

Quaderni rassegnasindacale

Lavori

66 **Riforme per le relazioni industriali**

- ▮ Autoregolazione e legge
- ▮ Democrazia e partecipazione
- ▮ Lavoro e diritti sociali
- ▮ Politicizzare la governance economica europea



EDIESSE

QUADERNI RASSEGNA SINDACALE - LAVORI
RIVISTA TRIMESTRALE - ANNO XVII - N. 2
www.ediesseonline.it/riviste/qrs

PROPRIETARIO ED EDITORE
Ediesse s.r.l.

Viale di Porta Tiburtina, 36 - 00185 Roma
Tel. (06) 44870325 - Fax (06) 44870335
www.ediesseonline.it
E-mail: ediesse@cgil.it

SEGRETERIA DI REDAZIONE
Rossella Basile
Tel. (06) 44870323 - Fax (06) 44870335
E-mail: qrs@ediesseonline.it

UFFICIO ABBONAMENTI
Tel. (06) 44870283 - Fax (06) 44870335
Dal lunedì al venerdì 10-13 / 14-16,30
E-mail: ediesse@cgil.it

Una copia 20,00 euro
Arretrati 40,00 euro

TARIFE ABBONAMENTO ANNUO
Italia: 60,00 euro - Estero: 120,00 euro -
da versare sul c/c postale n. 935015 intestato
a Ediesse s.r.l. specificando la causale

GRAFICA E IMMAGINE DI COPERTINA
Antonella Lupi

STAMPA
Tipografia O.Gra.Ro.
Vicolo dei Tabacchi, 1 - Roma

DISTRIBUZIONE IN LIBRERIA
MESSAGGERIE

Registrazione presso il Tribunale di Roma
al n. 110/2000 del 6/3/2000

Egregio Abbonato, ai sensi dell'art. 10 della legge n. 675/1996. La informiamo che i Suoi dati sono conservati nel nostro archivio informatico e saranno utilizzati dalla nostra società, nonché da enti e società esterne a essa collegate, solo per l'invio di materiale amministrativo, commerciale e promozionale derivante dalla ns. attività. La informiamo inoltre che, ai sensi dell'art. 13 della Legge, Lei ha il diritto di conoscere, aggiornare, cancellare, rettificare i suoi dati o opporsi all'utilizzo degli stessi, se trattati in violazione della legge.



Associato all'Unione Stampa Periodica Italiana

Q
Quaderni rassegna sindacale Lavori

COMITATO DI INDIRIZZO
*Giorgio Benvenuto,
Guglielmo Epifani,
Bruno Manghi*

COMITATO EDITORIALE
*Mimmo Carrieri (coordinatore),
Aris Accornero, Gabriele Ballarino,
Lauralba Bellardi, Luigi Burroni,
Antonio Cantaro, Bruno Caruso,
Gian Primo Cella, Fausta Guarriello,
Giorgio Lunghini, Luigi Mariucci,
Saul Meghnagi, Marcello Messori,
Giacinto Miliello, Adolfo Pepe,
Paolo Pini, Ida Regalia,
Marino Regini, Mario Ricciardi,
Umberto Romagnoli, Tiziano Treu*

COMITATO SCIENTIFICO
INTERNAZIONALE
*Lucio Baccaro, Pere J. Beneyto,
Reinhard Bispinck, Colin Crouch,
Roland Erne, Richard Hyman,
Maarten Keune, Guglielmo Meardi,
Philippe Pochet, Udo Rehfeldt,
Bertrand Schwartz, Wolfgang Streeck*

REDAZIONE
*Adolfo Braga (caporedattore),
Maria Concetta Ambra,
Vincenzo Bavaro, Andrea Ciarini,
Maria Paola Del Rossi, Salvo Leonardi,
Fabrizio Loreto, Riccardo Maraga,
Simona Marchi, Alberto Mattei,
Marcello Pedaci, Elena Persano,
Andrea Signoretta*

DIRETTORE RESPONSABILE
Stefano Iucci

La Rivista si avvale della procedura
di valutazione e accettazione
degli articoli *double blind peer review*

Finito di stampare
nel mese di giugno 2016

INDICE

TEMA

Quali riforme nelle relazioni industriali

Mimmo Carrieri

Le riforme nelle relazioni industriali:
leggere, incisive, portatrici di maggiori certezze

Presentazione 7

Giuseppe Travaglini

Come la contrattazione aiuta la produttività 13

Lauralba Bellardi

Il decentramento contrattuale:
vecchi problemi e ipotesi di riforma 25

Tiziano Treu

Autoregolazione e legge nella disciplina delle relazioni sindacali 39

Leonello Tronti

Modello contrattuale, produttività del lavoro
e crescita economica 59

Carlo Podda

Applicare gli accordi in tutti i luoghi di lavoro:
la democrazia e la partecipazione come regola 85

Uliano Stendardi

La rappresentanza sociale fattore di democrazia 97

Marco Biasi

Cornici generali di una riforma
per rafforzare la partecipazione 113

Mario Ricciardi

La partecipazione impallidita:
cooperative, lavoratori e sindacati 139

CONFRONTO

Lavoro e diritti sociali nella crisi europea.

Un confronto fra costituzionalisti e giuslavoristi

a cura di Bruno Caruso e Giorgio Fontana [il Mulino, 2015]

Stefano Giubboni

Il diritto del lavoro nella crisi europea.

A proposito di un recente volume

159

Debora Migliucci

Una prospettiva storica nel confronto

fra costituzionalisti e giuslavoristi

185

TENDENZE

Roland Erne

Un sistema sovranazionale che nazionalizza il conflitto sociale.

Le ragioni della difficoltà dei sindacati europei

a politicizzare la governance economica europea

197

FONDAZIONE GIUSEPPE DI VITTORIO

Leopoldo Tartaglia

Dieci anni vissuti pericolosamente.

La Confederazione internazionale dei sindacati

nella grande crisi globale

(Parte I)

223

TEMA

Quali riforme nelle relazioni industriali

Le riforme nelle relazioni industriali: leggere, incisive, portatrici di maggiori certezze

Presentazione

*Mimmo Carrieri**

Nonostante molti parlino di un «declino», più o meno inevitabile, delle relazioni industriali, la riforma di questo campo costituisce una delle grandi questioni intorno a cui ragionano gli attori sociali e le istituzioni (oltre che gli studiosi). Non sorprende dunque che alla «riforma delle relazioni industriali» le organizzazioni sindacali abbiano dedicato il documento dello scorso gennaio finalizzato al confronto in primo luogo con le controparti datoriali e poi anche di riflesso con i soggetti pubblici. D'altra parte un analogo e simmetrico impegno hanno mostrato negli scorsi mesi anche le associazioni datoriali, e la nuova Presidenza di Confindustria si misura proprio con l'esigenza di dare a questo nodo risposte innovative.

Nel documento sindacale sono indicate tre aree prioritarie di riforma, sulla cui priorità esiste un consenso trasversale (mentre le soluzioni non sempre coincidono): rappresentanza, assetti contrattuali, partecipazione.

Sicuramente il primo dato importante da sottolineare è la ritrovata unità sindacale tra le tre Confederazioni, che costituisce la buona (e necessaria) premessa di una nuova stagione.

Non era scontato che su alcune materie, come sulla partecipazione dei lavoratori, i sindacati trovassero una voce comune e soprattutto che mettessero questa *issue*, dopo tanto tempo, al centro della loro agenda. Inoltre per la prima volta si fa strada in modo esplicito e documentato l'idea di un supporto legislativo, tale da sostenere e potenziare l'autonomia delle parti. Infatti su alcuni oggetti – come le regole in materia di rappresentanza e rappresentatività – l'autonomia collettiva viene implicitamente ritenuta come meno autosufficiente di quanto generalmente convenuto in passato. Anche questo aspetto appare non scontato, perché se ne deduce una evoluzione evidente delle culture astensioniste presenti in alcune organizzazioni sindacali, come la Cisl.

* Mimmo Carrieri è docente di Sociologia economica presso l'Università di Roma «Sapienza».

Questi testi, includendo anche quelli datoriali, vanno considerati comunque come grandi cornici programmatiche: dunque non proposte di dettaglio negoziale, ma piuttosto – come rileva Laura Alba Bellardi – uno strumento di «avvio» delle trattative tra gli attori.

Di questo tratto costituiscono una testimonianza anche i contributi raccolti nella sezione monografica di questo numero, dai quali si evincono aspetti da approfondire e soluzioni ancora da ricercare (come, in primo luogo, quelle relative alla dinamica delle retribuzioni).

Il tema che risulta più dissodato e maturo per una piena implementazione appare quello della rappresentanza. Come è noto esiste un importante accordo tra le parti – il Testo unico sulla Rappresentanza del 2014 – che fissa le principali regole del gioco e i criteri per applicarle. Un testo, originariamente firmato da Confindustria, che ha avuto una capacità espansiva, come ricordano Carlo Podda e Uliano Stendardi, tanto che è stato esteso ad altri ambiti produttivi e ad altri soggetti datoriali, oltre a essere stato accettato da gran parte delle organizzazioni sindacali extraconfederali.

In questo caso è in gioco principalmente l'ultimo miglio, che riguarda l'implementazione e la generalizzazione dei principi per certificare la rappresentatività dei sindacati, e consentire per questa via la sottoscrizione di contratti «esigibili», cioè accettati senza contrasto anche dai soggetti (eventualmente) non firmatari.

Questa è la ragione per la quale gli stessi sindacati unitariamente non escludono il ricorso a un intervento legislativo che dovrebbe avere la funzione – come si usa dire – di «spinta gentile», congegnata in modo tale da pervenire a certezze attuative paragonabili a quelle attualmente vigenti nel settore pubblico.

I caratteri e la latitudine di una legge in materia – generalmente richiesta o auspicata anche dagli osservatori – costituiscono a loro volta oggetto di dibattito, dal momento che le opzioni possibili sono diverse: si va dal semplice rinvio agli accordi tra le parti, alla ricezione, più o meno integrale, dei testi sindacali, fino a una loro riscrittura. Ma qui, come sugli altri aspetti, molto dipende dall'orientamento e dagli indirizzi del legislatore (definizione generica, che rinvia però a ben precisi attori politici in carne e ossa).

È da rilevare, come osserva Tiziano Treu – ma è anche un'opinione crescente –, che diventa sempre più pressante predisporre una legge relativa anche alla certificazione della rappresentanza delle associazioni datoriali.

Il tema ricorrente, ma fin qui sempre mancato, nelle nostre relazioni industriali è invece quello della democrazia industriale, ovvero degli strumenti per rafforzare l'influenza dei lavoratori sulla vita delle loro imprese (appunto la «partecipazione»). A questo riguardo già in passato si sono manifestate molte suggestioni (senza seguito), e sono state coltivate diverse esperienze contrattuali. Ma restano in campo declinazioni diverse sia sul piano lessicale sia su quello degli obiettivi perseguiti.

Come si può vedere dai saggi di Mario Ricciardi e Marco Biasi le potenzialità applicative dei percorsi di partecipazione sono ampie, e vanno dalla riconfigurazione di un ambito, come quello delle cooperative, ricco di potenzialità democratiche, a vari gradi di sperimentazione e di articolazioni normative.

Bisogna fare i conti con la tradizionale diffidenza imprenditoriale, che si traduce nella contrarietà più volte riaffermata verso normazioni «forti», ma che oggi risulta mitigata dalla affermata disponibilità verso il rafforzamento di meccanismi di «coinvolgimento» dei dipendenti.

E anche con il fiorire di buone prassi che coinvolgono, seppure a macchia di leopardo, una parte del nostro sistema produttivo, e che investono in primo luogo in una maggiore «partecipazione organizzativa», che vede dunque i lavoratori variamente protagonisti del cambiamento organizzativo. In questi casi si assiste a una ricerca comune a opera di entrambe le parti per trovare equilibri reciprocamente vantaggiosi: in particolare riguardo la capacità di tenere insieme innovazioni organizzative, miglioramenti di performance e qualità del lavoro.

Dunque in questa partita sembra che l'obiettivo principale debba tradursi nell'allargare il numero delle aziende coinvolte e delle sperimentazioni virtuose. Al legislatore si può quindi chiedere di rafforzare, incentivandolo, quello che già le parti stanno mettendo in opera, avendo cura di provare a coinvolgere altri segmenti del nostro mondo imprenditoriale. Ovviamente questo approccio pragmatico, che parte dall'esistente, non deve trascurare l'esigenza di rafforzare la governance delle aziende (almeno quelle sopra una certa soglia dimensionale) attraverso un allargamento che coinvolga significativamente rappresentanti dei lavoratori. Anzi il collegamento tra governance aperta e innovazioni tecnico-organizzative appare come una variabile decisiva per far marciare la partecipazione e anche, nello stesso tempo, la competitività delle imprese. In effetti ci troviamo di fronte a un mutamento ambientale di portata qualitativa. Oggi la partecipazione non serve più ai la-

voratori solo per condizionare i manager ed evitare che assumano decisioni a loro sfavorevoli; serve per migliorare, nel comune interesse, il posizionamento delle aziende. Se fosse dunque questo il solco prescelto in modo bilaterale, quello della condivisione, potrebbero probabilmente maturare maggiori chance di allargare la coperta delle prassi di partecipazione nel nostro paese.

L'oggetto principale, e nello stesso tempo più controverso, della riforma investe gli assetti contrattuali, dal momento che il precedente accordo sulle regole del gioco, risalente al 2009 – e non sottoscritto dalla Cgil, risulta scaduto da tempo.

Le questioni principali da sciogliere, tra loro connesse, riguardano le modalità di determinazione dei salari, a partire dalla garanzia dei salari minimi, e il peso e il coordinamento dei due livelli: quindi aspetti fondamentali dai quali dipende tutto il funzionamento del sistema.

Sul piano salariale, a fronte di proposte datoriali ispirate principalmente al contenimento dei costi, fanno invece osservare Giuseppe Travaglini e Leonello Tronti che sarebbe importante immaginare il rilancio di politiche salariali significative, non solo per ragioni di equità (in un paese caratterizzato da bassi salari), ma anche per favorire vincoli-benefici che dovrebbero stimolare le imprese a investire per innovarsi. Entrambi si ispirano alle lezioni di Paolo Sylos Labini e di Ezio Tarantelli. Insomma l'ipotesi è quella di innescare una spinta virtuosa più larga, che invece di vedere il parametro della produttività come un vincolo, lo faccia diventare un obiettivo dinamico centrale e condiviso tra le parti.

Quanto ai livelli contrattuali, come mostra bene nel suo saggio Bellardi, il decentramento contrattuale che tutti invocano continua a essere una petizione di principio piuttosto che una vera opzione operativa. Questo in virtù tanto dell'ostilità di molti imprenditori (piccoli) e delle stesse diffidenze pratiche di una parte dei sindacati. Ma senza un decentramento più esteso risulta difficile costruire un rafforzamento dell'importanza salariale – oltre che strategico-normativa – dei contratti decentrati. Una soluzione che emerge nel testo di Bellardi, e anche nel documento sindacale, considera il potenziamento della contrattazione di ambito territoriale (o di suoi equivalenti che producano lo stesso effetto aggregante, e possibilmente conseguenze dinamiche positive per il sistema delle imprese). Una opzione vista sempre con preoccupazione dal mondo imprenditoriale. Come ricorda Treu diventa possibile depotenziare i pregiudizi in materia con operazioni di incentivo alla

sottoscrizione di accordi territoriali quadro, o con altri strumenti di disincentivo che penalizzino le aziende che non aderiscano alle intese di ambito sovra-aziendale. Rispetto al passato sembrano dunque esistere margini e potenzialità maggiori da esplorare per un allargamento delle imprese coinvolte.

Su questi nodi il dibattito comunque è troppo complesso, e in corso, per essere riassunto efficacemente: rinviando quindi ai testi che seguono, in particolare di Bellardi, Treu e Tronti.

Sembra però utile osservare che nonostante le differenze di impostazione tra gli attori, si sta facendo strada una convinzione comune: l'obiettivo sul quale è necessario concentrarsi è l'innovazione delle nostre imprese e del nostro apparato produttivo, all'interno della quale può avere un ruolo fondamentale il capitale umano disponibile (e dunque riveste importanza crescente una forza lavoro sempre più sospinta verso l'acquisizione di risorse cognitive). Insomma appare più diffuso che in passato l'assunto che per contrastare la staticità della nostra economia bisogna riposizionare quanto più possibile e quante più imprese possibili verso la via alta della competizione: quindi maggiore qualità dei prodotti, ma anche del processo produttivo, dunque a partire dai lavoratori stessi.

A questo dovrebbe servire il ridisegno delle regole del gioco della contrattazione. E quindi questo sdrammatizza, ma non rende meno importante, se davvero si imbecca questo percorso, la questione salariale: intesa come ricerca di un equilibrio equo tra mantenimento del potere d'acquisto di tutti i salari, e incrementi rapportati ai risultati e ai miglioramenti effettivamente conseguiti delle componenti più dinamiche (che si vorrebbero non più minoritarie). Che una combinazione di questo genere possa essere raggiunta con reciproca soddisfazione lo dimostrano i contratti nazionali fin qui sottoscritti, da quello dei chimici a quello degli alimentaristi.

Sullo sfondo esiste anche l'ipotesi, generalmente criticata dalle parti sociali, di un salario minimo per legge. Come ricorda bene Treu, qualora si procedesse in questa direzione sarebbe preferibile riservarlo ai settori con più debole copertura del contratto collettivo, e tener conto delle valutazioni di Commissioni tecniche che prevedano un ruolo significativo assegnato alle parti sociali.

Vale dunque la pena di ricordare, conclusivamente, alcuni passaggi rilevanti.

Il primo è la condivisione abbastanza generalizzata che le nostre relazioni industriali abbiano bisogno di una maggiore istituzionalizzazione. Ma vi so-

no anche limiti espliciti alla legificazione: illustra bene Treu quanto non appaia auspicabile che essa si occupi di materie tipiche della sfera d'azione delle parti, come è ad esempio la struttura della contrattazione collettiva.

Il secondo è che le riforme di cui si discute si trovano di fronte a una opportunità storica che si spera gli attori sappiano cogliere: quella di rimettere le relazioni industriali al centro dei bisogni del sistema economico e dei lavoratori, uscendo fuori da logiche meramente amministrative o di basso profilo.

Il terzo è che questo processo non impedisce, anzi richiede, una messa a fuoco del nuovo catalogo di diritti fondamentali per i lavoratori del XXI secolo, come sta facendo la Cgil con la sua corposa proposta di una «Carta dei diritti universali del lavoro».

Infine, ultimo aspetto ma certo non secondario, resta sullo sfondo un possibile intervento di portata sistemica del governo su queste materie: per quanto spesso annunciato e per ora non definito, non è affatto da escludere. Fin qui sono state messe a punto misure parziali, ma si potrebbe arrivare a qualche regolazione di portata più ampia. I cui confini, peraltro, restano aperti dal momento che l'attuale esecutivo si muove al di fuori degli schemi precedenti: le ipotesi non rientrano nel perimetro della legislazione di tipo promozionale, ma neppure in quello delle misure limitative o restrittive. Per questo allo stato bisogna sperare che, con l'aiuto delle parti, possa configurarsi in corso d'opera un equilibrio ragionevole, tale da aiutare l'efficacia di questo processo riformatore.

Come la contrattazione aiuta la produttività

*Giuseppe Travaglini**

1. Introduzione

Come sottolineava Ezio Tarantelli (1986) l'analisi economica ha spesso trascurato il ruolo della contrattazione nel determinare le caratteristiche dello sviluppo economico e la dinamica della produttività. Al più, nel pensiero economico tradizionale lo spazio riservato alle relazioni industriali riguardava i problemi inerenti la redistribuzione dei redditi e l'organizzazione del lavoro e delle sue mansioni. Questo approccio ha attraversato la teoria economica come un fiume carsico fino ai tempi moderni riconoscendo importanza e dignità di analisi principalmente alla politica monetaria e a quella fiscale, e solo in second'ordine agli aspetti contrattuali e istituzionali che legano il lavoro e il capitale nel processo produttivo.

Questo stato di cose è venuto però mutando negli ultimi tre decenni dove un interesse sempre crescente è stato attribuito – dagli economisti, dai sociologi e dai giuslavoristi – alle norme e ai dispositivi che regolano le relazioni industriali, e agli effetti che i cambiamenti degli assetti regolamentativi possono avere non solo sull'occupazione e l'organizzazione del lavoro ma anche sulla produttività del lavoro (Solow 1990). Costi e benefici del lavoro determinano gli incentivi delle imprese a investire e innovare, e dunque hanno effetti permanenti sia sui livelli occupazionali (e sulla sua composizione) che sul progresso tecnologico e la produttività del lavoro.

