

Bilateralità: uno strumento da razionalizzare

Il tema della bilateralità, nell'ultimo decennio, ha assunto un ruolo e un significato sempre più centrale nell'ambito dei disegni di riforma del welfare. Il punto sulla questione e le cose da fare *DI SALVO LEONARDI*



Nonostante si tratti di organismi ormai ampiamente diffusi e collaudati in seno al sistema italiano delle relazioni industriali, solo in tempi relativamente recenti gli enti bilaterali hanno cominciato a riscuotere un interesse e un'attenzione adeguata da parte di osservatori e addetti ai lavori. Per lungo tempo, infatti, vi è stato nel discorso pubblico una sorta di divisione/specializzazione delle competenze fra quanti da un lato si prendevano in carico la dimensione dello Stato sociale, e quanti invece si ponevano nell'alveo pressoché esclusivo delle relazioni industriali.

Le cose sono sensibilmente mutate nell'arco dell'ultimo decennio, quando il tema assume un ruolo e un significato sempre più centrale nell'ambito dei disegni di riforma che hanno interessato tanto il sistema di welfare che quello delle relazioni industriali. Le ragioni di questo mutamento sono in parte contingenti e in parte strutturali. Nel primo caso si possono annoverare i tentativi con cui, in particolare i governi di centrodestra, hanno inteso procedere a tagli severi del Welfare state, provando a disinnescare consensualmente la reazione dei sindacati, attraverso una sorta di risarcimento in termini di nuove prerogative gestionali e finanziarie nel campo della bilateralità. Ma a fianco di ciò vi sono anche i mutamenti strutturali che nella sfera sia della produzione che della riproduzione sociale, hanno finito col conferire una valenza epocale e inedita all'evoluzione della bilateralità e del cosiddetto occupational welfare.

Lo scenario in cui ciò matura è quello globale che, dalla fine degli anni 70, registra più o meno ovunque la crisi dello Stato sociale, frutto di un cortocircuito fra sovraccarico di domanda e crisi fiscale. In alternativa a una risposta puramente di mercato, si teorizza e da varie parti si persegue un welfare mix o multi-pilastro (pubblico-privato), incentrato sulla valorizzazione dei corpi intermedi, della sussidiarietà, dei territori, delle aziende e finanche degli individui (attivazione). Un "secondo welfare", si dice, il cui sviluppo rappresenterebbe una exit strategy socialmente responsabile alla crisi del "primo welfare", quello pubblico (Ferrera; Tursi). Altri, di contro, paventano per questa via un ulteriore aggravamento di tutte quelle distorsioni che strutturalmente hanno connotato un welfare come il nostro: squilibrato, scarsamente universalistico, tendenzialmente dualistico quando non anche corporativo (Ascoli; Pavolini).

Profezia che si auto-avvera, se per ovviare a un welfare pubblico "spuntato", se ne accelera di fatto il declino, incentivando lo spostamento di risorse e prerogative verso l'ambito settoriale, territoriale, aziendale. In sostanza, è la tesi, una definitiva de-universalizzazione di un sistema che solo nella scuola e nella sanità, ma non anche nelle politiche sociali e del lavoro, ha saputo conseguire una cittadinanza sufficientemente universale e inclusiva. Se questo è lo sfondo, la costituzione di enti e fondi bilaterali ha rappresentato uno dei tratti più ricorrenti e originali con cui il sindacato italiano ha utilizzato le leve dell'autonomia collettiva per ampliare il suo ruolo nel campo della contrattazione e, al contempo, ovviare alle tante troppe falle del welfare pubblico. La bilateralità si colloca proprio nell'intersezione fra questi due ambiti: rappresenta una parziale cogestione del welfare per il tramite della contrattazione collettiva. Essa costituisce una categoria idealtipica entro la quale rientrano cose molto diverse per ambiti di intervento, fra i settori e fin dentro i settori, nei territori.

Esiste un trait d'union? Sì e risiede nelle difficoltà oggettive e soggettive di organizzare rappresentanza e tutele sociali in ambiti strutturalmente connotati dalla discontinuità dell'impiego e dalla frammentazione produttiva, per far fronte alle quali il sindacato ha cercato e saputo trovare forme originali rispetto a quelle della grande industria, più normate e tutelate, da cui altrimenti si restava colpevolmente esclusi. Il ricorso alla bilateralità si realizza oggi attraverso un processo di decentramento e differenziazione funzionale che è contestualmente: a) istituzionale: dal Welfare state alla Welfare society, con una pluralizzazione degli attori e una tendenziale equiparazione fra legge e contratto (delegificazione); b) funzionale: con un ampliamento di scopi, materie e ambiti demandati all'autonomia collettiva; c) multilivello: fra ambito nazionale (interprofessionale e/o settoriale), realtà territoriali (welfare locale) e iniziative nelle imprese (welfare aziendale); d) economico: con la contrazione dell'intervento dello Stato e un corrispettivo aumento degli spazi riservati all'autofinanziamento assicurativo.

