrative. Al contrario le strategie attuate dalla Cgil, con l'adozione del modello dell'*organizing* e la creazione di alleanze interne tra federazioni, ma anche l'apertura ad associazioni e reti esterne al sindacato (come ad esempio Iva sei partita, VI Piano - Praticanti e giovani avvocati) vanno in direzione di un cambiamento di tipo *innovativo e offensivo* da parte del sindacato.

Altre possibili strategie degli attori sindacali in grado di generare un cambiamento di tipo trasformativo e non di pura conservazione degli assetti esistenti potrebbero essere quello dell'accorpamento tra categorie in crescita oppure la creazione di coalizioni più ampie tra varie categorie esistenti in una nuova federazione, il cui perimetro sia delimitato dalle linee di divisione dei settori economici, in particolare nel settore dei servizi, secondo due possibili opzioni: a) una federazione di categorie interna a ciascun sindacato confederale; b) una federazione di categorie trasversale ai tre sindacali.

Una strategia innovativa di questo tipo è stata ad esempio adottata negli Stati Uniti allo scopo di arrestare il decennale declino dei sindacati ame-

ricani e rivitalizzarli (Coppola, 2013). Ci si riferisce in particolare alla creazione nel 2005 della nuova federazione «Change to Win», costituita da diverse categorie di lavoratori nel settore dei servizi. La nuova Federazione, che nel 2006 si scinderà dalla Afl-Cio, investirà cospicue risorse per la promozione di campagne di *organising*, adottando il nuovo modello in modo sistematico e ottenendo in diversi casi anche esiti positivi⁶.

Anche in Italia non è escluso che possano verificarsi cambiamenti di questo tipo e in particolare possibili fusioni, alleanze o creazione di coalizioni finalizzate a innescare un cambiamento *interno* nei rapporti di forza esistenti, e di conseguenza, nelle risorse di potere necessarie per influire sulle decisioni strategiche da attuare. Al momento un altro tipo di strategia che merita attenzione è quella intrapresa nel maggio del 2014 dalla Cisl, con la decisione di accorpare Felsa e Fisascat in una nuova grande Federazione italiana sindacati del terziario: la Fist. Tuttavia anche in questo caso, vista la tendenza alla riduzione del numero di iscritti in Felsa, tale scelta non sembra del tutto assimilabile alla strategia offensiva attuata dai sindacati americani, ma pare piuttosto indirizzarsi verso il tentativo di ridurre le perdite di Felsa – in termini di iscritti e risorse economiche – compensandole con la crescita, invece sostenuta, di iscritti e risorse di Fisascat⁷. Tale strategia quindi potrebbe rivelarsi più come una scelta di mantenimento degli assetti esistenti, piuttosto che il tentativo di innovare i modelli di organizzazione e rappresentanza, aumentare il numero di iscritti e avviare il passaggio verso una logica della membership, praticata attraverso l'attivazione della base e la partecipazione dal basso.

⁶ Per un'analisi delle linee strategiche adottate e le ragioni della rottura con la Afl-Cio si veda Coppola, 2013: p. 258.

⁷ Dal 2013 al 2014 Felsa-Cisl ha perso 2.742 iscritti, mentre Fisascat è cresciuta di 16.537 iscritti. Gli atipici iscritti in Cgil (sommando Nidil, le tessere miste e i disoccupati) sono aumentati di 4.748 iscritti, mentre in Filcams si è verificato un calo di 4.155 iscritti. Gli atipici in Uil Temp sono saliti di 260 e gli iscritti in Uiltucs sono cresciuti di 2.276.