Il paradosso è però che dal dibattito dell'ultimo ventennio si è venuto coagulando un insieme di teorie e principi normativi di ispirazione neoliberista che intendono mostrare come il migliore funzionamento del mercato del lavoro si ha quando tali istituzioni sono assenti, ossia quanto

* Giuseppe Travaglini è docente di Politica economica presso l'Università di Urbino «Carlo Bo».

più simile a un mercato di concorrenza perfetta è quello del lavoro (Layard, Nickell, Jackman 1991). Tuttavia, la realtà economica, come quella letteraria, tende spesso a superare la fantasia, e il risultato più evidente della deregolamentazione del lavoro in Italia e della contestuale politica di moderazione salariale è stato il crollo della crescita della produttività, degli investimenti, del progresso tecnologico, e dunque dei salari, con effetti negativi sia sul welfare sia sulla distribuzione del reddito. Scriveva Keynes (1932) che spesso il costo del lavoro non disciplina il lavoratore ma il datore di lavoro in quanto spinge quest'ultimo a rinnovare gli impianti e i vincoli tecnologici che caratterizzano le produzioni correnti per rilanciare così la produttività, e mantenere o accrescere i margini di profitto. Guardando ai drastici mutamenti dell'economia italiana degli ultimi due decenni sembrerebbe che questo monito sia ancora valido e che la politica di deregolamentazione del mercato del lavoro avviata in Italia con la fine del secolo ventesimo non abbia sortito gli effetti auspicati. Difatti, se «il meccanismo di funzionamento del mercato del lavoro non consiste semplicemente nel fatto che il salario cerca di bilanciare la domanda e l'offerta» (Solow 1990), allora la forma contrattuale del lavoro e le relazioni industriali influenzano anche la produttività e l'avanzamento tecnologico che si accompagna ai nuovi investimenti e ai processi innovativi delle imprese. È questo il tema che affrontiamo in questo breve saggio: la tesi è che il rilancio della produttività e del progresso tecnologico richieda la definizione di un nuovo progetto di contrattazione che sia promotore della crescita economica e sociale del paese.

Il lavoro è organizzato come segue. Nel prossimo paragrafo si tracciano i profili della trasformazione del diritto del lavoro in Italia dagli anni novanta a oggi, con una particolare attenzione al concetto di flessibilità esterna e alla contrattazione di secondo livello. Le conseguenze economiche di questo cambiamento sulla dinamica della produttività del lavoro, degli investimenti e del progresso tecnologico sono studiate nel paragrafo 3 con l'ausilio della contabilità della crescita. Il paragrafo finale riassume il dibattito attuale e traccia alcune alternative di policy che vedono la riforma della contrattazione come uno dei cardini della strategia per il rilancio dell'occupazione e della produttività in Italia.

2. Modelli contrattuali¹

Come è stato già sottolineato da alcuni autori le riforme del mercato del lavoro in Italia si sono fondate sulla moltiplicazione del precariato e sulla flessibilità «esterna» all'impresa (Ciccarone, Saltari 2011; Paci 2014; Pini 2013). Precisamente, con la legge Treu prima (1997) e la Biagi poi (2003), e i successivi interventi normativi (Riforma Fornero, 2012) fino al più recente Jobs Act (2015) si è privilegiata una particolare forma di flessibilità basata sull'introduzione di forme contrattuali a tempo determinato e parasubordinato, sull'impiego temporaneo di collaboratori e consulenti, sull'utilizzo di lavoro interinale e, più in generale, sulla riduzione dei vincoli che disciplinano le assunzioni e i licenziamenti (si pensi agli interventi ultimi limitativi sull'art.18). Come argomenteremo più avanti, la crescente flessibilità esterna ha certamente influenzato in negativo sia le scelte di investimento delle imprese sia la composizione della domanda e dell'offerta di lavoro, con riflessi negativi sulla dinamica della produttività e sulla crescita aggregata.

A questo mutamento epocale della disciplina del lavoro, e dunque anche della relazione produttiva tra capitale e lavoro (quest'ultimo viene percepito come un elemento esterno all'impresa, un mero input produttivo, e non più come un fattore «sociale» della produzione) si è affiancato il cambiamento delle relazioni industriali e della contrattazione. Negli ultimi decenni, si è passati dalla centralità del Ccnl a una sempre più marcata rilevanza del secondo livello di contrattazione. Anche questo processo è stato lento ma inesorabile con un sempre più evidente trasferimento di funzioni derogative dal Ccnl in favore della contrattazione decentrata (D'Amuri, Giorgiantonio 2014).

Il Protocollo del 23 luglio 1993, tra governo e parti sociali, aveva previsto per la prima volta la possibilità di introdurre eventuali aumenti salariali legati al progresso della produttività (ma esclusivamente per materie e istituti diversi e non ripetitivi da quelle disciplinate nel Ccnl). Le successive trasformazioni delle relazioni industriali hanno accelerato questo processo. Con l'accordo quadro del 22 maggio 2009 (Cgil dissenziente) si alleggeriscono (tra gli altri cambiamenti) il contenuto e le funzione del contratto nazionale ammettendo la possibilità di specifiche intese a livello territoriale e di azienda per le situazioni di crisi o per lo sviluppo economico. Con il successivo accordo confederale del 28 giugno 2011 si ampliano i margini entro i quali i

¹ I parr. 2 e 3 sono stati già pubblicati nel volume del 2015 a cura di Pennacchi e Sanna.

contratti di secondo livello possono derogare al Ccnl, superando la cd. clausola di non ripetibilità pur ancorandola all'obiettivo di conseguire miglioramenti produttivi. Poi, con l'intesa sulla produttività del 21 novembre 2012 (Cgil dissenziente) si estende l'applicabilità del «salario di produttività» demandandolo alla contrattazione di secondo livello, beneficiando delle agevolazioni fiscali e contributive. Similmente, l'accordo quadro territoriale del 24 aprile 2014 facilita accordi a livello territoriale che consentano alle imprese prive di rappresentanza aziendale di applicare ai propri dipendenti le agevolazioni previste a fronte del miglioramento della produttività aziendale.

In questo processo di allontanamento dalla centralità del Ccnl, determinanti sono state anche le iniziative unilaterali del gruppo Fiat, prima con la stipula di un contratto collettivo di gruppo a firma separata sostitutivo del Ccnl (29 dicembre 2010), e poi con l'uscita del gruppo Fiat da Confindustria e il recesso unilaterale da tutti i contratti stipulati dal gruppo Fiat anche nell'ambito degli accordi collettivi aziendali e territoriali. Tale «rottura» ha perciò dato la stura a numerose modifiche dell'assetto tradizionale delle relazioni industriali di cui i tratti principali sono: 1) l'erosione del ruolo del Ccnl, a vantaggio di una crescente autonomia decentrata contrattuale; 2) la definizione di regole su base collettiva cui fare riferimento per la stipula e validità dei contratti decentrati; 3) l'introduzione di agevolazioni fiscali per le politiche aziendali rivolte a rafforzare la produttività, misurata con criteri fissati nel secondo livello di contrattazione.

Dunque, il combinato disposto della flessibilità esterna e del decentramento contrattuale (da notare che il rinvio al contratto di secondo livello è divenuto sempre più frequente a partire dalla legge Biagi, d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276) ha ridotto drasticamente il grado di rigidità del mercato del lavoro italiano e il grado di negoziazione relativa delle rappresentanze del lavoro nell'ambito delle relazioni industriali. La trasformazione ha riguardato non solo l'Italia, ma l'intero consesso dei paesi europei ed extraeuropei.

Una misura di questa trasformazione, e della rigidità relativa del rapporto contrattuale, sia in entrata che in uscita dal mercato del lavoro, è fornita dall'indicatore *Employment Protection Legislation* (Epl) stimato dall'Oecd. Questo indicatore ha valori compresi tra 0 e 6, dove ai livelli più bassi corrisponde una maggiore flessibilità del lavoro. Gli andamenti delle figure 1 e 2 sono esplicativi. Tolta l'economia anglosassone, l'Italia è tra le economie europee con il minore Epl. Si noti che mentre per la quota relativa agli occupati permanenti (figura 1) la riduzione è più marcata per gli ultimi anni

Fig. 1 – L'indicatore Employment Protection Legislation - Epl
Lavoratori permanenti

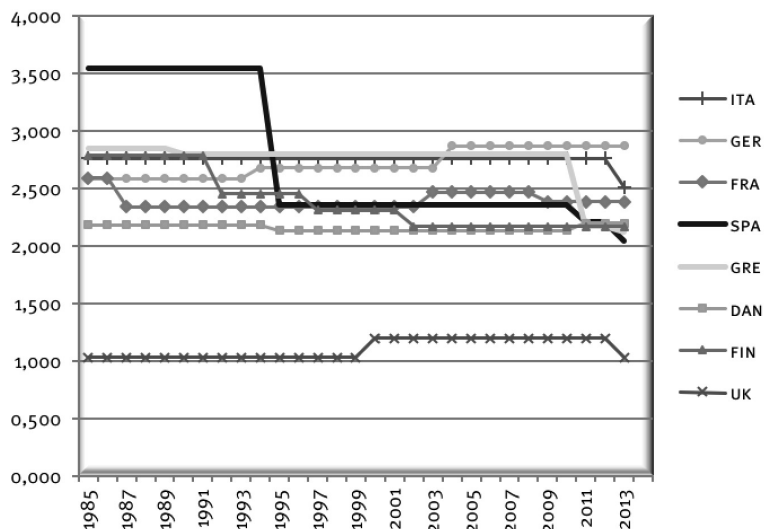
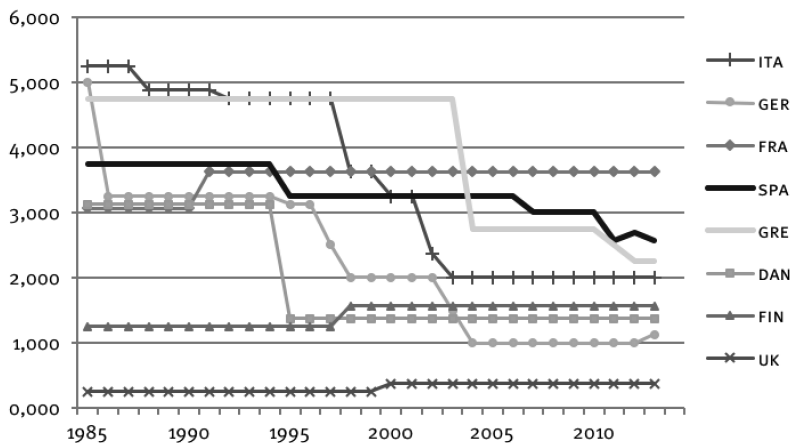


Fig. 2 – L'indicatore Employment Protection Legislation - Epl
Lavoratori a tempo determinato



Fonte: elaborazioni su dati Oecd.

e comunque contenuta per tutti i paesi europei (e per l'Italia è allineata alla media dei principali paesi), per gli occupati a tempo determinato (figura 2) si è invece assistito, dal 1985 in poi, a un vero e proprio tracollo del valore dell'indicatore che riflette il progressivo restringimento delle tutele disciplinate dal diritto del lavoro.

Si assiste di fatto a una contro riforma del mercato del lavoro. Considerando inoltre che in Italia la nuova formula del cd. contratto a tutele crescenti disciplinata nel Jobs Act tenderà a sostituire nel tempo tutte le altre forme contrattuali preesistenti (anche in ragione degli ampi benefici fiscali a esso connessi e alla non applicabilità dell'art. 18), si assisterà nel corso dei prossimi anni a un abbassamento progressivo del grado di rigidità (tutela) del lavoro con uno spostamento generalizzato delle forme contrattuali verso quelle a tempo determinato, ma con effetti sulla crescita della produttività e della competitività delle imprese ancora tutti da valutare.

3. Contrattazione, produttività e investimenti

È indiscutibile il fatto che in Italia, dal 1992 a oggi, si è registrata una continua erosione della crescita degli investimenti, del progresso tecnologico e dell'intensità di capitale; e che questo deterioramento ha trascinato verso il basso la produttività del lavoro (e dunque la competitività) (Calcagnini, Travaglini 2013; Comito *et al.* 2014). La tabella 1 riassume la dimensione di questo processo negativo.

Dal confronto tra i due sottoperiodi riportati nella tabella si evidenzia un tracollo formidabile del nostro sistema paese (Saltari, Travaglini 2006, 2008, 2009a, 2009b). La crescita della produttività crolla riducendosi mediamente nel ventennio 1994-2014 di 1,32 punti percentuali rispetto al periodo precedente. Sull'arco dei venti anni significa una perdita cumulata di produttività di 26,4 punti. Un danno enorme, che si riflette sui redditi e sui salari. Questo impoverimento si accompagna al crollo degli investimenti che arretrano in media annua di 1,21 punti percentuali, e dell'intensità di capitale (-1,15 in media annua). Insomma, il registro del sistema paese è di una enorme frenata, e certamente non improvvisa, che coinvolge la spesa delle imprese in beni strumentali, il rapporto capitale-lavoro, la produttività del lavoro e il progresso tecnologico che, stimato attraverso la produttività dei fattori (Ptf), registra addirittura variazioni negative (-0,05 nell'ultimo ventennio).

Tab. 1 – Contabilità della crescita per l'Italia

TASSO DI CRESCITA MEDIO ANNUO (%)	1980-1993	1994-2014	DIFFERENZA
PRODUTTIVITÀ LAVORO	1,65	0,33	-1,32
CAPITALE	2,61	1,40	-1,21
INTENSITÀ DI CAPITALE	2,10	0,95	-1,15
PTF	0,88	-0,05	-0,93

Fonte: elaborazione su dati Eurostat.

È interessante notare che l'insufficiente accumulazione di capitale coinvolge tutti i settori produttivi, non solo quelli tradizionali. Secondo i dati Eurostat, in Italia, il peso dell'industria manifatturiera, tradizionalmente sede di processi innovativi e di ricerca e sviluppo, è diminuito nel tempo: era pari al 26 per cento del valore aggiunto e dell'occupazione nel 1990, ma nel 1999 il peso dell'industria scende al 23 per cento sia del valore aggiunto sia degli occupati. Inoltre, il calo si accentua con la crisi del 2008: la produzione industriale scende di oltre un quinto tra il 2007 e il 2012 (oggi circa il 16,7 per cento del totale del valore aggiunto, rispetto al 22,3 della Germania, l'11,5 della Francia, e il 16,6 dell'eurozona). Emerge inoltre che nel 2009 una quota significativa del valore aggiunto manifatturiero italiano veniva prodotta dai settori industriali tradizionali, a basso valore aggiunto e bassa intensità tecnologica. Questi settori rappresentano oggi circa il 31 per cento del valore aggiunto italiano, mentre in Germania non vanno oltre il 18 e in Francia oltre il 29. Tra le maggiori economie continentali europee risulta peggiore dell'Italia solo la Spagna, con il 36 per cento.

È da notare, inoltre, che negli ultimi due decenni la specializzazione dell'Italia è rimasta sostanzialmente stabile: il settore ad alta tecnologia rappresentava il 6,7 per cento del valore aggiunto totale del manifatturiero nel 2011, rispetto al 6,5 nel 1992, un incremento trascurabile in un ventennio in cui i miglioramenti tecnologici sono stati di portata assai rilevante. Ovviamente, queste trasformazioni vengono catturate anche dagli indicatori relativi alla dinamica aggregata dei settori Ict che hanno visto aumentare fino al 2000 il loro peso relativo sull'investimento complessivo nazionale (11 per cento) per poi decrescere e assestarsi intorno all'8 per cento negli anni più recenti. Una dinamica decisamente anomala rispetto agli altri paesi eu-

ropei, considerando che è in questi settori che si registra la maggiore innovazione di processi e di prodotti, il maggiore grado di conoscenza e la più elevata produttività del lavoro (Gallino 2003).

Se questi cambiamenti in negativo non sono la conseguenza della deregolamentazione del mercato del lavoro (taluni così sostengono) che si è accompagnata alle altre epocali trasformazioni del nostro modello di sviluppo (si pensi all'euro o alle mal realizzate privatizzazioni), certo è che tali riforme non ne hanno impedito la caduta. Anzi, ne hanno accelerato il processo di depauperamento, restituendoci un sistema paese minato nella sua capacità di crescita, impoverito nel suo apparato industriale, svuotato nel contenuto tecnologico delle sue attività produttive e nelle sue conoscenze, squilibrato nella distribuzione dei redditi e frustrato dalla crescente disoccupazione. Un paese come l'Italia che registri contemporaneamente (dal 2008 a oggi) una crescita della disoccupazione e una caduta della produttività del lavoro e del progresso tecnologico manifesta una estrema fragilità che non può essere risolta, ma solo aggravata, da ulteriori deregolamentazioni del mercato del lavoro.

Insomma, un costo del lavoro troppo elevato può essere un disincentivo agli investimenti e all'avanzamento tecnologico delle imprese. Ma un costo del lavoro troppo basso e una ridotta tutela del lavoro, sviscerano il lavoro la sua dignità, e la sua produttività, spingendo le imprese a preferire produzioni a basso valore aggiunto e contenuto tecnologico, che finiscono nel tempo per spingere in un circolo vizioso non solo il lavoro, ma anche le imprese medesime, la competitività e le capacità imprenditoriali del paese. Il rischio concreto che ci troviamo oggi ad affrontare è quello di un impoverimento irreversibile non solo del lavoro ma anche dell'intero sistema produttivo nazionale.

4. Conclusioni

Esiste una stretta relazione tra modelli contrattuali e produttività. I dati dell'economia italiana degli ultimi decenni avvalorano l'ipotesi che la flessibilità del rapporto contrattuale e l'erosione del Ccnl, con il restringimento del perimetro delle relazioni industriali e il suo spostamento verso il secondo livello di contrattazione, abbiano avuto un impatto complessivamente negativo sulla produttività, la competitività e i salari nel medio periodo. La caduta dell'intensità di capitale, in un contesto di deregolamentazione del

lavoro, ha indebolito il sistema produttivo e l'investimento delle imprese, e al trascorrere del tempo ha finito per svilire il lavoro medesimo e la competitività del sistema produttivo nazionale.

Oggi la questione cruciale a cui rispondere è come tenere insieme il *doppio obiettivo* della crescita della produttività e della buona occupazione (Pennacchi 2013; Pennacchi, Sanna 2015). Nel breve periodo, questi due obiettivi appaiono inevitabilmente in contrasto poiché la crescita dell'occupazione a parità di contenuto tecnologico e di accumulazione implica necessariamente una riduzione della corrispondente produttività del lavoro, con conseguenze recessive sui livelli salariali.

Dunque, il tema centrale è quello di costruire una inedita architettura della contrattazione che sappia soddisfare i due requisiti di buona occupazione e produttività. Il tema è naturalmente complesso, per i risvolti tecnici e normativi che implica e richiede di esercitarsi in qualche forma di ipotesi costruttiva. Una prima ipotesi è quella che vede nel doppio livello di contrattazione salariale, con una prevalenza crescente della contrattazione a livello delle imprese, lo strumento cardine del rilancio della produttività. In questo modo dovrebbero essere intercettate le migliori pratiche più vicine alle imprese e alla loro organizzazione settoriale e territoriale, per favorire con ciò la produttività e l'adozione di più flessibili schemi retributivi. Tuttavia, fermo restando un modello contrattuale su più livelli, non deve essere trascurato che per una struttura produttiva come quella italiana dove prevale la piccola impresa e la specializzazione nei settori tradizionali questa opzione può ulteriormente aggravare la dinamica della produttività in quanto può fallire nell'incentivare le imprese a sostenere investimenti innovativi e l'uso di manodopera qualificata nei processi produttivi ad alto contenuto di conoscenza (Comito *et al.* 2014; Travaglini 2015; Giombini *et al.* 2015). Perciò, a opinione di chi scrive, è auspicabile mantenere la centralità del contratto nazionale come fonte normativa primaria e centro regolatore dei rapporti di lavoro comune per tutti i lavoratori del settore di riferimento, e dunque linea guida delle relazioni industriali. La contrattazione di secondo livello sarebbe così orientata a realizzare gli obiettivi di produttività, competitività, innovazione organizzativa e welfare contrattuale, ma nel quadro generale tracciato dal contratto nazionale. In questa prospettiva, la contrattazione decentrata può caratterizzarsi come fattore di competitività e sostenere le trasformazioni necessarie all'ammodernamento dell'organizzazione del lavoro per favorire le innovazioni di processo e di prodotto.

Una seconda opzione riguarda l'ipotesi della «produttività programmata». Tale obiettivo avrebbe il doppio effetto di tracciare un orizzonte di medio periodo verso cui le imprese dovrebbero tendere, e di difendere la dinamica salariale attraverso l'innovazione, insomma attraverso gli avanzamenti della produttività. L'applicazione della produttività programmata si articolerebbe nel seguente modo (Ciccarone 2009; Ciccarone, Saltari 2011; Antonioli, Pini 2012; Ciccarone, Messori 2013; Tronti 2013). Se il tasso effettivo di produttività registrato su un arco di tempo prestabilito nell'accordo è inferiore a quello programmato, i salari aumentano automaticamente. Questo dovrebbe incentivare *ex ante* le imprese a effettuare investimenti e processi innovativi per evitare di incorrere in costi maggiori, e minori profitti, ove l'obiettivo di medio periodo non fosse rispettato. Ovviamente, l'eterogeneità della struttura produttiva italiana richiede un'articolazione della programmazione per settori, dimensione di impresa e territorialità. Perciò, dovrebbe essere ampliata l'esperienza compiuta in questi anni sul salario di produttività attraverso l'individuazione di obiettivi condivisi nella consapevolezza che il deficit di crescita del nostro sistema ha origini innanzitutto nella scarsità di investimento, e particolarmente nei settori più avanzati, sui quali occorre intervenire con politiche strutturali.

Questa considerazione ci conduce alla terza opzione. In Italia e in Europa manca da troppi anni una politica industriale che individui i settori strategici verso cui l'economia di un paese dovrebbe tendere (Antonelli 2015; Liberati, Travaglini 2014; Lucchese, Pianta 2014). Le risorse messe a disposizione dal nostro paese e i recenti balbettii comunitari per la costruzione di un *Industrial Compact* e di un piano europeo per gli investimenti appaiono francamente ancora deficitari. Oltre ciò, tra tutti i paesi europei siamo quella dove minori sono stati gli impegni di spesa per la ricerca e lo sviluppo per la formazione ad alto contenuto di conoscenza e per le innovazioni di prodotto e di processo. E ancora minori sono stati gli sforzi per rilanciare la formazione continua, la scuola e l'università. Le tendenze che abbiamo rintracciato nei dati macroeconomici confermano questa conclusione. Perciò, il contrasto all'ulteriore deterioramento della produttività richiede interventi mirati e immediati che richiamino, anche attraverso le nuove forme di contrattazione, alla responsabilità economica e sociale il mondo imprenditoriale, quello del lavoro e primariamente quello delle decisioni politiche.