Da più di un decennio ormai i contratti nazionali prevedono organismi bilaterali e fondi di vario tipo, finalizzati a ricoprire ruoli sempre più significativi nella sfera delle relazioni industriali, della previdenza complementare, della formazione, della sanità integrativa, del sostegno al reddito. La bilateralità nel terziario si configura particolarmente estesa e articolata, con un patrimonio di esperienze, professionalità e servizi che va sì valorizzato ma anche razionalizzato rispetto a quegli elementi di frammentazione e disomogeneità che oggi la caratterizzano. Nel settore si contano non meno di 42 organismi nazionali e quasi 200 a livello territoriale.

La ricerca dell'Associazione Trentin- Ires-Isf (La bilateralità nel terziario, Cemu, nov. 2013) ne ha effettuato una mappatura, indagandone genesi contrattuale e diffusione, pratiche territoriali, governance (Cimaglia), prospettive relative alla costituzione dei fondi di solidarietà previsti dalla legge Fornero (Leonardi; Birindelli e Raitano) esperienze più affini in paesi come la Germania e la Francia (Telljohann e Dazzi; Stellon). Pur rilevandone la meritoria funzione svolta finora, la bilateralità rischia di avallare e accrescere tutte le tare del nostro sistema della protezione sociale qualora venisse acriticamente mutuato un approccio come quello dei fondi ex legge 92 (art. 3, commi 4-47), in grado di frammentare ulteriormente le risorse e le capacità di intervento nella sfera degli ammortizzatori sociali.

L'ambizione del legislatore di conseguire una "universalizzazione", senza oneri per lo Stato e attraverso l'obbligatorietà dei fondi da costituire presso l'Inps, non solo manca l'obiettivo ma suscita perplessità di ordine sia politico che costituzionale. L'obbligatorietà, che pure consentirebbe un più effettivo conseguimento degli obiettivi di solidarietà, tutela sociale e uguaglianza previsti dagli artt. 2, 3, e 38 Cost., collide con la libertà associativa ex art. 39.1 Cost. Di contro, un mero onere, com'è stato finora, salvaguarderebbe sì quel principio, ma a scapito della realizzazione effettiva e generalizzata di quegli obiettivi, non meno fondamentali, ricordati poc'anzi.

La riproposizione della soglia dei 15 dipendenti è inoltre del tutto incongrua per un sistema che proprio in ragione di essa ha patito e patisce le sue maggiori iniquità. A tutto ciò va aggiunta l'incertezza dei costi contrattuali, sulle cui aliquote di equilibrio si stimano importi non inferiori a quelli derivanti dalla normativa sull'integrazione salariale. Da questa, il sistema dei fondi bilaterali differisce comunque in peggio per almeno quattro aspetti: il cofinanziamento dei lavoratori (1/3), non previsto dal regime di legge; la durata della prestazione, qui sensibilmente inferiore; la contribuzione figurativa, certa in un caso eventuale nell'altro; l'assenza di automaticità della prestazione per via della condizionalità che l'assoggetta alla sussistenza di adeguate coperture finanziarie, fino a esaurimento. Nel frattempo sono già scadute ben tre proroghe (l'ultima il 31 ottobre scorso) e gli accordi costitutivi si contano sulle dita di una mano (trasporti, studi professionali, artigianato).

La soluzione di confluire tutti nel cosiddetto "fondo residuale" è apparsa in definitiva come la meno peggio fra le varie soluzioni possibili. E allora, per una riforma autenticamente universalistica degli ammortizzatori sociali, come per l'insieme delle politiche di welfare, la via da perseguire non può che essere quella che rifugge da un ancoraggio alla mera specificità di un settore o, peggio, di un'azienda. Una politica che nella fattispecie, per legge, razionalizzi, uniformi ed estenda a tutti un assetto a due pilastri, disoccupazione e integrazione salariale, con la bilateralità restituita alla sua funzione genuinamente integrativa, piuttosto che sostitutiva di tutele pubbliche che, in larga parte di settori come quelli del terziario, semplicemente non esistono.

**Ires Cgil*