Riferimenti bibliografici

- Ambra M.C. (2013), *Modelli di rappresentanza sindacale nella società post-industriale. Come i sindacati si stanno ri-organizzando per rappresentare i lavoratori non standard*, in *Quaderni di rassegna sindacale*, n. 4, pp. 75-94.
- Baglioni G. (2008), *L'accerchiamento. Perché si riduce la tutela sindacale tradizionale*, Bologna, Il Mulino.
- Barbieri P., Scherer S. (2009), *Labour market flexibilization and its consequences in Italy*, in *European sociological review*, vol. 25, n. 6, pp. 677-692.
- Burroni L., Carrieri M. (2011), *Bargaining for social rights (BARSORI), country report Italy*, finanziato dalla Commissione europea (Agreement Ref. VS/2010/0811), consultabile in www.uva-aiaa.net/uploaded_files/regular/Barsori-Report-Italy.pdf.
- Carrieri M. (2004), *Sindacato in bilico. Ricette contro il declino*, Roma, Donzelli.
- Cella G.P. (2012), *Difficoltà crescenti per le relazioni industriali europee e italiane*, in *Stato e Mercato*, n. 94, aprile, pp. 29-54.
- Cgil (2013), *Bilancio e relazioni*, Comitato direttivo nazionale 15 maggio 2014, consultabile in www.Cgil.it/Cgil/Bilancio/bilancioCgil2013.pdf.
- Coppola A. (2013), *Lezioni americane. Riattivare il territorio per costruire il sindacato*, in *Quaderni di rassegna sindacale*, n. 2, pp. 255-273.
- Crouch C. (2012), *Il declino delle relazioni industriali nell'odierno capitalismo*, in *Stato e Mercato*, n. 94 (aprile), pp. 55-75.
- Dankova D., Di Domenico G., Infantino G., Palmiera M. (2014), *Mercato del lavoro tra riforme e crisi economica: quali effetti su dualismo e instabilità dell'occupazione?*, in *Note tematiche*, n. 1 (maggio), Dipartimento del Tesoro, Ministero dell'Economia e delle Finanze.
- Deeg R. (2005), *Change from within: German and Italian finance in the 1990s*, in Streeck W., Thelen K. (2005, a cura di), *Beyond continuity. Institutional change in advanced political economies*, Oxford, Oxford University Press, pp. 169-202.
- Garibaldi P., Taddei F. (2013), *Italy: a dual labour market in transition. Country case study on labour market segmentation*, in *Employment working paper* n. 144, Ilo, Geneve.
- Istat (2014), *The labour market in the years of the crisis: dynamics and differences*, in *Istat annual report 2014, The state of the nation*, consultabile in www.istat.it/en/files/2014/06/Sintesi-rapp-ann-2014-en1.pdf, pp. 6-7.
- Katznelson I. (2003), *Periodization and preferences. Reflections on purposive action in comparative historical social science*, in J. Mahoney, D. Rueschemeyer (a cura di),

- Comparative historical analysis in the social sciences*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 270–303.
- Mahoney J., Thelen K. (2010), *Explaining institutional change. Ambiguity, agency and power*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Pierson P. (2004), *Placing politics in time*, in Id., *Politics in time. History, institutions and social analysis*, Princeton, Princeton University Press, pp. 1-16.
- Skocpol T., Pierson P. (2002), *Historical Institutionalism in Contemporary Political Science*, in I. Katznelson, H.V. Milner, *Political science: state of the discipline*, New York, W.W. Norton, pp. 693-721.
- Streeck W., Thelen K. (2005, a cura di), *Beyond continuity. Institutional change in advanced political economies*, Oxford, Oxford University Press.
- Thelen K. (2004), *How institutions evolve. The political economy of skills in Germany, Britain, the United States and Japan*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Villa P. (2010), *I giovani e il mercato del lavoro in Italia*, in *Enaip formazione & lavoro*, n.1, pp. 135-147.
- Visser J. (2012), *The rise and fall of industrial unionism*, in *European review of labour and research*, vol. 18, pp. 129-141.
- Visser J. (2006), *Union membership statistics in 24 countries*, in *Monthly labor review*, gennaio, pp. 38-49.

ABSTRACT

L'articolo si propone di spiegare quali fattori possono influenzare il cambiamento sindacale, con particolare riferimento alle scelte strategiche messe in atto e ai modelli di rappresentanza adottati per la rappresentanza dei giovani e dei lavoratori atipici. L'obiettivo è quello di capire come e perché un sindacato possa adottare modelli di rappresentanza molteplici e diversi e spiegare la natura e la dinamica di tale cambiamento. Si sviluppa una tesi sul cambiamento del sindacato, che sottolinea l'importanza di prestare attenzione a fattori come il tempo, gli attori coinvolti e il mutamento dei rapporti di potere, al fine di comprendere in che modo la riconfigurazione dei rapporti di forza possa influenzare le scelte strategiche sui modelli di rappresentanza adottati. In conclusione sono spiegati i cambiamenti che si sono verificati nelle tre confederazioni sindacali italiane dal 1998 al 2012 e individuate le possibili e ulteriori trasformazioni in corso.

CHANGING OF MODELS OF REPRESENTATION
TOWARDS ATYPICAL AND YOUNG WORKERS

The article aims to explain which factors can affect trade union change, with particular reference to the strategic decisions implemented and to the models of representation adopted for the representation of youth and atypical worker. The goal is to understand how and why a trade union can adopt multiple and different models of representation and to explain the nature and the dynamic of such a change. It develops a thesis on change of trade union, by stressing the importance of paying attention to factors such as time, the involved actors and the shift in the balance of power, in order to understand how the reconfiguration of power relations can influence strategic choices on models of representation adopted. In conclusion changes that have occurred in the three Italian trade union confederations, from 1998 to 2012, are explained and further ongoing transformations are provided.