Riferimenti bibliografici

- Antonelli C. (2015), *Una proposta di politica industriale*, in Pennacchi L., Sanna R. (a cura di), *Riforme del capitalismo e democrazia economica. Per un nuovo modello di sviluppo*, Roma, Ediesse.
- Antonioli D., Pini P. (2012), *Un accordo sulla produttività pieno di nulla (di buono)*, in *Quaderni rassegna sindacale - Lavori*, n. 4, pp. 9-24.
- Calcagnini G., Travaglini G. (2013), *A Time Series Analysis of Labor Productivity. Common Trends and Common Cycles in European Countries and the U.S.*, in *Economic Modelling*, n. 36, pp. 622-628.
- Ciccarone G., Messori M. (2013), *Per la produttività programmata*, in *Economia & lavoro*, n. 3, pp. 26-32.
- Ciccarone G., Saltari E. (2011), *Si fa presto a dire Germania*, in *Il Mulino*, n. 1, pp. 32-38.
- Comito V., Paci N., Travaglini G. (2014), *Un paese in bilico. L'Italia tra crisi del lavoro e vincoli dell'euro*, Roma, Ediesse.
- D'Amuri F., Giorgiantonio C. (2014), *Diffusione e prospettive della contrattazione aziendale in Italia*, in *Questione di economia e finanza*, luglio, n. 221.
- Gallino L. (2003), *La scomparsa dell'Italia industriale*, Torino, Einaudi.
- Giombini G., Perugini F., Travaglini G. (2015), *Il declino dell'economia italiana: cambiamento strutturale o transizione ciclica?*, in *Rivista delle politiche sociali*, n. 4, pp. 33-54.
- Keynes J.M. (1932), *The Question of High Wages*, in *The Political Quarterly*, vol. 20, pp. 3-16.
- Layard R., Nickell S., Jackman R. (1991), *Unemployment*, Oxford, Oxford University Press.
- Liberati P., Travaglini G. (2014), *Riforme senza politica industriale: l'Italia negli ultimi venti anni*, in *Rivista delle politiche sociali*, n. 4, pp. 109-130.
- Lucchese M., Pianta M. (2014), *Una politica industriale per l'Europa*, in *Economia e lavoro*, n. 3, pp. 85-97.
- Paci N. (2014), *La crisi del lavoro. Deregolamentazione e disuguaglianze*, in Comito V., Paci N., Travaglini G., *Un paese in bilico. L'Italia tra crisi del lavoro e vincoli dell'euro*, Roma, Ediesse.
- Pennacchi L. (a cura di) con il coordinamento del Dipartimento economico della Cgil (2013), *Tra crisi e grande trasformazione. Libro Bianco per il Piano del Lavoro 2013*, Roma, Ediesse.
- Pennacchi L., Sanna R. (2015, a cura di), *Riforme del capitalismo e democrazia economica. Per un nuovo modello di sviluppo*, Roma, Ediesse.

- Pini P. (2013), *Lavoro, contrattazione, Europa*, Roma, Ediesse.
- Saltari E., Travaglini G. (2006), *Le radici del declino economico. Occupazione e produttività in Italia nell'ultimo decennio*, Utet, Torino.
- Saltari E., Travaglini G. (2008), *Il rallentamento della produttività del lavoro e la crescita dell'occupazione. Il ruolo del progresso tecnologico e della flessibilità del lavoro*, in *Rivista italiana degli economisti*, vol. XIII, n. 1, pp. 3-38.
- Saltari E., Travaglini G. (2009a), *The Productivity Slowdown Puzzle. Technological and Non-Technological shocks in Labor Market*, in *International Economic Journal*, vol. 23, n. 4, pp. 483-509.
- Saltari E., Travaglini G. (2009b), *Economia italiana del Nuovo Millennio*, Carocci, Roma.
- Solow R. (1990), *The Labor Market as a Social Institution*, Cambridge, Blackwell.
- Travaglini G. (2015), *Modelli contrattuali, produttività, retribuzioni*, in Pennacchi L., Sanna R. (a cura di), *Riforme del capitalismo e democrazia economica. Per un nuovo modello di sviluppo*, Ediesse, Roma.
- Tronti, L. (2013), *Riforme della contrattazione, produttività e crescita: un dialogo tra economisti*, in *Economia & lavoro*, n. 3, pp. 7-70.
- Tarantelli E. (1986), *Economia politica del lavoro*, Utet, Roma.

ABSTRACT

Durante gli ultimi tre decenni è profondamente mutato il quadro normativo nazionale italiano della contrattazione collettiva. Il contratto nazionale ha visto ridurre i suoi confini a favore di un decentramento di secondo livello di natura aziendale, settoriale e territoriale. Nel presente lavoro ripercorriamo i tratti salienti di questa trasformazione e analizziamo le conseguenze economiche di tale mutamento. Dai dati aggregati emerge un impatto complessivamente negativo della deregolamentazione del mercato del lavoro su produttività, accumulazione e progresso tecnologico.

HOW WAGE BARGAINING MAY IMPROVE PRODUCTIVITY

During the last three decades the Italian national framework for collective bargaining has profoundly changed. The national contract has reduced its limits in favor of an increasing decentralization. In the present paper we deal with the main features of this change analyzing the economic consequences of this great transformation. For the Italian economy emerges an overall negative impact of the recent labor market deregulation on productivity, capital accumulation and technological progress.

Il decentramento contrattuale: vecchi problemi e ipotesi di riforma

Lauralba Bellardi*

1. Limiti e inefficienze del(le regole sul) decentramento contrattuale

Da molti anni anche in Italia le relazioni industriali sono sottoposte alle pressioni derivanti dal contesto economico-produttivo, sempre più esposto alla concorrenza globale e segnato dalla caduta della domanda di beni e di servizi e, quindi, della produzione e dal connesso aumento della disoccupazione (Bordogna 2014, p. 65 ss.).

In questa situazione fin dai primi anni novanta le parti sociali si sono attivate per riformare il sistema contrattuale e accentuarne il decentramento, al fine di farlo divenire più idoneo a gestire le esigenze di flessibilità – organizzativa, produttiva e dell’occupazione e, quindi, anche normativa – delle imprese, aumentando, così, la produttività e il reddito da lavoro dipendente, ma anche l’equità nella distribuzione di tale reddito, e contribuendo all’avvio del circolo virtuoso tra aumento della domanda e crescita produttiva e dell’occupazione.

Negli ultimi anni questa linea è stata seguita con sempre maggiore decisione, anche per arginare un decentramento della contrattazione sul modello Fiat, che destabilizza il ruolo del contratto nazionale di categoria e dei relativi soggetti negoziali.

Il sistema contrattuale che ne è derivato – quello delineato dai tre Accordi interconfederali stipulati tra il 2011 e il 2014 da Cgil, Cisl, Uil e Confindustria e confluiti nel Testo unico sulla Rappresentanza¹ – conferma, in via di principio, il modello del decentramento *governato dal centro*, ma con un decentramento più spinto e meno coordinato perché sono state ridimensionate sia la funzione normativa del contratto nazionale di categoria, cioè quella che

* Lauralba Bellardi è docente di Diritto del lavoro presso l’Università di Bari «A. Moro».

¹ Accordi che sono stati sottoscritti, con modifiche, anche da altre associazioni datoriali quali Confcommercio, Confservizi, Confapi, Confcooperative, Agci e Legacoop.

definisce i minimi di trattamento economico e normativo applicabili a tutti i lavoratori rientranti nel suo ambito di applicazione, sia quella – cd. obbligatoria – di regolazione e di coordinamento del sistema contrattuale e dei rapporti tra le parti.

Riguardo la funzione normativa basti pensare che il processo di progressivo ampliamento delle competenze dei contratti di secondo livello è partito riservando a questi la funzione di aumentare le retribuzioni (che, così, è stata esposta al rischio di non essere utilizzata, ove la contrattazione decentrata non venga praticata) e ora consente a essi – in coerenza con il tendenziale rovesciamento del rapporto tra livello nazionale e decentrato – di derogare *in pejus* il contratto nazionale di categoria al fine di favorire una flessibilizzazione dei trattamenti adeguata alle concrete situazioni e agli interessi da regolare e di superare, per questa via, gli inconvenienti che «l'uniformità regolativa tradizionalmente imposta dal contratto nazionale può presentare» (Liso 2013, p. 308). Risulta così alterato il codice genetico del contratto collettivo, la cui funzione primaria è stata storicamente quella di contrastare la concorrenza tra i lavoratori e tra le imprese, assoggettando tutti al rispetto della norma comune, visto che «si fa spazio all'idea che la regola comune possa retrocedere e che il contratto collettivo possa esso stesso farsi strumento della concorrenza tra le imprese (e quindi tra gli stessi lavoratori in esse occupati)», sia pure nella prospettiva che in questo modo sia possibile perseguire l'obiettivo prioritario della riforma del sistema contrattuale e, cioè, la creazione delle condizioni di competitività e di produttività idonee a rafforzare il sistema produttivo, l'occupazione e le retribuzioni (Liso 2013, p. 311 ss.).

Quanto alla parte obbligatoria del Ccnl, la funzione del contratto di categoria di governare il decentramento è stata ribadita in linea di principio, ma ridotta in concreto. Per favorire il decentramento, infatti, la legge è stata riconosciuta quale fonte diretta, in concorrenza con il Ccnl, delle competenze del secondo livello contrattuale e questo implica la possibilità di un decentramento più *disorganizzato* per il contrasto che si può creare tra i rinvii dell'una e dell'altra fonte. È stata eliminata, inoltre, la clausola di non ripetibilità a livello decentrato della contrattazione su materie e istituti già negoziati in altri livelli, che si prestava a essere utilizzata per governare – e limitare – la contrattazione di secondo livello su materie rinviate direttamente dalla legge, almeno nei casi in cui queste ultime fossero già state disciplinate dal contratto di categoria (Leccese 2012).

Peraltro, all'indebolimento di questi raccordi *oggettivi* tra i livelli si è ag-

giunto – sempre allo scopo di incentivare la diffusione della contrattazione di secondo livello – quello dei raccordi *soggettivi*. I recenti accordi, infatti, consentono una più ampia autonomia del soggetto negoziale aziendale rispetto al sindacato esterno in quanto, probabilmente per consentire che la contrattazione aziendale possa svilupparsi anche dove le Rsu non si siano ancora costituite, riconoscono come soggetti negoziali aziendali sia le Rsu, sia le Rsa, ma non prevedono più la regola della colegittimazione negoziale tra Rsu e sindacati provinciali di categoria contemplata, invece, dal Protocollo del 1993.

Nello stesso senso opera, d'altra parte, anche la nuova composizione delle Rsu, interamente elettive dopo l'abolizione del cd. terzo riservato. Questa modifica, infatti, è stata sicuramente introdotta per rendere più democratica la struttura di rappresentanza, in quanto restituisce al voto espresso dai lavoratori la ripartizione dei seggi (Liso 2013, p. 304), oltre che per impedire che la riserva di un terzo – una volta adottato il principio maggioritario ai fini dell'efficacia generale del contratto aziendale – agevolasse l'approvazione di accordi separati. Essa, però, recide anche questo raccordo tra soggetti negoziali aziendali e di categoria, lasciandone due più labili: uno preesistente e insito, per le Rsu, nell'elezione su liste presentate dalle organizzazioni sindacali e, per le Rsa, nella designazione da parte di queste; l'altro nuovo raccordo è introdotto proprio per rafforzare il controllo che il sindacato può esercitare sugli eletti nella sua lista, insito nella regola che dispone la decadenza dalla carica del componente della Rsu che cambi appartenenza sindacale e la sua sostituzione con il primo dei non eletti nella lista cui inizialmente apparteneva.

Tutte queste previsioni, unite alle misure incentivanti previste dalla legge e dalla stessa contrattazione collettiva per favorire l'estensione e il rafforzamento del ruolo del secondo livello, non sono state sufficienti, però, a garantire un coerente ed efficace funzionamento del sistema e, dunque, a consentire di conseguire gli obiettivi cui mirava.

Questo insuccesso non è dipeso dall'eccessiva centralizzazione del modello e cioè, più precisamente, dal ruolo ancora troppo rilevante riconosciuto al contratto nazionale di categoria. Avanzare questa spiegazione significa come minimo scambiare l'effetto per la causa e, di conseguenza, proporre soluzioni – come quella di rendere il decentramento contrattuale ancora più spinto, fino a prevedere l'alternatività dei due livelli contrattuali – che potrebbero persino accentuare, anziché ridurre o eliminare, i limiti dell'assetto esistente.

Il vero problema della nostra struttura contrattuale è, piuttosto, l'estensione ancora troppo limitata della contrattazione decentrata. In evidente

contraddizione con il progressivo potenziamento delle competenze e dell'autonomia del secondo livello negoziale e con le relative finalità, infatti, questa contrattazione è largamente assente nelle piccole imprese, che sono la maggioranza del nostro sistema produttivo, quanto meno nelle aree contrattuali – come quelle rappresentate da Confindustria – nelle quali il Ccnl prevede per il secondo livello esclusivamente l'ambito aziendale. Confindustria, infatti, ha sempre manifestato una netta chiusura, motivata con i costi di attivazione di un terzo livello negoziale, all'ipotesi di ampliare l'estensione del decentramento coprendo con la contrattazione territoriale le imprese nelle quali non si pratica quella aziendale². Il ricorso a contratti territoriali è stato favorito *solo* quando si è trattato di definire voci retributive variamente (e spesso impropriamente) collegate a parametri di miglioramento dell'andamento aziendale al fine esclusivo di consentire a imprese e lavoratori di godere degli incentivi legislativi di decontribuzione e di defiscalizzazione: contratti non a caso definiti *cosmetici* (Fadda 2016).

La limitata diffusione della contrattazione di secondo livello implica, però, almeno due conseguenze tra loro connesse e ugualmente in contraddizione con le finalità perseguite dalle parti con la riforma della contrattazione collettiva. La prima è che nella cospicua parte del sistema produttivo esclusa dalla contrattazione decentrata gli eventuali miglioramenti di produttività vengono distribuiti attraverso la contrattazione individuale – e, quindi, per discrezionalità imprenditoriale – e/o vanno ai profitti, aumentando la quota del capitale nel reddito e favorendo, di conseguenza, una distribuzione del reddito progressivamente meno equa, perché sempre più affidata ai rapporti di forza e/o al mercato (Tronti 2014).

La seconda è che per una fascia estesa di lavoratori – quelli non coperti da un (vero) contratto decentrato – la struttura contrattuale si riduce di fatto al solo livello nazionale di categoria e l'unica fonte di tutela resta, dunque, un contratto nazionale fortemente depotenziato nelle sue competenze normative. Una situazione doppiamente vantaggiosa per le imprese di piccole e piccolissime dimensioni che non fanno contrattazione aziendale (tanto da ap-

² A favore di questa ipotesi, emersa dall'analisi delle modalità di applicazione delle regole del Protocollo del 1993 nei Ccnl di diversi settori produttivi (Bellardi 1995 e 1999), si esprime anche la Commissione per la verifica del Protocollo del 23 luglio 1993 (1998, p. 571 ss.). Nello stesso senso si veda il documento del 2015 della Fondazione Astrid, *Quali riforme sono possibili nelle relazioni industriali* (Carrieri, Nerozzi, Treu 2016) e il documento di Cgil, Cisl e Uil, commentato *infra* nel par. 3.

parire una sorta di incentivo selettivo all'iscrizione predisposto dall'associazione datoriale a favore di queste imprese), e doppiamente negativa per i lavoratori in esse occupati, in sostanza oggetto di una sorta di *dumping* contrattuale.

Senza trascurare un altro rilevante punto critico e, cioè, che se l'insufficiente diffusione della contrattazione decentrata ha vanificato gli obiettivi della riforma del sistema contrattuale, l'indebolimento del contratto nazionale di categoria ha favorito anche la progressiva marginalizzazione del ruolo delle parti sociali a livello nazionale, come soggetti di politica economica. Esito al quale ha fortemente contribuito l'attore politico che, da un lato, ha incentivato con la legge un decentramento disorganizzato della contrattazione³ e, dall'altro, esclude ormai da un quindicennio (salvo l'eccezione del 2007) il ricorso al metodo della concertazione o, comunque, del confronto con le parti sociali per definire gli obiettivi di politica economica e sociale (Bellardi 2015, p. 103 ss.), preparando così «il terreno al declino delle relazioni industriali come forma di regolazione e del ruolo connesso degli attori collettivi» (Cella 2011, p. 137).

2. Il documento *Un moderno sistema di relazioni industriali*

Il sistema contrattuale così sinteticamente descritto è quello che Cgil, Cisl e Uil hanno avuto come riferimento nel preparare il documento che hanno presentato il 14 gennaio di quest'anno e con il quale intendono avviare non solo un nuovo negoziato per la riforma della contrattazione, ma anche un cambiamento culturale delle relazioni industriali che riguarda e coinvolge i soggetti del sistema, gli obiettivi da perseguire e i metodi da utilizzare, e che appare finalizzato a cogliere le sfide – trasformandole in opportunità – che provengono dal contesto economico, politico e sociale, nonché dalle trasformazioni in corso della produzione e del lavoro.

La prima sfida richiamata nella Premessa del documento è quella alla capacità delle organizzazioni sindacali e delle associazioni datoriali di rappresentare – dopo i cambiamenti indotti nel mercato del lavoro e nel sistema produttivo dalla globalizzazione, dalla crisi economica e dall'innovazione tec-

³ Si pensi almeno all'art. 8 legge n. 148/2011, sul quale si vedano Leccese 2012 e Liso 2013, p. 318 ss., nonché la bibliografia ivi citata.

nologica e organizzativa – gli interessi di tutti i lavoratori e di tutte le imprese, indipendentemente dalle tipologie contrattuali con le quali i primi sono impiegati e dalle competenze, sempre più elevate e diversificate, a essi richieste, e dalle forme – più frammentate sul territorio, ma anche spesso più integrate – che le seconde hanno assunto. Questo al fine di attivare un sistema di relazioni sindacali e di tutela contrattuale realmente «inclusivo» ed efficace. A questa sfida sono naturalmente collegati gli altri due obiettivi: riformare la struttura e i contenuti della contrattazione e affiancare a essa forme di partecipazione di tipo strategico e organizzativo.

In questo quadro, riformare – per rafforzare – la struttura contrattuale significa far recuperare alla contrattazione collettiva la funzione di determinare le retribuzioni e, più in generale, il costo del lavoro e rilegittimare le parti sociali quali soggetti di politica economica e sociale, così da *risvegliare* l'interesse dell'attore pubblico per il metodo del confronto triangolare nell'assunzione delle decisioni di politica economica e dell'occupazione. Obiettivo del nuovo progetto di relazioni industriali, insomma, è anche quello di invertire il processo di progressiva disintermediazione degli interessi che ha segnato l'azione politica dei governi – e non solo di quelli italiani – negli ultimi anni riaffermando, come ancora dice la Premessa del documento, il ruolo delle parti sociali come «elemento fondante di democrazia, di tutela e miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, oltre che di promozione della crescita economica e sociale del Paese» e, quindi, confermando «i corpi intermedi della società come fattori centrali della necessaria modernizzazione e crescita democratica».

Se è così, è evidente che nel progetto sindacale la funzione negoziale ha un rilievo contemporaneamente fondante e strategico e quindi, perché si possano perseguire gli obiettivi indicati, le proposte di modifica del sistema contrattuale devono essere idonee ad avviare a soluzione almeno i problemi indicati in apertura: l'indebolimento della funzione normativa e di quella di governo del sistema decentramento del Ccnl e la limitata copertura del secondo livello contrattuale.

3. Le scelte in materia di struttura contrattuale

Consideriamo, dunque, in quali proposte di modifica della struttura contrattuale si traducano gli orientamenti sindacali, tenendo conto dell'espli-

cito richiamo contenuto nel documento – che, peraltro, serve ad avviare un negoziato e, dunque, non può preconstituire soluzioni troppo nette e tanto meno rigide – alla flessibilità normativa, cioè all’esigenza che anche la regolazione dei rapporti collettivi di lavoro, oltre che di quelli individuali, sia flessibile⁴.

La conferma della struttura contrattuale a doppio livello è accompagnata, innanzitutto, da diverse proposte di modifica che incidono sulla *quantità* e sulla *qualità* dei contratti da stipulare a ciascun livello.

Quanto a quello nazionale di categoria, sotto il primo profilo il documento ripropone la necessità di razionalizzarne, cioè ridurne, il numero. Questo obiettivo, già formalizzato nell’accordo quadro del 2009⁵, è però molto più complesso e critico di quanto appaia, perché incrocia problemi diversi la cui soluzione non è tutta e solo nella disponibilità delle parti sociali che saranno coinvolte nel negoziato.

Intanto, non bisogna dimenticare che è innanzitutto la frammentazione associativa dei datori di lavoro a *moltiplicare* i sistemi contrattuali e, quindi, i contratti nazionali stipulati per la stessa categoria: uno per le imprese artigiane, uno per quelle cooperative, un altro per l’associazione delle piccole imprese e così via. Il numero dei contratti, però, è progressivamente aumentato nel tempo anche per la tendenza dei soggetti negoziali a definire ambiti applicativi settoriali generalmente molto ristretti. Negli ultimi anni, infine, il numero dei Ccnl è ulteriormente cresciuto in misura esponenziale per iniziativa di nuove associazioni imprenditoriali e sindacali, quasi sempre di scarsa o nulla capacità rappresentativa, ma in grado anche per questo di favorire l’abbassamento dei minimi di trattamento e delle tutele e, comunque, di contribuire a corrodere – anche solo ali-

⁴ Il documento sottolinea, infatti, che quello proposto non è uno «schema rigido e immutabile nel tempo, ma un sistema generale di regole basilari, sulle quali poter innestare in modo flessibile gli adeguamenti e gli aggiornamenti richiesti dalle diverse esigenze del sistema di impresa e dalla diversa composizione professionale del lavoro a seconda dei settori, delle dimensioni, delle aree territoriali, dei mercati di approvvigionamento e di vendita, dell’organizzazione, ecc.».

⁵ Come ricorda Olini (2015, p. 17 ss.), il disegno di razionalizzazione dei contratti nazionali di categoria abbozzato nell’accordo quadro del 22 gennaio 2009 non è stato portato avanti in modo organico, salvo poche e positive eccezioni: l’accorpamento in un unico contratto di tutti i Ccnl del settore marittimo articolati in base al tonnellaggio delle imbarcazioni; il contratto unificato del trasporto aereo; il processo di accorpamento di contratti affini avviato nel settore artigiano dopo l’accordo interconfederale del 2010.

mentando l'incertezza delle regole – la rilevanza normativa dei contratti di categoria⁶.

Va considerato, poi, il nesso tra numero dei Ccnl e profondità e dettaglio della relativa disciplina (nonché, di conseguenza, qualità della tutela): pochi contratti per macro-settori non possono che limitarsi a discipline molto generali, che rafforzerebbero l'effetto di indebolimento della funzione normativa del Ccnl indotto sia – come si è appena detto – dalla moltiplicazione dei contratti di categoria *virtuali*, sia dalla crescente devoluzione di competenze dal primo al secondo livello; al contrario, discipline *speciali* e dettagliate possono essere definite solo per ambiti più ristretti e richiedono, quindi, un numero più elevato di contratti. Per evitare gli effetti negativi dell'una e dell'altra alternativa servirebbero due misure, molto diverse e di difficile realizzazione, almeno attualmente: da un lato, per neutralizzare la proliferazione dei soggetti negoziali sarebbe utile una legislazione di sostegno in materia di rappresentatività dei sindacati e delle associazioni datoriali; dall'altro, le parti sociali dovrebbero compensare la riduzione del numero dei contratti di categoria e il connesso *alleggerimento* delle relative discipline con la copertura totale del secondo livello, in modo da articolare e specializzare nei contratti decentrati le discipline rinviate dal Ccnl.

A perseguire questo obiettivo – e, cioè a rafforzare *quantitativamente* il secondo livello, ampliandone l'estensione – sono orientate almeno due proposte contenute nel documento sindacale. La prima è che sia prevista «in tutti i settori [...] la possibilità di contrattazione territoriale (alternativa a quella aziendale), da sviluppare in particolare nelle realtà caratterizzate da micro, piccole e/o medie aziende, in cui è poco praticabile lo sviluppo della contrattazione aziendale». Prevedere in ciascun contratto di categoria entrambi gli ambiti di decentramento, in modo che l'assenza della contrattazione aziendale nelle piccole imprese sia compensata dalla possibilità di applicare un contratto territoriale (e lasciando, comunque, alle stesse imprese la scelta se stipulare un proprio contratto o applicare quello territoriale), è l'unica soluzione che può garantire la copertura totale del secondo livello⁷ ed evitare, quindi, che la devoluzione delle competenze dal contratto nazionale a quello decentrato – funzionale a incentivare la contrattazione a

⁶ Sulla crescita esponenziale del numero dei Ccnl, passati da 398 nel 2008 a 706 nel 2015, si veda ancora Olini 2015.

⁷ È l'ipotesi alla quale si fa riferimento *supra* nel par. 1 e in nota 2.

questo livello e a garantire flessibilità organizzativa, produttiva e normativa – si risolveva in una sottrazione secca di regolazione collettiva e in un rafforzamento del potere discrezionale del datore di lavoro per tutti i lavoratori non coperti da un contratto di secondo livello.

La seconda proposta, pure orientata a favorire l'estensione della contrattazione di secondo livello, è quella di articolare nei Ccnl i due ambiti tradizionali della contrattazione decentrata, quello aziendale e quello territoriale, «a seconda delle specificità dei singoli contesti settoriali», in modo che il primo possa essere anche «di gruppo, di sito e di unità produttiva/operativa»⁸ e il secondo a sua volta possa corrispondere alla «dimensione istituzionale (ex Provincia, Regione...)», ma anche al «settore, comparto, filiera, distretto»⁹.

L'intesa sindacale, dunque, è orientata ad ampliare l'ambito del Ccnl, per ridurne il numero, e, almeno in prospettiva, a *compensare* il connesso e ulteriore alleggerimento della funzione normativa di quest'ultimo non solo, com'è stato finora, rafforzando le competenze della contrattazione decentrata, in modo da cogliere e rispecchiare gli specifici interessi delle parti nelle diverse realtà produttive, ma soprattutto garantendone l'effettiva estensione. Questa impostazione è coerente con la conferma che i due livelli sono *complementari*, cioè si integrano e si completano reciprocamente, senza determinare duplicazione di discipline e sommatorie di costi. Per valutare meglio il profilo del rapporto tra i livelli, però, occorre far riferimento alle proposte di modifica che incidono sulla *qualità* dei contratti, e, in particolare, a quelle relative alle funzioni e alle competenze dei due livelli.

Per quanto riguarda il Ccnl, il documento conferma *vigorosamente* («deve mantenere», dice) la sua tradizionale funzione «di primaria fonte normativa

⁸ E opportunamente il documento prevede pure che «per le aziende di natura transnazionale andranno previsti gli opportuni raccordi tra le realtà dei paesi interessati, ad esempio, attraverso lo sviluppo di strutture di coordinamento e/o lo sviluppo dei Cae».

⁹ Va ricordato che già il documento di Cgil, Cisl e Uil del novembre 2007 sulla revisione del modello contrattuale «Per valorizzare il lavoro e far crescere il paese» mirava a estendere la contrattazione territoriale con soluzioni analoghe. I Ccnl, vi si leggeva, «dovranno prevedere, in termini di alternative, la sede aziendale o territoriale. Quest'ultima deve potersi dispiegare in una molteplicità di forme: regionale, provinciale, settoriale, di filiera, di comparto, di distretto, di sito, prevedendo anche la possibilità di articolazione del livello territoriale per classi dimensionali d'impresa e/o per tipologia merceologica. Le oggettive differenze tra i vari settori rendono necessario che siano i singoli Ccnl a definire le articolazioni del secondo livello». L'accordo quadro separato del 2009 non recepì affatto, però, questa impostazione.

e di centro regolatore dei rapporti di lavoro, comune per tutti i lavoratori del settore di riferimento» e – in *discontinuità* con il passato anche recente – cerca di rafforzarla, innovandone le competenze a partire da quelle in materia di retribuzione. Infatti, per contrastare il radicamento della deflazione, che sarebbe favorito da incrementi retributivi troppo bassi¹⁰, per stimolare la crescita della produttività e la competitività delle imprese e valorizzare, attraverso un’equa remunerazione, l’apporto individuale e collettivo dei lavoratori, così da contribuire all’espansione della domanda interna e, insomma, per fare della contrattazione e della politica salariale «una leva della crescita e dello sviluppo, tanto dei settori, quanto dell’economia generale», il documento prevede che a entrambi i livelli possano essere negoziati aumenti della retribuzione. In particolare, e in netto contrasto con le scelte contenute nel documento di Federmeccanica¹¹, esso riconosce al contratto nazionale di categoria la funzione di definire una nuova voce retributiva, di misura anche variabile, collegata agli incrementi della produttività (o, meglio, del valore aggiunto) dei singoli settori sulla base di elementi oggettivi e condivisi di valutazione¹².

Il documento esprime chiaramente, inoltre, la volontà dei sindacati di innovare ampiamente i contenuti contrattuali privilegiando le politiche attive, la formazione e il welfare contrattuale. La contrattazione in materia di formazione, in particolare, viene declinata nella sua valenza individuale, quale strumento di valorizzazione del lavoro, e in quella collettiva, quale mezzo «di promozione culturale rispetto a un innovativo sistema di relazioni industriali». L’auspicio, a questo fine, è che la contrattazione ai vari livelli promuova «iniziative formative che coinvolgano in modo più diffuso il maggior numero possibile di delegati sindacali nelle aziende e nei territori» e sperimenti la formazione congiunta dei delegati sindacali e del management aziendale, attraverso «iniziative co-progettate e co-gestite tra le parti»: una

¹⁰ Come rileva Olini (2016, p. 27 ss.): «Questo rischio è stato paventato di recente anche dal Presidente della Bce e, quindi, non c’è dubbio [...] che l’andamento delle retribuzioni è essenziale per ritrovare un sentiero per la crescita» ma, sottolinea l’autore prima di esaminare soluzioni alternative a quella sostenuta nel documento sindacale, «come ciò debba avvenire rimane elemento ancora molto controverso».

¹¹ Il riferimento è al documento *Proposte per il rinnovamento contrattuale per il triennio 2016-2018*. Si veda pure Dell’Aringa 2016, pp. 173-177.

¹² E rinviate ai Ccnl sono pure le «modalità di erogazione e di consolidamento nell’ambito della vigenza contrattuale [...], anche in relazione allo sviluppo del secondo livello di contrattazione», di queste voci.

prospettiva che, con la professionalità di questi soggetti, potrebbe elevare la qualità e l'efficacia della contrattazione, in particolare in materia di produttività e di andamento aziendale, e favorire lo sviluppo di forme di partecipazione.

Sulla seconda funzione tradizionale del Ccnl, quella che (con linguaggio «moderno») viene definita di «governance delle relazioni industriali», il documento propone di rafforzarla sia facendo assumere a tale contratto «una nuova e maggiore titolarità nel definire le norme di rinvio», sia affidando a esso la definizione di linee guida per la contrattazione di secondo livello, per potenziarla «qualitativamente, attraverso un regolato trasferimento di competenze».

Si tratta di una formulazione un po' ridondante e non del tutto chiara, ma direi fondamentalmente mirata – come sembra indicare il riferimento alla «titolarità» del Ccnl – a rimarcare il ruolo essenziale di questo contratto nella determinazione delle competenze della contrattazione decentrata (forse anche rispetto alla legge) e nel coordinamento dei due livelli e a ridimensionare, quindi, la prospettiva di riconoscere maggiore autonomia al secondo livello.

Quanto alle linee guida, in coerenza con l'obiettivo di rendere le politiche salariali un fattore di crescita¹³ il documento conferma che il salario di produttività va negoziato al secondo livello e considera quest'ultimo la sede privilegiata di intervento sia sulla formazione, a sostegno dell'obiettivo di valorizzare le risorse umane attraverso nuove e più efficaci politiche attive, sia sui processi organizzativi del lavoro, a partire dalle politiche dell'orario, della riforma degli inquadramenti, della sicurezza. Significativo, peraltro, è il totale silenzio del documento sulle competenze derogatorie dei contratti decentrati, che di certo non vengono eliminate, ma solo tolte dal centro della scena.

È comunque evidente che anche nell'impostazione dei sindacati la funzione normativa del secondo livello diventa sempre più rilevante rispetto a quella del Ccnl. Questo può essere positivo se si amplia la copertura dei contratti decentrati. Ma se questo non avvenisse, se la contrattazione territoriale continuasse a non essere considerata un'alternativa praticabile a quel-

¹³ Pur se si sottolinea che questo solo intervento «rischia di risultare scarsamente efficace» nel colmare il deficit di produttività del nostro sistema produttivo ove continuo a mancare politiche strutturali e investimenti in innovazione, ricerca e formazione.

la aziendale, si aggraverebbe il rischio – che il progressivo ridimensionamento delle competenze del contratto nazionale di categoria comporta – di non garantire a tutti i lavoratori almeno un livello minimo di tutela.

Per questo sarebbe forse opportuno avere una soluzione di riserva, che potrebbe pure costituire un ulteriore strumento di incentivazione del decentramento. Quella, per esempio, di predisporre nei contratti nazionali di categoria una disciplina completa e dettagliata delle materie e degli istituti oggetto di rinvio al secondo livello, ma applicabile esclusivamente ai lavoratori non coperti da un contratto decentrato¹⁴. Questa soluzione, che in qualche misura sarebbe persino coerente con l'impostazione che prevede l'alternatività dei due livelli negoziali, non è comunque di semplice realizzazione, sia perché deve ovviamente riscuotere l'assenso (tutt'altro che scontato) della controparte, sia perché la definizione di discipline dettagliate e immediatamente applicabili quanto meno entra in contraddizione, come si è accennato, con la riduzione del numero dei Ccnl.

In chiusura, mentre dai rinnovi di categoria arrivano segnali diversificati e la trattativa confederale langue, verrebbe da chiedersi cosa riservi il futuro su questi aspetti. Certamente comporterà dei cambiamenti, ma probabilmente (e sperabilmente) attenuerà – senza negarla – la caratteristica del nostro modello contrattuale e, cioè, quella del doppio livello coordinato. È la composizione del nostro sistema produttivo per dimensione delle aziende a indicare questa direzione, che soddisferebbe anche l'interesse delle associazioni datoriali a conservare il proprio ruolo negoziale a livello nazionale e persino ad ampliarlo al secondo livello, ove si estendesse il ricorso alla contrattazione territoriale. Ma va pure considerato che in un sistema produttivo come il nostro la competitività delle imprese e la crescita economica non possono che essere affidate alla qualità dei processi produttivi e dei prodotti e allo sviluppo delle risorse umane.

Di questo dovrà tenere conto anche il legislatore nazionale nel decidere se e come valorizzare il ruolo delle parti sociali e delle relazioni industriali nel sistema economico, politico e sociale intervenendo sui diversi *fronti* aperti: quelli, per esempio, del decentramento contrattuale, del salario minimo le-

¹⁴ È una soluzione che ho ipotizzato qualche anno fa (Bellardi 2007, p. 235 ss.) e che è stata ripresa nella *Proposta per una nuova struttura e una nuova politica della contrattazione collettiva*, il documento con il quale la Uil ha partecipato al confronto con Cisl e Cgil dal quale è scaturito il documento unitario commentato in queste pagine. La stessa soluzione è condivisa da Fadda 2016.

gale, della rappresentanza e rappresentatività dei sindacati e delle associazioni datoriali, della partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese.

Riferimenti bibliografici

- Bellardi L. (1995), *Aspetti contrattuali e rappresentanze sindacali unitarie: il protocollo del 23 luglio 1993 e la sua applicazione nei Ccnl dell'industria*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 4, pp. 323-346.
- Bellardi L. (1999), *Protocollo del '93 e assetti contrattuali di categoria: un modello e molti «sistemi»*, in Aa.Vv., *Studi sul lavoro. Scritti in onore di Gino Giugni*, vol. I, Bari, Cacucci Editore, pp. 121-170.
- Bellardi L. (2007), *La struttura della contrattazione collettiva: ragionando della sua revisione*, in *Lavoro e diritto*, n. 2, pp. 235-257.
- Bellardi L. (2015), *Sistema politico, legge e relazioni industriali: dalla promozione all'esclusione?*, in Aa.Vv., *Studi in memoria di Mario Giovanni Garofalo*, Bari, Cacucci Editore, pp. 103-114.
- Bordogna L. (2014), *Gli alberi e la foresta: le relazioni industriali nella globalizzazione*, in Corazza L., Romei R. (2014), *Diritto del lavoro in trasformazione*, Bologna, Il Mulino, pp. 65-80.
- Carrieri M., Nerozzi P., Treu T. (2016, a cura di), *Quali riforme sono possibili nelle relazioni industriali*, in *Astrid Rassegna*, 13.1.2016, www.astrid-online.it.
- Cella G.P. (2011), *Un commento*, in Mascini M. (a cura di), *L'Annuario del lavoro 2011*, Viterbo, Union Printing Spa, pp. 135-142.
- Commissione per la verifica del Protocollo del 23 luglio 1993 (1998), *Relazione finale*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 3, I, p. 571 ss.
- Fadda S. (2016), *Dove va la contrattazione collettiva*, in *Conquiste del lavoro*, 16 gennaio, p. 3.
- Dell'Aringa C. (2016), *Le relazioni industriali: alcune questioni aperte*, in *Quaderni rassegna sindacale - Lavori*, n. 1, pp. 173-185.
- Leccese V. (2012), *Il diritto sindacale al tempo della crisi. Intervento eteronomo e profili di legittimità costituzionale*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 4, pp. 479-525.
- Liso F. (2013), *L'accordo interconfederale del 2011 e la legge sulla «contrattazione collettiva di prossimità»*, in Carrieri M., Treu T. (a cura di), *Verso nuove relazioni industriali*, Bologna, Il Mulino, pp. 241-275.
- Olini G. (2015), *Numeri e qualità del lavoro sotto la lente*, in *Osservatorio mercato del lavoro*, n. 2, pp. 17 ss.

- Olini G. (2016), *Riflessioni sull'accordo Cgil, Cisl, Uil sulle relazioni industriali*, in *ReS - I quaderni di AReS*, n. 18, p. 27 ss.
- Tronti L. (2014), *Produttività, crescita e riforma della contrattazione: un dialogo tra economisti*, www.nelmerito.com, 24 febbraio.

ABSTRACT

Nella prima parte l'articolo analizza la contraddizione presente nel sistema italiano di contrattazione collettiva tra, da un lato, l'incentivazione del decentramento, che implica una sempre più ampia devoluzione di competenze dal contratto di categoria al secondo livello negoziale e indebolisce la funzione dei contratti nazionali sia di definire i minimi di trattamento economico e normativo, sia di coordinare la contrattazione decentrata; e, dall'altro lato, la limitata estensione di questa contrattazione, soprattutto di ambito aziendale. In questa luce l'articolo esamina, poi, il documento Un moderno sistema di relazioni industriali, presentato da Cgil, Cisl e Uil il 14 gennaio 2016, per valutare se le modifiche in materia di struttura della contrattazione collettiva in esso proposte siano o meno idonee a risolverne i problemi preservando, però, il modello di sistema contrattuale finora prevalente in Italia: quello del decentramento organizzato e coordinato dal centro.

THE DECENTRALIZATION OF COLLECTIVE BARGAINING: OLD PROBLEMS AND POSSIBLE REFORMS

In the first part the article analyzes the basic contradiction affecting the Italian system of collective bargaining: that between, on the one hand, the ongoing pressure for decentralization (also supported by the European institutions), that involves a growing devolution of regulatory competences from national sector agreements to decentralized bargaining and, therefore, weakens the function of sectoral agreements in defining minimum pay and conditions and in coordinating second level bargaining; and, on the other hand, the limited coverage of second level bargaining, in particular at company level. Then, the article considers the document A modern system of industrial relations, which Cgil, Cisl and Uil have presented January 14, 2016 in order to start negotiations for the reform of industrial relations and of the collective bargaining system. In particular, it examines the proposals oriented to modify the bargaining structure, in order to assess whether they are likely to favor the solution of the mentioned contradiction and, ultimately, to preserve the bargaining system model that has been prevalent in Italy: that of decentralization organized and coordinated by the center.

Autoregolazione e legge nella disciplina delle relazioni sindacali

*Tiziano Treu**

1. Regole per le relazioni sindacali: non solo autoregolazione

Il Jobs Act ha riformato in profondità le regole del rapporto e del mercato del lavoro. La legge Madia (n. 174/2015) ha impostato la riforma della p.a.; dico «impostato» perché l'efficacia di questa legge si giudicherà più che in altri casi non solo dai suoi contenuti, ma dalla capacità di incidere sulla macchina amministrativa.

A fronte di queste ambiziose riforme, che sono in linea con le tendenze prevalenti in Europa, colpisce l'assenza di interventi riformatori nelle relazioni sindacali. Questa è un'anomalia italiana, da tempo rilevata anche da me (Treu 2013, p. 46 ss.). Tutti i principali paesi europei riconoscono alle relazioni industriali, e in specie alla contrattazione collettiva, un ruolo importante nella regolazione sociale, a integrazione e spesso in anticipazione della legge (Magnani 2015b). Proprio per la rilevanza generale delle relazioni fra le parti sociali, molti governi sono intervenuti a sostenerle e regolarle, anche se con alterni orientamenti, da ultimo con misure più selettive e talora meno amichevoli del «trentennio d'oro» successivo al dopoguerra.

L'Italia è rimasta l'unico grande paese con un sistema di relazioni industriali a bassa e debole regolazione. La principale legge di sostegno – lo Statuto dei lavoratori, del 1970 – ha resistito bene, ma è invecchiata ed è stata modificata non solo in alcune norme sul rapporto di lavoro, come l'art. 13 e l'art. 18, ma anche in una norma cardine sulla rappresentatività sindacale, come l'art. 19. E l'art. 8 della legge n. 148 è intervenuto in un punto finora non regolato per legge come la contrattazione di prossimità.

Lo Statuto dei lavoratori si astenne dalla regolazione delle relazioni industriali perché allora era diffuso il convincimento che queste potessero autoregolarsi in via contrattuale. D'altra parte le parti sociali, non solo italiane,

* Tiziano Treu è professore emerito dell'Università cattolica del Sacro Cuore di Milano.

hanno sempre visto con diffidenza l'intervento del legislatore in materie che le riguardano direttamente, tanto più in contesti, come il nostro ad alta conflittualità sociale e instabilità politica.

Trascorsi 20 anni dal grande patto sociale del 1993, le parti si sono impegnate fra il 2009 e il 2014, con non poche difficoltà, in una serie di accordi riguardanti i punti da sempre critici del sistema di relazioni industriali: i criteri di misura della rappresentatività sindacale, le forme di rappresentanza collettiva in azienda, i rapporti fra livelli contrattuali, in particolare fra contratto nazionale e contrattazione decentrata, le regole per la formazione dei contratti collettivi, specie per i casi di contrasto fra le varie organizzazioni e le condizioni di efficacia degli stessi contratti.

Se le aree tematiche affrontate da queste intese sono comuni, le modalità con cui sono state affrontate e le soluzioni raggiunte presentano varianti non da poco.

I motivi di queste diverse posizioni non sono sempre evidenti, neppure a chi segue da vicino le vicende sindacali. Sembrano riflettere non solo o non tanto dissensi di merito, quanto spesso logiche di posizionamento tattico. Certo è che denotano la difficoltà delle parti di soluzioni stabili, se non definitive; e rivelano la presenza sotto traccia di molti punti ambigui e di non detti.

Del resto il disorientamento e la scarsa lucidità di visione costituiscono la cifra comune anche dell'attuale contesto istituzionale e legislativo delle relazioni industriali e che inevitabilmente le condiziona. Ben diversa era la situazione del 1993, segnata da un governo solido, benché di emergenza, e da parti sociali consapevoli della gravità della crisi, capaci di reagire con un accordo di grande respiro costituzionale, sebbene basato su principi bisognosi di non poche specificazioni.

I tentativi attuali delle parti sociali intervengono dopo un «decennio perduto» per l'economia e per la società italiana, in una crisi più lunga e profonda di tutte le precedenti, in un quadro istituzionale e legislativo non positivo, a dir poco, per le relazioni industriali e per il paese.

Alla stregua di questi fattori la bassa istituzionalizzazione delle nostre relazioni industriali, che ha funzionato (abbastanza) bene in periodi relativamente stabili e di unità sindacale, si rivela sempre meno adatta a reggere alle turbolenze dell'economia, alle ricorrenti tensioni fra le confederazioni sindacali e ai rapporti difficili con le parti imprenditoriali.

La consapevolezza di questa criticità ha spinto le parti a rafforzare non

poco il proprio sistema di autoregolazione, riducendo fra loro distanze di posizione per lungo tempo ritenute insuperabili, anche se rimangono ancora questioni aperte.

Dell'evoluzione delle regole confederali sui vari temi si dà conto diffusamente in altri contributi di questo numero della *Rivista*. Qui mi voglio soffermare sui punti più importanti che riguardano direttamente i rapporti fra regolazione contrattuale e interventi legislativi.

2. Una legge sulla rappresentanza nazionale dei sindacati e dei datori di lavoro

L'area tematica su cui le intese fra le parti sembrano da tempo relativamente consolidate riguarda i criteri di misura della rappresentatività sindacale a livello nazionale. Qui si è ripresa la regola da tempo vigente nel pubblico impiego secondo cui la titolarità della contrattazione collettiva nazionale spetta alle organizzazioni sindacali che raggiungono almeno il 5 per cento della rappresentatività, misurato come media semplice fra percentuale degli iscritti sulla totalità degli iscritti e percentuale di voti ottenuti nelle elezioni delle Rsu sul totale dei votanti.

La combinazione del criterio associativo con quello elettivo ha confermato la mediazione fra i due ordinamenti storicamente presenti nel nostro sindacalismo. E quindi ha permesso un'intesa compiuta.

È significativo che il documento unitario delle tre confederazioni sindacali siglato il 14 gennaio 2016 – «Un moderno sistema di relazioni industriali» – consideri le norme sulla rappresentanza contenute nel T.U. del 2014 firmato da Confindustria e poi da Confservizi, Alleanza delle cooperative e Confcommercio, «la novità della stagione contrattuale» e apre a un eventuale intervento legislativo, a condizione che «sia di recepimento di quanto definito dalle parti sociali assumendo coerentemente le intese raggiunte». L'intervento legislativo servirebbe anche a superare ostacoli pratici all'operatività delle regole previste dal T.U., in particolare relative alla raccolta e alla trasmissione dei dati relativi agli iscritti ai vari sindacati stabilendo che le imprese devono essere obbligatoriamente tenute a farlo (Tosi 2013b; Tursi 2013). Il documento sindacale propone inoltre «l'obiettivo della misurazione della rappresentatività anche delle associazioni di rappresentanza dell'impresa».

Quest'ultima proposta è del tutto inedita in Italia, dove il focus delle questioni riguardanti la rappresentanza e in genere i rapporti collettivi è sempre stato concentrato sulle organizzazioni dei lavoratori, a conferma della tesi tradizionale che l'associazionismo delle imprese, a differenza di quello dei lavoratori, è un fenomeno eventuale e derivato.

In realtà le trasformazioni dei sistemi produttivi e organizzativi, oltre a quelle indotte dalla competizione mondiale, hanno investito le strutture delle imprese non meno che il mondo del lavoro, e hanno contribuito a differenziare i loro interessi e comportamenti anche nei confronti delle tematiche sindacali, a seconda delle diverse collocazioni nel mercato. Non a caso proprio sui temi contrattuali si sono moltiplicati, non solo in Italia, i casi di uscita di singole imprese, specie grandi, dalle organizzazioni tradizionali e si sono costituite non poche associazioni datoriali diverse da quelle storiche di varia natura e consistenza. Il che ha contribuito a una frammentazione associativa anche più accentuata di quella esistente fra le organizzazioni sindacali specie dei servizi, con la proliferazione di contratti collettivi, alquanto differenziati e spesso conclusi «al ribasso» rispetto agli standard dei contratti maggiormente rappresentativi. L'adozione di criteri di rappresentatività anche per le organizzazioni datoriali servirebbe a razionalizzare sia il panorama associativo sia le forme e i contenuti contrattuali, superando, come si esprime il testo sindacale citato, «condizioni di monopolio o di arbitrio estranee a un moderno sistema di relazioni industriali».

L'esempio più recente di intervento legislativo su questo argomento è quello della legge francese del 17 agosto 2016 (ora art. 2151 del codice del lavoro), che definisce la rappresentatività dei datori in base a vari criteri sia qualitativi (rispetto dei valori repubblicani, indipendenza, trasparenza finanziaria, anzianità di almeno due anni, influenza delle attività), sia quantitativi (presenza equilibrata nel settore di competenza e numero di imprese aderenti pari ad almeno l'8 per cento delle aziende del settore) (Auzero, Dockes 2016).

3. Riconoscimento e poteri delle rappresentanze sindacali aziendali

Se la regolazione della rappresentatività sindacale con rilevanza nazionale appare relativamente matura, essa appare più complessa quando si voglia riferire alle rappresentanze aziendali. La formula concordata fra le parti,

da ultimo nel T.U. 2014, introduce una forte discontinuità con la tradizione sindacale, perché, a differenza della rappresentatività nazionale, esclude qualsiasi rilevanza del criterio associativo e dà rilievo al solo criterio elettivo, in quanto le Rsu sono elette direttamente con voto proporzionale senza più la riserva di 1/3 destinato dall'accordo del 1993 alle organizzazioni sindacali firmatarie del contratto nazionale applicato nell'unità produttiva. L'innovazione del T.U. è rafforzata dall'impegno delle parti, contenuto nello stesso accordo, a non rinnovare le Rsu scadute e a non costituire più le Rsa. Ed è tanto più significativo in quanto l'accordo del 2014 stabilisce che le Rsu subentrano alle Rsa in tutte le funzioni previste dalla legge e acquisiscono piena titolarità della funzione contrattuale senza più bisogno di assistenza e di conferma da parte delle organizzazioni sindacali esterne.

Proprio per la radicalità della nuova impostazione la sua attuazione rimane ancora sospesa, in quanto lo stesso T.U. del 2014 stabilisce che il passaggio dalle Rsa alle Rsu potrà avvenire «solo se definito unitariamente dalle organizzazioni sindacali aderenti alle confederazioni firmatarie del protocollo 31 maggio 2013». Ciò significa che le categorie che hanno mantenuto le Rsa nonostante i propositi di superarle, non potranno essere costrette a sostituirle con le Rsu (Tosi 2013b, p. 640; Marazza 2013, p. 633).

La provvisorietà della scelta si conferma nella regolazione della contrattazione aziendale e della sua efficacia. Gli accordi confederali prevedono infatti condizioni diverse a seconda che gli accordi aziendali siano stipulati dalle Rsu o dalle ancora esistenti Rsa. Nel primo caso gli accordi sono dichiarati efficaci ed esigibili per tutti i dipendenti e per le associazioni se approvati dalla maggioranza dei componenti delle Rsu. Nel secondo caso tale efficacia è riconosciuta a condizione che gli accordi siano approvati da Rsa che risultano destinatarie della maggioranza delle deleghe sindacali dell'azienda; con l'ulteriore previsione che tali accordi devono essere sottoposti al voto dei lavoratori promosso dalle stesse Rsa a seguito di una richiesta avanzata da almeno un sindacato espressione delle confederazioni firmatarie del patto o almeno del 30 per cento dei dipendenti dell'impresa.

Come si vede, l'esistenza delle Rsa è confermata, e così pure la sua capacità contrattuale. Il fatto che gli accordi siglati dalle Rsa siano sottoposti a un possibile controllo referendario, ne segnala una legittimazione democratica meno «sicura» delle Rsu in quanto, a differenza di queste, le Rsa sono un organismo non necessariamente in tutto elettivo.

Queste diversità nella configurazione delle rappresentanze aziendali e le persistenti incertezze sul loro ruolo andranno considerate dall'intervento dell'eventuale legislatore, che ne dovrà tenere conto.

Se tale intervento confermasse la configurazione elettiva delle Rsu renderebbe irrevocabile una scelta ancora non acquisita da molte categorie sindacali, scelta tanto più rilevante in quanto avrebbe implicazioni anche sugli agenti titolari del potere di contrattazione che gli accordi sindacali riservano alle Rsu, salvo riconoscerli transitoriamente anche alle Rsa. Inoltre l'*endorsement* legislativo delle Rsu richiederebbe una riconsiderazione dei diritti dei sindacati e delle loro rappresentatività dirette, nelle unità produttive, le Rsa o simili, nonché delle loro prerogative rispetto alle Rsu.

In realtà un legislatore che voglia confermarsi rispettoso dell'autonomia delle parti, secondo il tipo di legislazione di sostegno inaugurato dallo Statuto dei lavoratori, dovrebbe limitarsi a rinviare alle scelte operate dagli accordi fra le stesse parti. Dovrebbe cioè registrare la compresenza di Rsu e Rsa nella composizione e con le prerogative previste da tali accordi, senza intervenire in proposito.

La differenza con l'art. 19 dello Statuto dei lavoratori consisterebbe nel fatto che entrambe le strutture sindacali di azienda sarebbero riconosciute dalla legge, solo in quanto costituite nell'ambito dei sindacati rappresentativi caratterizzati non più dai requisiti dell'art. 19, ma da quelli conseguenti alla nuova definizione della rappresentatività (nazionale).

Una soluzione del genere risponderebbe alle sollecitazioni della Corte costituzionale, nella nota sentenza n. 231/2013, e ovierebbe ai limiti dell'intervento da questa operato¹. Una simile riscrittura dell'art. 19 riguarderebbe la lettera *a*) che assumerebbe secondo lo stesso suggerimento della Corte un valore generale, rilevante cioè agli effetti sia del godimento dei diritti sindacali legislativamente previsti sia della legittimazione a concludere contratti collettivi aziendali con efficacia generale verso i dipendenti.

L'adozione del nuovo criterio di selettività per definire la titolarità dei diritti sindacali non si espone a riserve di legittimità costituzionale *ex* art. 39, come ha riconosciuto la stessa Corte costituzionale fin dal 1974 (decisione n. 74/1974), che, come si ricorderà, ha confermato la legittimità dell'art. 19

¹ Tali limiti sono riconosciuti dalla stessa Corte costituzionale laddove precisa che un'individuazione dei criteri di rappresentatività più precisa delle indicazioni correttive di questa sentenza spetta esclusivamente al legislatore.

dello Statuto dei lavoratori, rilevando l'eterogeneità delle regole sui diritti sindacali rispetto a quelle relative alla negoziazione collettiva nazionale e ai suoi effetti, di cui solo si occupa l'art. 39.

4. Rapporti fra livelli contrattuali: possibilità e limiti dell'intervento legislativo

Diverso è il giudizio quando si tratti di utilizzare i nuovi criteri di rappresentatività per individuare la titolarità a negoziare accordi con effetti generali.

In effetti le scelte legislative in tale materia sono da sempre oggetto di controversie. Come si è già rilevato, le novità introdotte dai recenti accordi confederali nelle regole di formazione e di perfezionamento dei contratti collettivi sia nazionali sia aziendali, nonché sui rapporti fra livelli negoziali, hanno perfezionato non poco l'assetto del nostro ordinamento sindacale. Queste tematiche sono sempre state in Italia molto più sensibili a interventi legislativi di quanto siano gli oggetti tradizionali della legislazione di sostegno degli anni settanta.

Le caute aperture espresse anche dal sindacato verso un intervento legislativo riguardano infatti solo i criteri di rappresentatività, alla condizione che la legge rispetti i principi negoziati fra le parti, ma non si estendono a possibili interventi in tema di contrattazione, per cui permane la storica contrarietà.

In effetti la traduzione in legge di orientamenti anche condivisi dalle parti in questa materia non potrebbe essere automatica e in ogni caso presupporrebbe non poche specificazioni.

Le difficoltà e le riserve maggiori riguarderebbero un intervento che intendesse regolare direttamente la struttura negoziale, non solo perché la materia è tradizionalmente di stretta competenza delle parti, ma perché una simile legislazione presenterebbe il rischio di irrigidire il sistema e di pregiudicarne la capacità di adattamento alle variabili condizioni di contesto ora più che mai necessaria (Tosi 2013b).

Più rispettoso dell'autonomia collettiva sarebbe un intervento che non stabilisse *ex lege* la gerarchia contrattuale bensì che riconoscesse ai contraenti nazionali la competenza a coordinare il sistema, definendo oggetti e condizioni di efficacia rispetto a livelli negoziali inferiori, secondo il modello di decentramento organizzato, da sempre privilegiato dalle parti (non solo italiane).

Si tratterebbe di una soluzione simile a quella adottata per il pubblico impiego dalla legge n. 165/2001, che attribuisce al contratto nazionale il potere di individuare lo spazio della contrattazione di secondo livello, definita peraltro in modo limitativo come «integrativa».

Una normativa del genere attribuirebbe alle regole di coordinamento contenute nel contratto nazionale una efficacia reale che non può darsi nell'attuale ordinamento privatistico, con la conseguenza che le clausole decentrate – comprese le deroghe – contrastanti con le regole del coordinamento sarebbero nulle. Un coordinamento così rafforzato assicurerebbe la massima coesione interna alla struttura contrattuale; ma resta da valutare se questa sia una «forzatura» praticabile nel nostro sistema che ha al suo interno deboli elementi di coerenza. Non a caso tale soluzione ha mostrato difficoltà di funzionamento anche nel pubblico impiego (Dell'Aringa, Della Rocca 2007).

Diverso è un intervento indiretto come quello realizzato dall'art. 51 del decreto n. 81/2015, secondo cui, «salvo diversa disposizione, ai fini del presente decreto, per contratti collettivi si intendono i contratti collettivi nazionali, territoriali o aziendali stipulati da associazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale e i contratti collettivi aziendali stipulati dalle loro rappresentanze sindacali aziendali ovvero dalla rappresentanza sindacale unitaria». La norma non esclude scelte diverse, come molte presenti in leggi precedenti, ma indica come regola generale che i vari livelli contrattuali hanno pari competenza a esercitare le deleghe attribuite dal legislatore alla contrattazione collettiva (Treu 2016).

Questa indicazione conferma e precisa, con l'autorevolezza del legislatore, il principio già enunciato in giurisprudenza che contratto collettivo aziendale e contratto nazionale hanno la stessa natura e il medesimo status giuridico (Santoro Passarelli 2015; Carinci *et al.* 2016, p. 244 ss.). La giurisprudenza non era peraltro univoca né nei motivi né nelle sue implicazioni, specie in ordine alla derogabilità dei contratti nazionali a opera di quelli aziendali (Carinci *et al.* 2016, p. 260 ss.).

Tale tesi giurisprudenziale non aveva grande rilevanza quando la contrattazione aziendale interveniva a migliorare i trattamenti nazionali o a modificarli in direzione non meno favorevole ai lavoratori; e infatti era passata quasi inosservata. Il principio doveva diventare ben altrimenti controverso a fronte della diffusione degli accordi aziendali derogatori *in pejus*, come mostrano le polemiche degli ultimi anni, sollevate in specie dalla legge n. 148/2011.

5. Una legge sugli accordi collettivi aziendali

La normativa del decreto n. 81/2015, sia pure indiretta, sulla struttura e sugli agenti negoziali può avere implicazioni diverse. Può preannunciare interventi diretti del legislatore in materia, come si sta auspicando da varie parti: in ogni caso può contribuire a orientare le scelte delle parti sociali in ordine sia alla ripartizione delle competenze contrattuali fra i vari livelli di contrattazione sia alla attribuzione di ruoli contrattuali alle strutture sindacali di base.

Se gli eventi recenti sembrano suggerire che un intervento legislativo in questa materia è oggi più probabile di ieri, il contenuto più praticabile non è la regolazione della struttura contrattuale ma una normativa che si occupi della formazione e dell'efficacia degli accordi aziendali. È questa l'intenzione esplicitata dal governo nel Piano nazionale della riforma per il 2016. Laddove si legge che l'esecutivo «si concentrerà su una riforma della contrattazione aziendale con l'obiettivo di rendere esigibili ed efficaci i contratti aziendali e di garantire la pace sindacale in costanza di contratto. I contratti aziendali potranno altresì prevalere su quelli nazionali in materie legate all'organizzazione del lavoro e della produzione».

Come si vede l'intervento preannunciato riguarda alcuni punti critici per la regolazione della contrattazione aziendale. Il riferimento all'esigibilità e all'efficacia dei contratti aziendali manifesta l'intenzione di attribuire al contratto effetti verso tutti i dipendenti. L'obiettivo dell'esigibilità è rafforzato dalla volontà di «garantire la pace sociale in costanza di contratto», che sembra alludere a un obbligo di pace sindacale *ex lege*. L'indicazione che i contratti aziendali potranno prevalere su quelli nazionali costituisce una sanzione legislativa della rilevanza della contrattazione decentrata ben più impegnativa di quelle sia giurisprudenziali sia del decreto n. 81/2015 perché ne sancisce la prevalenza e non la semplice equivalenza rispetto alla contrattazione nazionale. Il Piano delle riforme non dà alcuna indicazione sui soggetti sindacali abilitati a concludere questi contratti aziendali, una scelta che mi sembra opportuna come dirò subito.

È da tempo che gli orientamenti giurisprudenziali e della dottrina hanno riconosciuto la specificità degli accordi aziendali e illustrato i motivi della loro eterogeneità rispetto al modello di riferimento dell'art. 39 Cost. (Persiani 1999; Rusciano 2003). Di qui hanno desunto, talora implicitamente e con motivazioni sommarie, la possibilità di riconoscere efficacia *erga omnes* a tali accordi. Al riguardo un intervento legislativo sarebbe utile per pre-

cisare le condizioni di formazione e di efficacia degli accordi aziendali, saldandosi con la normativa sui criteri di rappresentanza, anche qui in coerenza con le indicazioni degli accordi interconfederali.

Gli aspetti innovativi di un simile intervento possono essere diversi. In particolare si confermerebbe la tesi della possibile efficacia *erga omnes* degli accordi aziendali anche nelle ipotesi in cui essi contengano contenuti diversi e meno favorevoli di quelli dei contratti nazionali. Tale efficacia verrebbe riconosciuta non agli accordi conclusi da qualsiasi soggetto collettivo operante in azienda, ma solo da quelli costituiti nell'ambito delle organizzazioni rappresentative secondo i criteri definiti dalla stessa legge. Quanto al tipo di rappresentanza sindacale abilitata a concludere tali accordi generalmente efficaci, ho già indicato i motivi per cui sarebbe discutibile, forse anche dal punto di vista costituzionale, che il legislatore indicasse in modo tassativo il soggetto titolare del potere contrattuale, scegliendo fra Rsu e Rsa.

Ancora una volta la scelta più coerente con la tradizione della nostra legislazione di sostegno sarebbe di lasciare alle parti la scelta sui poteri delle loro rappresentanze e quindi di riconoscere la possibile convivenza, almeno in via transitoria, di entrambe le rappresentanze, come è previsto nel T.U. del 2014.

Secondo la stessa logica il rinvio del legislatore alle scelte delle parti dovrebbe comprendere fra le condizioni per l'efficacia generale degli accordi aziendali in particolare l'osservanza del principio di maggioranza e il possibile ricorso al referendum, nelle modalità previste dalle intese confederali.

Una questione delicata riguarda peraltro le modalità con cui si può operare il rinvio della legge alle intese fra le parti. In passato il legislatore ha fatto talora riferimento a specifici accordi confederali: così ad esempio l'art. 8 della legge n. 148/2011 quando ha voluto individuare i soggetti abilitati a concludere i contratti collettivi previsti dalla norma e il necessario criterio maggioritario, ha fatto rinvio «agli accordi interconfederali vigenti, compreso l'accordo interconfederale del 28 giugno 2011».

Una simile tecnica è la più rispettosa delle indicazioni dell'autonomia collettiva, anche se di conseguenza condiziona gli effetti previsti per l'efficacia dei contratti a condizioni diverse a seconda degli accordi in vigore, che sono differenti in particolare per i vari settori produttivi (industria, servizi, agricoltura, settore cooperativo).

Un'indicazione più definita potrebbe venire dal legislatore qualora la legge indicasse direttamente le modalità di applicazione del principio di mag-

gioranza e del possibile referendum, sia pure tenendo conto delle previsioni degli accordi più rilevanti (a cominciare dal citato T.U. del 2014).

Una scelta diversa che volesse fare un rinvio dinamico *per relationem* non agli accordi vigenti, ma alla fonte contrattuale come tale, e quindi anche all'evoluzione degli accordi esistenti, sarebbe alquanto discutibile sul piano costituzionale, oltre che politicamente azzardata, perché equivarrebbe a una delega «in bianco» alla contrattazione dai contenuti indeterminati.

Simili previsioni legislative non si dovrebbero esporre a obiezioni di costituzionalità, anche se il principio di maggioranza sancito dall'art. 39 è riferito alla maggioranza degli iscritti al sindacato e non al criterio misto (iscritti/votanti) concordato negli accordi confederali. I motivi di questa conclusione sono quelli già ricordati a proposito della possibile scelta legislativa in tema di rappresentatività sindacale, dipendono cioè dal fatto che la preclusione costituzionale dell'art. 39 riguarda l'efficacia *erga omnes* del contratto collettivo nazionale e non esclude scelte diverse del legislatore in materia diversa, come i diritti sindacali e l'efficacia degli accordi aziendali.

Per questo stesso motivo un intervento legislativo che estendesse anche l'efficacia dei contratti nazionali, alle condizioni concordate fra le parti nel T.U. 2014, difficilmente si sottrarrebbe ai dubbi di costituzionalità per incompatibilità con la norma costituzionale.

Il motivo più grave che impedisce di seguire questa strada non è tanto la mancata osservanza delle procedure previste dall'art. 39 (registrazione e riconoscimento giuridico dei sindacati, con la previsione di una rappresentanza negoziale unica), ma la diversità dei principi costitutivi della rappresentatività; la proporzionalità riferita ai soli iscritti del sindacato nell'art. 39, e la combinazione fra criterio associativo e criterio elettorale adottata dagli accordi sindacali.

I tentativi proposti dalla dottrina per superare o svalutare la differenza fra le due impostazioni non mi sembrano sufficienti a superare l'obiezione che metterli in atto equivarrebbe a svuotare il nucleo centrale della seconda parte dell'art. 39 (il che si può realizzare solo con un'esplicita modifica costituzionale). Non è un caso che nessuna delle proposte formulate negli anni abbia trovato seguito in provvedimenti legislativi e neppure in iniziative dei vari governi. Ed è pure significativo che tali proposte non siano state prese in considerazione nella recente riforma del governo, che pure ha modificato parti centrali del sistema costituzionale.

Sembra potersi desumere che l'obiettivo dell'*erga omnes* dei contratti nazionali non è più ritenuto così importante per l'equilibrio e per il funzionamento del sistema di relazioni industriali. Ed è altresì rilevante che gli interventi ora annunciati dal governo in questa materia si concentrino, come si diceva, sulle condizioni di formazione e di efficacia degli accordi aziendali.

Ciò non significa che i problemi sottesi all'efficacia dei contratti nazionali siano tutti risolti o siano diventati irrilevanti. La capacità di tali contratti di regolare per forza propria la generalità dei rapporti di lavoro compresi nel proprio ambito di applicazione è stata progressivamente erosa soprattutto in molti settori dei servizi, lasciando privi di tutela percentuali crescenti di lavoratori, specie dipendenti da piccole e piccolissime imprese. Tale carenza è particolarmente grave per i contenuti economici dei contratti, che in un contesto di persistente crisi ha contribuito al diffondersi di aree di «lavoratori» poveri retribuiti con salari al di sotto degli standard negoziali precedenti. Le stime indicano che le percentuali di dipendenti non tutelati dai salari contrattuali possono arrivare al 30 per cento in certi settori (Lucifora 2014; Garnero 2013).

Per questo è cresciuta la convinzione che sia urgente introdurre anche in Italia, come in quasi tutti gli altri paesi europei, una sua normativa sui minimi salariali. Un intervento del legislatore conferirebbe a tali minimi una effettività regolativa maggiore di quella della pur meritoria giurisprudenza sull'art. 36 Cost., in quanto mentre l'intervento del giudice si attua per iniziativa del singolo lavoratore, i minimi legali sarebbero presidiati dai controlli dall'ispettorato del lavoro e accompagnati da sanzioni specifiche, amministrative se non penali.

L'attuazione della delega del Jobs Act che autorizzava il governo a introdurre qualche forma di salario minimo, è stata finora rinviata con la motivazione di voler attendere le valutazioni delle parti sociali, in particolare dei sindacati, da sempre contrari a questo istituto.

In effetti l'accordo del 14 gennaio 2016 fra Cgil, Cisl e Uil ha reagito a questo invito confermando la contrarietà dei sindacati al salario minimo legale, ma avanzando come proposta alternativa l'intervento di una legge che sancisca l'efficacia generale dei contratti collettivi nazionali, in particolare per la parte salariale. La proposta di sancire gli effetti *erga omnes* dei contratti nazionali è stata presente nel dibattito sindacale e politico degli ultimi anni, ma non ha mai avuto seguito finora non solo per le difficoltà di superare le obiezioni costituzionali, ma anche per la contrarietà sindacale, specie del-

la Cisl, a un intervento legislativo in materia e anche per lo scarso interesse manifestato dalle parti imprenditoriali.

La proposta confederale del 14 gennaio è innovativa, sia perché unifica lo schieramento sindacale su un tema finora divisivo, sia perché introduce una variante significativa che la distingue dalle precedenti richieste di *erga omnes*. Essa non propone infatti di estendere per legge l'efficacia dell'intero contenuto dei contratti collettivi, ma di operare sulla parte salariale, o meglio sui livelli salariali di base fissati dai contratti di categoria, prendendoli a riferimento come garanzia salariale minima per le varie categorie e qualifiche di lavoratori. Tale operazione potrebbe giustificarsi come attuazione del principio di retribuzione proporzionale e sufficiente sancito dall'art. 36 Cost. e così potrebbe evitare obiezioni *ex art.* 39.

Se si volesse dare seguito alla proposta confederale occorrerebbe peraltro definire quelle componenti dei salari di base da estendere *erga omnes*. Tale questione è risolta nei diversi contratti nazionali in modo diverso e tutt'altro che pacifico (Dell'Aringa 2016a e 2016b). Tanto è vero che si connette con il tema generale del ruolo salariale del contratto collettivo, che è oggi al centro delle controversie fra le parti a proposito della struttura contrattuale.

Per altro verso va sottolineato che la proposta confederale è diversa da un intervento legislativo sui salari minimi, quale configurato nella maggior parte dei paesi. Questo salario minimo legale è di norma fissato in una unica misura standard, cioè non differenziata per settore né tanto meno per qualifiche. Semmai può presentare variazioni per territorio o per gruppi di lavoratori: ad esempio è fissato in misura ridotta per i giovani e per gli apprendisti (Magnani 2015a, p. 375). Viceversa l'estensione *erga omnes* (Treu 2015; Roccella 1986) della parte salariale dei contratti collettivi nazionali comporterebbe salari legali differenziati per i diversi settori e per le diverse qualifiche/categorie. La differenza fra i due approcci è evidente non solo sul piano normativo ma anche quanto agli effetti economici sulle dinamiche salariali e sugli equilibri della struttura contrattuale.

La contrarietà dei sindacati alla fissazione *ex lege* di un salario legale interprofessionale è motivata dalla convinzione che un simile intervento snuirebbe la funzione salariale del contratto nazionale di lavoro; mentre se si adottasse l'ipotesi sopra ricordata di dare efficacia legale ai vari salari contrattuali tale rischio verrebbe superato e anzi la funzione del contratto collettivo nazionale verrebbe esaltata. Il rischio di spiazzamento è temuto dalle confederazioni sindacali italiane, anche se le esperienze e le ricerche interna-

zionali non segnalano che il salario minimo legale abbia prodotto un simile effetto di spiazzamento dei contratti nazionali (Lucifora 2014).

La ripresa del tema, cui sembra intenzionato il governo dovrà sciogliere anzitutto l'alternativa fra i due approcci e in seguito definire i meccanismi di fissazione del salario legale.

Il precedente legislativo più vicino, contenuto nella legge n. 92/2012, era riferito ai soli collaboratori a progetto, e optava per la fissazione di salari legali sulla base dei parametri salariali stabiliti dai contratti collettivi. In prima battuta il riferimento era a una contrattazione specifica dedicata ai collaboratori; in mancanza di questa il rinvio era operato ai contratti collettivi applicabili ai lavoratori dipendenti di categorie paragonabili. La scelta della legge n. 92 presupponeva dunque una pluralità di salari legali, anche se fissati non direttamente dalla legge ma *per relationem* ai contratti (Treu 2013b, p. 32).

L'indicazione della legge delega n. 183/2014 era diversamente orientata verso l'adozione di un unico salario interprofessionale (orario), anche se conteneva una cautela limitativa, in quanto prospettava l'applicazione di tali minimi solo nei settori non coperti dalla contrattazione collettiva.

Nell'ipotesi in cui il legislatore decida di riprendere tale orientamento della delega dovrà chiarire meglio l'ambito di applicazione. Se si prendesse alla lettera il limite ricordato si vanificherebbe l'impatto della norma, perché non ci sono settori del tutto privi di contrattazione collettiva. Una scelta diversa e più significativa, sarebbe di definire in modo selettivo l'intervento legislativo, riservandolo ai settori con più debole copertura del contratto collettivo, come avviene in altri paesi.

In ogni caso la prassi prevalente nei molti paesi europei prevede che il livello dei salari minimi venga definito tenendo conto delle indicazioni delle parti sociali e sovente in base alla valutazione di una commissione composta di esperti e di rappresentanti delle parti sociali.

6. Sostegno alle forme e alle strutture partecipative

Un'ultima area di possibile intervento legislativo rilevante per i rapporti collettivi di lavoro riguarda la partecipazione dei lavoratori nelle imprese.

Il tema, com'è noto, è oggetto di decennali discussioni in Italia e di varie proposte legislative anche di origine parlamentare. Le esperienze italiane di partecipazione si sono alquanto differenziate nelle forme e negli oggetti.

Nonostante un quadro generale non certo favorevole esse sono andate sviluppandosi negli ultimi tempi, per iniziativa per lo più del management, ma anche con un crescente interesse dei lavoratori e del sindacato (Pero, Ponzellini 2015, p. 45 ss.).

Di particolare rilievo sono le esperienze partecipative contrattate in alcune grandi aziende che hanno valorizzato gli aspetti di diretto coinvolgimento dei lavoratori soprattutto nell'organizzazione del lavoro.

Queste esperienze partecipative sono particolarmente importanti, perché non affrontano solo il tradizionale problema della democrazia industriale, ma anche il problema della competitività del nostro apparato produttivo. Sappiamo che la nostra economia sperimenta da ormai venti anni una bassa crescita della produttività e che la competitività può essere rilanciata, soprattutto nel sistema manifatturiero, solo con profonde innovazioni nei sistemi organizzativi e gestionali delle imprese. Nelle imprese dove sono state introdotte novità nei processi lavorativi e organizzativi, come il lavoro di squadra, la formazione, il coinvolgimento in varie forme dei lavoratori, si sono realizzati significativi incrementi di produttività e si è al contempo affermata una maggiore rapidità e facilità nella soluzione dei problemi.

Dati la tradizione e i caratteri del nostro sistema è opportuno che l'intervento legislativo in questa materia abbia contenuti «promozionali» ed eviti di forzare le possibili forme partecipative. Non a caso in tal senso si sono espresse le più recenti proposte di legge e le indicazioni della legge n. 92/2012, nella delega che non è stata esercitata per l'opposizione soprattutto di Confindustria. Oggi i tempi sono forse maturi per una ripresa di interesse anche da parte del legislatore.

Una normativa promozionale importante è quella introdotta dalla legge di Stabilità nel 2010 (legge n. 208/2015), che «incentiva con un'agevolazione fiscale maggiorata rispetto a quella prevista per i premi di produttività, la contrattazione di strumenti e modalità di coinvolgimento paritetico dei lavoratori nell'organizzazione del lavoro».

Opportunamente il decreto interministeriale del 25 marzo 2015 (art. 4) specifica che tale coinvolgimento deve realizzarsi «attraverso un piano che stabilisca, a titolo esemplificativo, la costituzione di gruppi di lavoro nei quali operino responsabili aziendali e lavoratori finalizzati al miglioramento o all'innovazione di aree produttive o sistemi di produzione e che prevedano strutture permanenti di consultazione e monitoraggio degli obiettivi da

perseguire e delle risorse necessarie nonché la predisposizione di rapporti periodici che illustrino le attività svolte e i risultati raggiunti».

Il coinvolgimento è previsto per l'organizzazione del lavoro, ma tale riferimento è sufficientemente ampio per comprendere la gran parte delle questioni rilevanti sia per le organizzazioni di fabbrica e per produttività sia per la qualità dei rapporti di lavoro e per il benessere dei lavoratori.

In tal modo il legislatore può stimolare l'adozione di quelle forme di partecipazione organizzative già sperimentate con successo in alcune aziende. Una partecipazione organizzativa diretta dei lavoratori va valorizzata dal sindacato, perché è in grado di stimolare anche l'innovazione contrattuale. D'altra parte essa è essenziale per evitare che i comitati paritetici si burocratizzino, e perdano la spinta propositiva.

La funzione di tali comitati o di forme simili potrebbe essere rafforzata se fossero loro garantite le informazioni e gli strumenti organizzativi e tecnici necessari per esercitare una partecipazione efficace e se avessero riconosciuto il potere di fornire pareri preventivi obbligatori, anche se non vincolanti, sulle questioni di maggiore rilevanza organizzativa e produttiva delle imprese. La previsione di una strumentazione del genere a questi contratti costituirebbe in ogni caso un passo avanti verso forme di partecipazione più «incisive».

Il sindacato da parte sua potrebbe valorizzare forme di rappresentanza diretta dei lavoratori anche nelle piccole aziende dove non è presente, non in alternativa alle Rsu ma come strumento, più accettabile alle imprese, di partecipazione e di intervento nell'organizzazione del lavoro.

Non è pensabile di trasferire in Italia il doppio canale di rappresentanza tipico di altri paesi (Germania e Francia), ma lo si potrebbe adattare alla nostra realtà per valorizzarne le potenzialità. È stata prospettata (Dell'Aringa 2016b, p. 180 ss.) l'ipotesi di un intervento legislativo che preveda la possibilità di forme di rappresentanza diretta dei lavoratori con poteri di intervento su materie specifiche, in particolare quelle organizzative sopra indicate. Tali interventi, coerentemente con il loro orientamento partecipativo, non dovrebbero prevedere il ricorso a strumenti di conflitto aperto.

La scelta di tali forme sarebbe volontaria e potrebbe essere frutto di accordi di secondo livello come previsto da alcuni progetti di legge citati. L'adozione di una simile soluzione non implicherebbe un pericoloso ridimensionamento della contrattazione collettiva, perché questa manterrebbe un ruolo decisivo per regolare contenuti importanti dei rapporti di lavoro, dal salario, agli aspetti normativi, ai benefit aziendali.

La diffusione di strumenti di partecipazione organizzativa dei lavoratori renderebbe più affidabili anche le forme di partecipazione finanziaria come la partecipazione agli utili ora incentivate dalla legge di Stabilità 2016, i premi di produttività ed eventualmente i piani di azionariato. Gli stessi comitati paritetici e le Rsu dovrebbero avere poteri di monitoraggio e di controllo sull'implementazione delle varie forme di partecipazione finanziaria (Zoppoli, Santagata 2015, p. 299).

Un passo ulteriore verso una partecipazione incisiva si realizzerebbe se i rappresentanti dei lavoratori ai livelli appropriati (azienda, gruppi e reti di imprese) fossero coinvolti, in tempo utile, non solo sui tempi micro-organizzativi, ma anche nelle questioni essenziali di strategia aziendale: piani industriali, scelte produttive, compatibilità ambientali ecc.

Riferimenti bibliografici

- Auzero G., Dockes E. (2016), *Droit du travail*, Paris, Dalloz.
- Carinci F. (2013), *L'accordo interconfederale del 28 giugno 2011. Armistizio o pace?*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, n. 1, pp. 457 ss.
- Carinci F. (2013b), *Adelante Pedro con juicio: dall'accordo interconfederale del 28 giugno 2011 al protocollo d'intesa del 31 maggio 2013*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n. 3, pp. 598 ss.
- Carinci F., De Luca Tamajo R., Tosi T., Treu T. (2016), *Manuale di diritto del lavoro*, Torino, Utet Giuridica, pp. 240 ss. e pp. 260 ss.
- Carrieri M., Treu T. (2013, a cura di), *Verso nuove relazioni industriali*, Bologna, Il Mulino.
- Dell'Aringa C. (2016a), *Come cambieranno i contratti nazionali di lavoro*, *www.lavoceinfo*, 21 gennaio.
- Dell'Aringa C. (2016b), *Le relazioni industriali: alcune questioni aperte*, in *Quaderni rassegna sindacale - Lavori*, n. 1, pp. 173-186.
- Dell'Aringa C., Della Rocca G. (2007, a cura di), *Pubblici dipendenti. Una nuova riforma?*, Soveria Mannelli, Rubettino Ed.
- Lucifora C. (2014), *I working poors: un'analisi dei lavoratori a basso reddito dopo la crisi*, in *Rapporto Cnel sul mercato del lavoro 2013-2014*, 3 settembre, pp. 104-118.
- Garnero A. (2013), *Quanti lavoratori senza salario minimo?*, *www.lavoceinfo*, 14 maggio.

- Magnani M. (2015a), *Il salario minimo legale*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 3, pp. 375 ss.
- Magnani M. (2015b), *Diritto sindacale europeo e comparato*, Torino, Giappichelli, cap. 7.
- Marazza M. (2013), *Il Protocollo d'intesa 31 maggio 2013 c'è, ma la volontà delle parti?*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n. 3, pp. 621 ss.
- Maresca A. (2013), *Il contratto collettivo nazionale di categoria dopo il protocollo di intesa del 31 maggio 2013*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, n. 1, pp. 707 ss.
- Pero L., Ponzellini A. (2015), *Il nuovo lavoro industriale fra innovazione organizzativa e partecipazione diretta*, in Carrieri M., Nerozzi P., Treu T. (a cura di), *La partecipazione incisiva. Idee e proposte per rilanciare la democrazia nelle imprese*, Bologna, Il Mulino, pp. 45-69.
- Persiani M. (1999), *Contratti collettivi normativi e contratti collettivi gestionali*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, n. 1, pp. 1 ss.
- Roccella M. (1986), *I salari*, Bologna, Il Mulino.
- Rusciano M. (2003), *Contratto collettivo e autonomia sindacale*, Torino, Utet.
- Santoro Passarelli G. (2015), *Il contratto aziendale in deroga*, Wp Csdle «Massimo D'Antona».IT, n. 254.
- Tosi P. (2013a), *Gli assetti contrattuali fra tradizione e innovazione*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, n. 6, pp. 506 ss.
- Tosi P. (2013b), *Il Protocollo Confindustria, Cgil, Cisl, Uil del 31 maggio 2012*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n. 3, pp. 638 ss.
- Treu T. (2013), *Le regole delle relazioni industriali: test per l'autoriforma*, in *Quaderni rassegna sindacale - Lavori*, n. 3, p. 35-54.
- Treu T. (2015), *Il salario minimo: limiti della supplenza giurisprudenziale e prospettive*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 3, pp. 743 ss.
- Treu T. (2016), *Commentario al d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81*, Torino, Giappichelli.
- Tursi A. (2013), *L'accordo del 31 maggio su rappresentanza e rappresentatività per la stipula del Ccnl*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n. 3, pp. 642-648.
- Zoppoli L., Santagata R. (2015), *Il coinvolgimento dei lavoratori nella gestione delle imprese*, in Carrieri M., Nerozzi P., Treu T. (a cura di), *La partecipazione incisiva. Idee e proposte per rilanciare la democrazia nelle imprese*, Bologna, Il Mulino, pp. 299 ss.

ABSTRACT

Il saggio analizza le recenti forme di autoregolazione concordate fra le parti collettive su temi centrali delle relazioni industriali, rappresentatività sindacale a livello nazionale, rappresentanze aziendali, rapporti fra i livelli contrattuali, formazione ed effetti degli accordi aziendali, e discute dei possibili interventi legislativi su questi temi.

Si sostiene la possibilità di un rinvio legislativo ai criteri di rappresentatività concordati dalle parti nel T.U. del gennaio 2014 e di un simile rinvio all'autoregolazione anche riguardo alla configurazione delle rappresentanze sindacali aziendali e alla formazione degli accordi aziendali. Sono invece rilevati limiti alla possibile regolazione per legge dei rapporti fra diversi livelli della contrattazione collettiva e dell'efficacia generale dei contratti nazionali. Infine si esaminano le norme della legge di stabilità 2016 che incentivano i premi di produttività e il welfare aziendale e prevedono incentivi aumentati in presenza di forme di partecipazione dei lavoratori.

LAW AND SELFREGULATION IN INDUSTRIAL RELATIONS

The paper analyzes the recent regulations agreed upon by the social parties (2014) concerning major aspects of industrial relations, namely unions representatives at national and enterprise level, formation and effects of national and enterprise-wide collective agreements, and the possible regulations by statutory law of the same issues.

The reasons are discussed in favor of a law confirming the criteria of unions representativeness agreed between the parties. Arguments are presented supporting also a legal confirmation of the criteria adopted by the social parties on unions plant representatives and on the formation of enterprise wide agreements. The limits are analyzed to a legislation concerning the relations between different level of collective bargaining and the general binding effects of national agreements. Finally the paper examines the norms of the stability act for 2016 which promote with fiscal incentives the negotiation of productivity bonuses, profit sharing and welfare benefits and provides specific incentives to forms of workers participation in the firm.

Modello contrattuale, produttività del lavoro e crescita economica

*Leonello Tronti**

1. Il declino dell'economia italiana: relativo, assoluto e poi?

Ben prima che insorgesse la crisi finanziaria del 2008 l'economia italiana ha imboccato un sentiero di declino relativo. Con l'esaurirsi degli effetti positivi dell'ultima, grande svalutazione competitiva con cui la lira è uscita di scena, nei dodici anni dal 1995 al 2007, la crescita media annua del Pil è stata in Italia infatti pari all'1,5 per cento, mentre quella dell'eurozona era del 2,4 per cento. Per brevità e semplicità, queste pagine si limitano a porre la performance italiana a paragone con la media dei paesi dell'eurozona, tutti assoggettati alla comune disciplina dell'euro. In altri termini, già prima della crisi internazionale, per dodici anni l'Italia ha mostrato in media, nei confronti dell'eurozona (di cui influenza fortemente il risultato, essendone parte rilevante), un ritardo di crescita di nove decimi di punto di Pil all'anno.

L'aumento del reddito dovuto alla crescita economica si può scomporre in due elementi fondamentali¹: la crescita dell'input di lavoro da un lato e l'aumento della produttività del lavoro dall'altro. Per definizione, il tasso di variazione percentuale del reddito è uguale alla somma del tasso di variazione dell'occupazione e di quello della produttività del lavoro². Applicando questa scomposizione all'economia italiana, si nota che la crescita lenta del Pil tra il 1995 e il 2007 è stata trainata quasi per intero (89 per cento) dall'aumento dell'occupazione, e solo per una minima parte (11 per cento) dal-

* Leonello Tronti è dirigente di ricerca Istat e membro del Comitato scientifico del Ciret (Centro di ricerca interuniversitario Ezio Tarantelli).

Le analisi e le opinioni espresse dall'autore non coinvolgono in alcun modo l'Istituto di appartenenza.

¹ Si noti che la scomposizione altro non è che un'identità aritmetica e non implica pertanto relazioni di comportamento.

² A cui si somma un terzo termine, di interazione tra i due, di entità solitamente trascurabile.

lo sviluppo della produttività del lavoro. Mentre alla più robusta crescita del Pil dell'eurozona, l'occupazione ha contribuito molto meno (53,7 per cento) e la produttività molto più (46,3 per cento). Questi numeri smentiscono nettamente l'esistenza di un vincolo ricardiano nei termini di un *trade-off* tra produttività e occupazione, in forza del quale una maggiore crescita dell'occupazione, con l'inclusione nel lavoro per il mercato di strati della popolazione prima esclusi o non presenti (donne, giovani, stranieri), e dunque «meno produttivi», comporterebbe un rallentamento della crescita della produttività. Nella media dell'eurozona, infatti, un'espansione dell'occupazione identica a quella italiana (1,2 per cento l'anno) si è combinata con una crescita della produttività del lavoro nettamente maggiore (1,2 per cento l'anno contro lo 0,3 per cento dell'Italia)³. In altri termini, gli altri paesi dell'euro hanno contemperato assai meglio dell'Italia crescita occupazionale e aumento della produttività, ampliando assieme il mercato del lavoro e il mercato del prodotto e aumentando assieme la capacità produttiva e di consumo.

La crisi finanziaria non ha fatto che far emergere in modo più evidente il declino dell'economia italiana, per troppi anni ignorato e tenuto sotto silenzio. Dopo il 2008, da relativo (in rapporto alla performance degli altri paesi euro), questo è diventato assoluto (una vera e profonda recessione), con una perdita di reddito che tra il 2007 e il 2014 ammonta all'8,9 per cento, men-

³ Il cosiddetto *trade-off* produttività-occupazione, secondo il quale ogni impresa avrebbe di fronte a sé la scelta se perseguire la crescita con un aumento dell'occupazione o con un utilizzo più produttivo del lavoro, è forse un argomento valido a livello microeconomico e nel breve periodo. Ma nel combinarsi degli esiti microeconomici e su un periodo più lungo perde di significato. In generale, le economie a più alta produttività (Usa, Giappone, paesi scandinavi e nordici, Germania) presentano anche i tassi di occupazione più elevati. E questa evidenza si riscontra anche tra le imprese italiane; si veda ad esempio la figura 2.11 del recente *Rapporto sulla competitività* dell'Istat (Istat 2016, p. 42), che mostra in modo netto che la propensione ad accrescere l'occupazione risulta associata alle imprese più produttive all'interno di ciascun settore: «Il “premio occupazionale” a favore delle imprese più produttive è osservabile in ciascuna classe di addetti, ed è più alto per le classi medie. Tra le micro-imprese a più alta produttività, la probabilità di aumentare l'occupazione è oltre un terzo superiore a quella del resto delle microimprese. Il differenziale di probabilità non sembra essere associato a particolari dinamiche settoriali. Le stime, ripetute separatamente per i settori della manifattura, dei servizi alla persona e dei servizi alle imprese, mostrano risultati simili tra loro. La probabilità di aumentare l'occupazione è, per le imprese più produttive, tra i 7 e i 15 punti percentuali superiore a quella delle unità con una produttività inferiore, con il “vantaggio” massimo stimato per le medie imprese e quello minimo per le microimprese fino a due dipendenti» (*Ibidem*).

tre l'eurozona nel suo insieme è tornata al livello di partenza (-0,9 per cento)⁴. Solo nel 2015 l'Italia è riuscita a riagganciare la crescita dell'eurozona, seppure in termini molto blandi (0,8 per cento contro 1,6 per cento). In tutto, nel ventennio tra il 1995 e il 2015, l'Italia ha segnato un ritardo di crescita rispetto all'eurozona di 23,1 punti percentuali: l'eurozona è cresciuta del 33,2 per cento, l'Italia del 10,1 per cento – meno di un terzo. Se dal 2016 in poi l'Italia tornasse a crescere come prima del 2008 (1,5 per cento l'anno), ci vorrebbero ancora sei anni per tornare al livello di reddito del 2007, cumulando così 14 anni di crescita zero! Inoltre, se anche l'eurozona nel frattempo crescesse come prima della crisi finanziaria (2,4 per cento), nel 2021, anno di recupero del livello di reddito del 2007, l'economia italiana avrebbe accumulato un ritardo di crescita rispetto all'eurozona di più di 33 punti.

Un declino del reddito di queste proporzioni non poteva che avere notevoli effetti negativi sul mercato del lavoro. Nel complesso l'occupazione è diminuita di 893 mila unità⁵, mentre la disoccupazione è aumentata di un milione e 482 mila unità⁶. La disoccupazione è cresciuta molto più di quanto sia diminuita l'occupazione perché più persone, spinte dalla crisi, si sono messe a cercare attivamente un lavoro, seppure la probabilità di trovarlo si fosse molto ridotta.

2. Il ruolo economico della contrattazione

In questo quadro profondamente insoddisfacente, quale ruolo ha avuto la contrattazione collettiva? Per rispondere a questa domanda occorre anzitutto esaminare la performance dell'istituzione che regola la contrattazione in

⁴ Nel biennio 2008-2009, con l'esplosione della crisi finanziaria, la caduta del Pil italiano è stata del 3,4 per cento l'anno, quella dell'eurozona del 2,2 per cento. Nella lieve ripresa del biennio 2010-2011 l'Italia è tornata a crescere al ritmo dell'1,1 per cento l'anno, mentre l'eurozona cresceva dell'1,7 per cento. Nel 2012-2013, nuova recessione, la caduta italiana è stata del 2,3 per cento l'anno, quella dell'eurozona dello 0,6. Il biennio 2014-2015 ha segnato per l'eurozona una nuova ripresa della crescita, seppure non robusta (1,2 per cento l'anno) ma l'economia italiana si è ulteriormente contratta nel primo anno (-0,4 per cento) e solo nel secondo è tornata a crescere (0,8 per cento).

⁵ Tra il massimo del terzo trimestre del 2008 e il minimo del quarto trimestre del 2013.

⁶ Tra il minimo del secondo trimestre del 2007 e il massimo del quarto trimestre del 2014.

Italia. Il meccanismo di negoziazione dei salari definito dal Protocollo di luglio 1993, che ancora oggi costituisce l'architrova del sistema di relazioni industriali, prevede quattro pilastri.

Il primo e potenzialmente più importante è quello che Ezio Tarantelli definiva «l'ingresso del sindacato nella stanza dei bottoni», ovvero l'impegno per il governo di indire due sessioni l'anno di concertazione con le parti sociali della manovra di politica economica: una in primavera, in vista del Documento di programmazione economico-finanziaria (l'attuale Def), e una in autunno, in vista della legge Finanziaria (l'attuale legge di Stabilità). Nella visione di Tarantelli, la concertazione della politica economica costituiva lo strumento cardine di un nuovo metodo di governo dello sviluppo, attraverso il quale il governo invitava i partner sociali a tenere comportamenti coordinati e coerenti con gli obiettivi macroeconomici, in modo da coprire in modo opportuno, anche con gli auspicabili effetti d'annuncio, gli spazi lasciati liberi dalla ritirata dello Stato dalla regolazione diretta dell'economia. Non è difficile comprendere quanto questo strumento di governance partecipata dell'economia, profondamente innovativo per l'Italia e tale da costituire una sorta di applicazione macro e «dall'alto», con un ruolo attivo dello Stato, del diritto dei lavoratori a partecipare alla gestione dell'economia se non delle imprese, come sinora inutilmente sancito dall'art. 46 della Costituzione, costituisca un'importante sede di valutazione e coordinamento, nonché di eventuale adattamento e correzione concertata degli esiti della contrattazione rispetto alle vicende e agli obiettivi macroeconomici. Tuttavia, non diversamente dai meno arditi esperimenti di partecipazione a livello aziendale, la concertazione trilaterale della manovra economica non ha avuto successo e non è mai divenuta prassi corrente. Esperienze di concertazione, sparse e relativamente poco significative, hanno avuto luogo soltanto fino al Patto di Natale (1998); mentre in seguito, in combinato disposto con la riforma del Titolo V della Costituzione (1999), il governo ha avuto buon gioco a sancire il principio che la concertazione andava decentrata al livello regionale, nuovo responsabile della programmazione.

Alla riforma in senso federalista dello Stato è poi venuto a sommarsi il venir meno del presupposto dell'unità sindacale, che già Tarantelli (1986) poneva come uno dei pilastri della politica di concertazione, nei termini della capacità dei contraenti di rispettare e far rispettare i termini degli accordi presi. Il Patto per l'Italia (2002) non viene sottoscritto dalla Cgil, e da quel momento prende avvio la lunga stagione di conflitti interni al sin-

dacato confederale e di accordi «separati» destinata a durare fino all'accordo sulla rappresentanza del 31 maggio 2013. Nel frattempo, i governi passano dalla concertazione della politica economica al «dialogo sociale», per poi abbandonare qualunque forma di coordinamento partecipato della politica economica. Nel 2012 il governo Monti inaugura una prassi di esplicita non-concertazione, con la quale richiede ai partner sociali di accordarsi tra loro e propone incentivi ad accordo raggiunto, senza tuttavia sottoscrivere alcun patto. Il governo Renzi, da ultimo, sembra porsi sulla scia lasciata da Monti, con in più l'aggiunta del *discipline device* costituito dalla minaccia di legiferare nel caso in cui i partner sociali non giungano all'accordo in tempi stabiliti.

Il secondo e il terzo pilastro del modello contrattuale delineato dal Protocollo del 1993 sono costituiti dall'istituzione di due livelli negoziali, specializzati e non sovrapposti. Il primo, o livello nazionale, ha lo scopo di difendere il potere d'acquisto dei salari dall'inflazione dopo la disdetta dell'accordo sulla scala mobile. La difesa avviene legando l'incremento degli importi tabellari (minimi) per i diversi livelli di inquadramento previsti dai Ccnl al tasso di inflazione programmata (Tip), definito consensualmente da governo e parti sociali. Il secondo, o livello decentrato (in ambito aziendale o territoriale), ha lo scopo di assicurare una crescita sostenibile (in quanto non inflazionistica) del potere d'acquisto delle retribuzioni attraverso la definizione in ambito locale di un salario di risultato, aggiuntivo rispetto a quanto definito a livello nazionale, legato al conseguimento di obiettivi condivisi riferiti ad aumenti di produttività, profittabilità e qualità delle produzioni nell'impresa o nel territorio.

In altri termini, il Protocollo prevede una forma di politica salariale d'anticipo (tasso di inflazione programmata e recupero degli scostamenti tra inflazione effettiva e programmata), che sostituisce e supera, in accordo con l'insegnamento di Tarantelli, il sistema previgente di recupero delle perdite di potere d'acquisto dovute all'inflazione passata attraverso il meccanismo della scala mobile. E prevede altresì che l'incremento del potere d'acquisto dei salari avvenga solo in presenza di miglioramenti di produttività, profittabilità e qualità delle produzioni, e soltanto se tali miglioramenti siano stati sia previsti da un accordo collettivo decentrato, sia effettivamente conseguiti. Non è difficile notare che, nell'insieme, questo tipo di architettura negoziale manca di qualunque riferimento all'obiettivo macroeconomico della stabilità delle quote distributive nel reddito che, come meglio vedremo più

avanti, costituisce invece un elemento fondamentale per assicurare una crescita economica stabile.

Il Protocollo prevede anche un quarto pilastro, che nel disegno complessivo costituisce una sorta di contropartita nello scambio politico tra lavoratori e impresa, rispetto alla concessione sindacale di un rigido meccanismo di regolazione della dinamica salariale. La seconda parte del documento delinea infatti un progetto di adeguamento partecipato dell'apparato produttivo alle sfide della concorrenza europea e globale, che prevede vari contenuti di carattere strategico riferiti allo sviluppo della ricerca, al potenziamento del lavoro, all'ammodernamento delle imprese e alla valorizzazione del capitale umano. Anche questo pilastro rimane in larga misura inattuato.

Dal luglio 1993, dunque, alcuni pilastri del modello contrattuale del Protocollo risultano abbandonati (il primo) o non sviluppati (il terzo e il quarto). Viene a mancare del tutto la concertazione della politica economica a livello nazionale (e in larga misura anche a livello regionale), la contrattazione decentrata resta asfittica e lo scambio politico moderazione salariale contro ammodernamento dell'apparato produttivo e potenziamento del lavoro non viene nemmeno tentato. Nel 2009 la durata dei contratti diviene triennale e l'inflazione di riferimento per il primo livello contrattuale diventa (se l'inflazione ci fosse ancora) quella prevista da un organismo tecnico terzo (l'Istat) e non più quella programmata trilateralmente. Ma i due livelli contrattuali permangono. I contratti nazionali di categoria non remunerano gli aumenti di produttività, ma si limitano a prevenire la perdita di potere d'acquisto del salario fondamentale. Gli incrementi di produttività vengono invece remunerati solo quando derivano da specifici accordi siglati in sede decentrata, aziendale o (assai più raramente) territoriale e, quasi sempre, solo se si registrano i risultati attesi.

Il modello negoziale pone così il costo del mancato aumento di produttività in capo ai lavoratori, in termini di corrispondente stagnazione del salario reale, e non alle imprese, in termini di mancati profitti. Queste infatti, in assenza di pressione salariale, possono preservare i margini di profitto senza dover ricorrere a impegnativi recuperi di produttività. Si tratta certamente di una caratterizzazione del meccanismo distributivo comprensibile, almeno dal punto di vista degli imprenditori. Questi infatti, con le lodevoli eccezioni, non sono né santi né eroi, e non affrontano costose riorganizzazioni, non sfidano il futuro con rilevanti investimenti di fondi propri o a prestito, a meno che non abbiano forti motivazioni per farlo.

Per meglio comprendere il danno che da questa tutela implicita del profitto deriva all'economia è necessario comprendere che il salario non svolge soltanto un ruolo microeconomico, di costo di produzione o tutt'al più di elemento di premialità della professionalità. Svolge anche un ruolo macroeconomico di straordinaria rilevanza, comandando il 60 per cento circa dei consumi delle famiglie. Ciò che per la singola impresa è un costo, per tutte le imprese, o meglio per quell'80 per cento di imprese la cui sopravvivenza dipende dal mercato interno, è ossigeno puro, domanda di beni e servizi, sviluppo e futuro. La scelta di sottomettere gli aumenti del salario reale alla diffusione e agli esiti della contrattazione decentrata è sbagliata e frena la crescita, sia perché riduce in ogni impresa la necessità di riorganizzazioni destinate a migliorare la produttività del lavoro, sia perché nell'insieme delle imprese frena – attraverso la moderazione dei salari – la domanda di beni di consumo. In un'economia dotata di un diverso modello contrattuale, non sfavorevole al lavoro, la dinamica del salario reale contribuisce infatti alla crescita tanto a livello microeconomico – stimolando (in modo non dissimile dalla concorrenza) la riorganizzazione volta a recuperare efficienza e a ridurre il costo di lavoro per unità di prodotto –, quanto a livello macroeconomico –, ampliando il mercato dei beni di consumo (e non solo quello). E analogamente, come già notato, anche i timori che una spinta salariale reale (ovviamente di entità ragionevole) comporti, a causa dell'esistenza per la singola impresa di un *trade-off* produttività-occupazione, un'ondata di fallimenti e di conseguente disoccupazione, è smentita dai dati non solo internazionali ma anche italiani. Le imprese più produttive sono più solide e hanno una più alta propensione ad accrescere l'occupazione.

Il vincolo alla crescita del salario reale stabilito dal modello contrattuale del '93 (rivisto senza modifiche sostanziali nel 2009 e nel 2012) crea dunque una vera e propria clausola di salvaguardia dei profitti, una clausola che nel tempo ha sì favorito la creazione e la sopravvivenza delle imprese⁷, ma si è anche dimostrata economicamente dannosa e insostenibile perché av-

⁷ Tra il Censimento dell'industria e dei servizi del 1991 e quello del 2011 il numero delle imprese attive è cresciuto di un milione e 126 mila unità, e quello degli occupati di un milione e 850 mila unità: 1,6 occupati in più per ogni impresa in più. È ovvio che tutto o quasi l'incremento nel numero delle imprese (98 per cento) e quasi due terzi dell'incremento dell'occupazione (58 per cento) si sono realizzati nel segmento delle microimprese (sotto i dieci addetti), che l'Istat (nel *Rapporto annuale 2014*, Sintesi, p. 9) giudica un segmento dell'apparato produttivo «strutturalmente inefficiente».

versa alla crescita della produttività e del reddito – dannosa e insostenibile tanto quanto lo era negli anni ottanta, all’opposto polo dell’arena delle relazioni industriali, la scala mobile con il punto unico di contingenza.

Perché l’Italia si dà nel 1993 un modello contrattuale che tutela i profitti e non sostiene la crescita? Nel 1993 il paese si trova in una grave situazione di emergenza: è infatti nella doppia condizione di dover fronteggiare la più grave crisi occupazionale del dopoguerra e di dover accomodare l’ultima grande svalutazione della lira (settembre 1992), in vista dell’entrata al primo turno nel club dell’euro. La scelta dei responsabili della politica economica è di attuare, d’accordo con i partner sociali, una sorta di «tregua salariale» che consenta all’economia di adeguarsi alle nuove condizioni macroeconomiche, recuperando occupazione grazie alla moderazione salariale e frenando l’inflazione importata derivante dalla svalutazione attraverso il freno ai consumi assicurato dalla moderazione salariale. I firmatari del patto sono però coscienti dei suoi limiti, tanto che l’accordo prevede la sua revisione dopo cinque anni. Questa viene tentata dalla Commissione Giugni (1997), le cui raccomandazioni di estensione della contrattazione territoriale (a livello regionale, provinciale, di distretto) rimangono però senza esito, stante la forte opposizione di Confindustria, che ha buon gioco anche a causa delle divisioni che nel frattempo si sono create all’interno del movimento sindacale.

Il modello contrattuale del 1993, pertanto, fallisce anche sul terzo pilastro, quello della contrattazione di secondo livello, che da allora e malgrado le buone e convergenti intenzioni di governo e parti sociali che a volte si concretizzano nella concessione (invero un po’ carsica) dei previsti incentivi fiscali e contributivi, non mostra alcun segno di decollo, anzi. Secondo l’indagine Invind della Banca d’Italia (D’Amuri, Giorgiantonio 2014), la contrattazione aziendale copre, nel settore privato, all’incirca il 21 per cento delle imprese sopra i 20 addetti. Le imprese sopra i 20 addetti rappresentano oltre il 70 per cento dell’occupazione nel settore dell’industria in senso stretto e quasi il 60 per cento nel comparto dei servizi non finanziari. Risultano pertanto privi di accesso alla contrattazione collettiva aziendale, anzitutto il 30 per cento circa degli addetti dell’industria e più del 40 per cento degli addetti dei servizi nelle imprese sopra i 20 addetti (che occupano il 42 per cento dei dipendenti dell’economia). Vanno poi sommati a questi quasi tutti i dipendenti delle imprese sotto i 20 addetti (che costituiscono il 58 per cento dei dipendenti dell’economia). La contrattazione aziendale, dunque, copre in totale soltanto il 25-30 per cento dei lavoratori dipendenti, e lascia scoperta u-

na quota tra il 70 e il 75 per cento dei lavoratori⁸, che non ha strumenti di contrattazione collettiva per aumentare il potere d'acquisto della retribuzione. Questi risultati trovano conferma nella recente ricerca sulla diffusione della contrattazione decentrata realizzata dall'Istat e dal Cnel (Cnel-Istat 2015), che indica che nelle imprese sopra i dieci addetti si riscontrano contratti collettivi decentrati nel 31,6 per cento dei casi, una quota che si può stimare copra grosso modo il 25 per cento dei dipendenti. Se a questi si aggiunge una stima (generosa) della diffusione della contrattazione decentrata a un dieci per cento delle imprese sotto i dieci addetti, si può ritenere che a quel numero si aggiunga un altro quattro per cento di lavoratori, arrivando in totale a un grado di copertura attorno al trenta per cento. Ma è proprio la scarsa diffusione della contrattazione decentrata a far sì che il potere d'acquisto delle retribuzioni, e di conseguenza i consumi delle famiglie, ristagnino in Italia dal 1993 a differenza di quanto accade negli altri paesi dell'area dell'euro, e costituiscano così un potente elemento di freno della crescita del paese e della stessa salute delle imprese che operano sul mercato interno.

3. La rottura della «regola d'oro» dei salari

La mancata diffusione della contrattazione di secondo livello – che, come si è visto, esclude più del 70 per cento dei dipendenti delle imprese – causa da lungo tempo, per la larga maggioranza delle aziende, il mancato rispetto della cosiddetta «regola d'oro dei salari», che richiede che i salari reali crescano nella stessa misura della produttività del lavoro. La regola è «d'oro» perché soltanto nella sua vigenza può adempiersi la cosiddetta «legge di Bowley», che comporta la costanza delle quote distributive del lavoro e del capitale nel reddito⁹. La trattazione formale in nota dimostra che la legge di

⁸ Ovvero il risultato della somma del 58 per cento e del 35 per cento della quota occupata dalle imprese sopra i 20 addetti (42 per cento), pari al 14,7 per cento: $58 + 14,7 = 72,7$. Dal 2009, a questi lavoratori privi di contrattazione decentrata, i contratti di primo livello dovrebbero attribuire l'elemento di garanzia retributiva (Egr) che però, guardando ai dati, risulta di entità tale da non aver migliorato in modo percettibile la dinamica retributiva complessiva.

⁹ Vediamo perché in semplici formule. Siano: s il salario di fatto pro capite, O_D l'occupazione dipendente, R il reddito totale in termini reali e p i prezzi; la quota del lavoro, o quota del lavoro dipendente nel reddito (Q_L), può essere definita nel modo seguente:

$$Q_L = s \cdot O_D \cdot 1/R \cdot 1/p$$

Bowley, ovvero l'invarianza delle quote distributive, si verifica soltanto se la crescita del salario reale eguaglia la variazione della produttività del lavoro («regola d'oro»), al netto della variazione dell'incidenza dell'occupazione dipendente sul totale (che nel breve periodo può essere considerata pari a zero). Questa condizione è particolarmente importante per il buon funzionamento dell'intero sistema delle relazioni industriali perché vale tanto a livello macro, per l'intera economia, quanto per il comparto contrattuale, e a livello micro, per la singola impresa. La quota del lavoro può infatti essere calcolata come quota del monte costo lavoro sul valore aggiunto, sia a livello di economia (o di settore/territorio), sia a livello di singola impresa.

La «regola d'oro dei salari» a livello micro e, dunque, la legge di Bowley a livello macro sono anche un elemento fondamentale del modello di «crescita bilanciata» di Kaldor (1957). Kaldor si proponeva di definire un sentiero di crescita dell'economia a un tasso sostenuto e costante, basato essenzialmente sulla stilizzazione delle caratteristiche dell'intenso sviluppo dei paesi occidentali nel secondo dopoguerra, tale da minimizzare le fluttuazioni dovute all'alternarsi di fasi di crescita e di recessione nel corso dei cicli economici¹⁰. Del resto, oltre ad essere uno dei pilastri della «crescita bilan-

da cui, moltiplicando e dividendo per l'occupazione totale O_T e sostituendo la produttività del lavoro π al reddito reale per occupato (R/O_T), abbiamo:

$$Q_L = s \cdot o_D \cdot 1/\pi \cdot 1/p$$

dove o_D indica l'incidenza dell'occupazione dipendente sul totale ($o_D = O_D/O_T$) che, peraltro, costituisce un'approssimazione della dimensione occupazionale media delle imprese, e dunque un importante obiettivo di politica industriale.

Da questa equazione si ricava agevolmente la condizione di crescita salariale che assicura l'invarianza della quota del lavoro:

$$vQ_L = 0 \text{ se e solo se } vs - vp = v\pi - vo_D$$

ovvero, la variazione percentuale (v) della quota del lavoro nel reddito è nulla se e solo se la variazione percentuale del salario pro capite reale ($vs - vp$) è pari alla variazione della produttività del lavoro, al netto di un'eventuale aumento della dimensione occupazionale media delle imprese.

¹⁰ Il modello di Kaldor sottolinea il fatto che, se le quote del lavoro e del capitale nel reddito (Q_L e Q_K) sono costanti nel tempo e il rapporto capitale-prodotto (K/Y) è anch'esso costante, anche il saggio di profitto (P/K) è costante:

$$vQ_L = 0 \rightarrow vQ_K = v(P/Y) = 0 \text{ e } v(K/Y) = 0 \rightarrow v(P/K) = 0 .$$

Ma perché il rapporto capitale-prodotto sia costante è necessario che il tasso di crescita del rapporto capitale-lavoro (K/O_T) coincida con quello della produttività del lavoro (Y/O_T), ovvero che lo stock di capitale cresca nella stessa misura del reddito, attraverso l'opportuno flusso di investimenti:

$$vK = vY \rightarrow v(K/O_T) = v(Y/O_T) \rightarrow v(K/Y) = 0 .$$

ciata» à la Kaldor, la regola d'oro è estremamente importante sotto il profilo micro, per il buon funzionamento delle relazioni industriali in azienda, perché, assicurando la distribuzione dei frutti dello sviluppo sia al capitale sia al lavoro¹¹, preserva l'incentivo chiave alla cooperazione tra i partner sociali finalizzata al miglioramento della produttività e alla crescita. E la legge di Bowley è inoltre di grande rilievo sotto il profilo macroeconomico perché, attraverso la costanza del saggio di profitto, consente il massimo aumento dei consumi delle famiglie raggiungibile senza esercitare pressioni inflazionistiche sui prezzi.

Ma il modello contrattuale definito nel 1993, e rimasto sotto questo profilo invariato sino a oggi, comporta nei fatti una sistematica violazione della legge di Bowley e, quindi, l'impossibilità per il paese non solo di una crescita costante, ma anche di una crescita di livello comparabile con quella degli altri paesi euro. Nel modello contrattuale italiano, infatti, il combinato disposto della rigidità verso il basso in termini reali del salario «fondamentale», definito dai contratti nazionali (primo livello), e della mancata diffusione della contrattazione integrativa (secondo livello) stabilisce un rapporto inverso e anticiclico tra crescita della produttività e quota del lavoro nel reddito. Se la produttività cresce (come dovrebbe accadere sempre), la scarsa diffusione della contrattazione integrativa fa sì che i guadagni di produttività vadano ad aumentare la quota del capitale nel reddito, provocando a livello macroeconomico un rallentamento dei consumi rispetto al reddito. Se, viceversa la produttività si riduce (come non dovrebbe accadere mai, se non altro per i continui avanzamenti del progresso tecnico), la rigidità verso il basso del salario fondamentale in termini reali torna a far crescere la quota del lavoro, con un modesto effetto anticiclico di irrigidimento del reddito e dei consumi a fronte di fluttuazioni negative. Non si tratta di considerazioni ipotetiche. Dagli anni ottanta al 2008, come ricorda l'Organizzazione internazionale del

Il tasso di crescita, pertanto, rimane costante solo in presenza di quote distributive costanti (legge di Bowley), ovvero di retribuzioni reali che crescono nella stessa misura della produttività del lavoro (regola d'oro dei salari), e di investimenti tali da eguagliare la crescita del rapporto capitale-lavoro a quella della produttività del lavoro e da mantenere costante il rapporto capitale-prodotto.

¹¹ Solo se le quote distributive sono costanti si ottiene un identico incremento di entrambe, pari alla crescita del reddito, indipendentemente dal valore delle quote stesse, spesso dipendente da aspetti strutturali connessi con la caratterizzazione produttiva dell'impresa.

lavoro, in corrispondenza di una continua seppur debole crescita della produttività del lavoro, la quota del lavoro nel reddito è caduta in Italia di dieci punti. Mentre con la crisi, in corrispondenza con la perdita di produttività dell'economia, per gli effetti descritti la quota del lavoro ne ha riguadagnati quattro, attenuando l'impatto della crisi sui consumi e sulla crescita.

Il Protocollo del '93 ha quindi creato un meccanismo che viola sistematicamente la legge di Bowley, alterando automaticamente e al di fuori di qualunque forma di contrattazione collettiva o di manovra di politica economica la stabilità delle quote distributive, e istituisce un sistema di incentivi evidentemente sfavorevole alla crescita economica e incline alla stagnazione. Grazie alla moderazione salariale (incrementi del salario reale inferiori ai guadagni di produttività) gli imprenditori trovano infatti un equilibrio perverso tra l'incentivo a occupare lavoro a basso costo (e bassa produttività) e quello ad accrescere la produttività per spostare automaticamente a loro favore la distribuzione del reddito. Mentre i lavoratori sono esposti all'azzardo morale di poter riequilibrare la distribuzione del reddito a loro favore solo frenando la produttività, in un contesto macroeconomico di stagnazione se non recessivo. In altre parole, l'istituzione di regolazione delle retribuzioni abbatte l'incentivo fondamentale per i partner sociali a cooperare per la crescita. E l'economia viene sospinta dalle opposte convenienze dei partner sociali a imboccare un sentiero di stagnazione.

4. La redistribuzione del reddito dai salari ai profitti

Calcolare l'entità della redistribuzione di risorse dai salari ai profitti operata da questo perverso meccanismo istituzionale non è difficile. In prima approssimazione, e senza tener conto degli effetti di una diversa distribuzione del reddito sulla crescita del reddito stesso, il computo può essere condotto in modo controfattuale, ovvero valutando la differenza tra il valore storico del monte profitti e quello che si sarebbe verificato se i salari reali fossero cresciuti nella stessa misura dei pur modesti aumenti della produttività realizzati nel tempo dall'economia italiana, e dunque lasciando inalterata la quota del lavoro nel reddito.

Il contributo offerto dalla quota del lavoro ai profitti è davvero ingente: nei dati della contabilità nazionale Istat (serie storiche e dati correnti) e nel

periodo tra il 1993 e il 2012, calcolato a prezzi costanti 2005, è di oltre 50 miliardi di euro già solo due anni dopo la sigla del protocollo, arriva a più di 75 miliardi l'anno nel triennio 2000-2002 e attorno ai 68 miliardi l'anno tra il 2003 e il 2007. Soltanto con la crisi (tra il 2009 e il 2012), data la tenuta dei salari contrattuali reali a fronte della caduta della produttività del lavoro, il contributo si riduce a valori più «modesti», tra i 30 e i 40 miliardi l'anno. Il valore cumulato di questi trasferimenti impliciti operati automaticamente dal modello contrattuale dal 1993 al 2012 ammonta a ben 1.069 miliardi di euro: circa 53 miliardi di euro l'anno! Una cifra che non si può evitare di definire ragguardevole, sufficiente a spiegare non solo il freno dei consumi e l'aumento dell'indebitamento delle famiglie, ma anche (se non soprattutto) i ritardi di innovazione, i mancati investimenti, la sopravvivenza di troppe imprese marginali i cui prodotti o servizi continuano a gravare sui bilanci delle famiglie e delle imprese competitive; e soprattutto l'incapacità del segmento sano dell'apparato produttivo di crescere sino a trainare fuori dal tunnel l'intero paese.

Il raffronto tra l'entità delle risorse trasferite e i risultati dell'economia conferma, se ce ne fosse bisogno, il ruolo non neutrale della distribuzione del reddito ai fini della crescita. Il meccanismo perverso che nel lungo periodo ha garantito i profitti al di là dei meriti di mercato ha minato, per la cospicua parte del sistema produttivo esclusa dalla contrattazione decentrata e al riparo della concorrenza internazionale, l'incentivo a investire per migliorare la qualità dei processi produttivi e dei prodotti. Il disincentivo alla cooperazione per lo sviluppo ha influito tanto sulle scelte imprenditoriali di non investimento, garantite comunque sul lato dei profitti, quanto sulla demotivazione dei lavoratori, non remunerati in caso di miglioramento della performance produttiva.

5. Occasioni perdute

Qualche anno dopo le conclusioni della Commissione Giugni, che segnalano la necessità di promuovere con ogni mezzo la contrattazione territoriale, nel 2005, quando i frutti del Protocollo più che dimezzato si possono ormai ben distinguere, chi scrive pubblica un saggio (Tronti 2005) in cui evidenzia come la grande occasione per riorganizzare le imprese in accordo con il quarto pilastro e lo spirito innovativo del patto, offerta ai datori di la-

voro con la moderazione salariale assicurata dalla scarsa diffusione del secondo livello contrattuale sia andata irrimediabilmente perduta. Le conseguenze già si avvertono pesantemente in termini di rallentamento della produttività, e ancor più si sentiranno negli anni a venire.

L'anno dopo, nella ricorrenza del ventennale dell'assassinio di Ezio Tarantelli, viene pubblicato un volume a cura di Nicola Acocella e Riccardo Leoni (Acocella, Leoni 2006) che segnala il carattere manifestamente subottimale dei «patti sociali di seconda generazione». Nello stesso anno viene lanciato il manifesto Acocella-Leoni-Tronti *Per un nuovo patto sociale sulla produttività e la crescita* (Acocella, Leoni, Tronti 2006), che sottolinea la necessità di mettere subito mano a un accordo tripartito a due livelli, nazionale e locale, per l'ammodernamento dei luoghi di lavoro e la creazione nelle imprese di rapporti di lavoro ad alta performance. Avendo raccolto numerose e autorevoli adesioni, gli autori del manifesto si prodigano inutilmente a promuoverne i contenuti presso le organizzazioni sindacali e datoriali, nonché presso la stessa Presidenza del Consiglio. La risposta prevalente è che gli argomenti sono validi, ma le imprese non intendono in alcun modo portare in piazza la loro necessità di ammodernamento, e né i sindacati né il governo sono in grado di spingerle a farlo.

L'anno dopo Acocella, Leoni e chi scrive conducono per il Cnel un'istruttoria su misure *input-oriented* di incentivazione di accordi decentrati volti a diffondere le pratiche canoniche dell'organizzazione ad alta performance (lavoro di gruppo, rotazione delle mansioni, briefing regolari, suggerimenti dal basso, gerarchia piatta ecc.). La proposta viene accolta dall'Assemblea dell'11 giugno 2008 nelle «Osservazioni e proposte» del Cnel sull'impostazione del Dpef e lì rimane.

Il periodo 2008-2011 è quello delle *voces clamantes in deserto*. Nonostante numerosi lavori (di Acocella, Leoni, Tronti, Pini, Ciccarone, Fadda, Saltari e molti altri¹²), il sistema delle relazioni industriali e il governo procedono (il 22 gennaio 2009) alla revisione «separata» del modello contrattuale senza tenere in alcun conto le analisi sul declino della crescita e della produttività, che indicano chiaramente come siano necessarie politiche industriali innovative che mirino esplicitamente a riorganizzare le imprese – in accordo con uno scambio politico tra moderazione salariale e innovazione di processi, prodotti e organizzazione non diverso da quello che si sta rea-

¹² Un'ampia bibliografia su questi temi è contenuta in Tronti 2013, pp. 66-70.

lizzando in Germania che di lì a poco porterà alla forte ripresa dopo i sacrifici della riunificazione.

Solo nel 2012, con l'Italia gravemente colpita dalla crisi internazionale (più della media dei paesi dell'euro), pressato dall'Europa e dai mercati, il governo Monti finalmente riconosce esplicitamente che c'è un «problema produttività» e invita i partner sociali a farsene carico, promettendo in cambio sgravi fiscali e contributivi per la contrattazione decentrata «di produttività». Il 20 novembre 2012, sulla scorta delle bozze di accordo pubblicate dalla stampa, Acocella, Leoni, Pini e chi scrive lanciano l'appello *Un patto che stimoli la crescita della produttività e della competitività* (Acocella, Leoni, Pini, Tronti 2012) per sollecitare governo e partner sociali ad approfondire l'analisi, proporre soluzioni più fondate e lungimiranti, non firmare accordi separati. Il giorno dopo, il 21 novembre, i partner sociali sottoscrivono il documento *Linee programmatiche per la crescita della produttività e della competitività in Italia*, alla cui firma si sottraggono tanto un governo che vuol essere ispiratore ma non contraente, quanto la Cgil che chiede inutilmente la riammissione della Fiom al tavolo delle trattative del contratto dei metalmeccanici. Il 23 gennaio 2013 il governo vara un decreto che stanziava 1,55 miliardi di euro (meno dello 0,1 per cento del monte retributivo annuo) per l'incentivazione della contrattazione decentrata «di produttività» nel triennio 2013-2015.

Tuttavia, per passare dall'«economia dell'ignoranza» (nel senso dell'ignorare deliberatamente i problemi) all'«economia della conoscenza» delle cause e dei rimedi al declino della crescita e della produttività, non basta purtroppo riconoscere finalmente l'esistenza del problema e i suoi drammatici effetti. È necessario imboccare un cammino di apprendimento, accettando il principio che solo «un'organizzazione che apprende espande continuamente la capacità di creare il proprio futuro – un futuro che realizza i risultati che le persone desiderano» (Senge 1990, pp. 3 e 16). L'apprendimento, ancor più quando dovrebbe coinvolgere una vasta collettività come quella che popola l'arena delle relazioni industriali, richiede la volontà di riconoscere e correggere gli errori del passato e il coraggio di sperimentare soluzioni nuove, basate su analisi approfondite e non di parte, valutando serenamente i risultati delle sperimentazioni.

A febbraio 2013, nella grave situazione di crisi in cui versano l'economia e la politica, il sistema delle relazioni industriali è rianimato da due paralleli documenti programmatici di carattere generale, pubblicati quasi in con-

temporanea, che prefigurano almeno alcuni elementi di riflessione per la tanto invocata e mai definita politica industriale: il coraggioso *Piano del Lavoro 2013* della Cgil (Cgil 2013) e l'ambizioso *Progetto per l'Italia: crescere si può, si deve* di Confindustria (Confindustria 2013). Il 22 febbraio, poco prima del voto, Valerio Castronovo invoca dalle pagine del *Sole-24 Ore* «un nuovo patto dei produttori» che il governo dovrebbe almeno favorire (Castronovo 2013). Dalle elezioni emerge un quadro politico profondamente rinnovato, che dovrebbe mostrarsi più attento alle sorti economiche del paese. Ma non è così: la novità si trasforma in stallo, i veti incrociati tra i tre blocchi di maggiori dimensioni impediscono la formazione di un esecutivo e la stessa azione di quello uscente ne risulta indebolita. A fronte del continuo aggravarsi della crisi, che rischia di tenere in cassa integrazione più di seicentomila dipendenti, è la Confindustria che per bocca del presidente della piccola impresa Vincenzo Boccia (oggi a capo della Confederazione) chiede ai sindacati un patto dei produttori.

Il 10 gennaio 2014 Cgil, Cisl, Uil e Confindustria siglano l'accordo interconfederale sul Testo unico sulla Rappresentanza (Confindustria, Cgil, Cisl, Uil 2014) che dà applicazione agli accordi siglati tra Confindustria e Cgil, Cisl e Uil il 28 giugno 2011 e il 31 maggio 2013. Il testo si compone di quattro parti che regolano la misurazione della rappresentanza sindacale a livello nazionale e aziendale, la titolarità ed efficacia della contrattazione collettiva nazionale e aziendale, le modalità volte a garantire l'effettiva applicazione degli accordi sottoscritti nel rispetto delle regole concordate. La novità viene presto recepita dal governo Renzi che, forte della preparazione del Jobs Act, spinge i partner sociali ad accordarsi per applicare rapidamente la riforma della rappresentanza e a riformare il modello contrattuale, e minaccia di legiferare autonomamente nel caso in cui essi non giungano all'accordo in tempi stabiliti.

Giunge dunque finalmente e inesorabilmente il tempo di proporre una nuova visione delle relazioni industriali e del loro funzionamento, al passo con i mutamenti economici, istituzionali e tecnologici. Il 25 gennaio del 2016 Cgil, Cisl e Uil presentano alle associazioni datoriali, al governo e al paese un progetto unitario di riforma del sistema di relazioni industriali che mira a realizzare «uno sviluppo economico fondato sull'innovazione e la qualità del lavoro» (Cgil, Cisl, Uil 2016). Il documento tocca molti ambiti di rilievo, con riferimento alla contrattazione (nazionale e decentrata), alla politica salariale, alla partecipazione e all'innovazione organizzativa, al rece-

pimento del Testo unico sulla Rappresentanza e alla validità *erga omnes* degli accordi. In parallelo la Cgil vara una corposa *Carta dei diritti universali del lavoro* (Cgil 2016) che costituisce il testo di una legge di iniziativa popolare, e inizia la raccolta delle firme necessarie a portarla all'approvazione del Parlamento.

6. Ruolo propulsivo delle relazioni industriali e riforma della concertazione

Quanto segue non propone un commento al documento unitario di riforma del sistema delle relazioni industriali, che a chi scrive sembra largamente se non totalmente condivisibile, per quanto ancora privo di alcuni importanti elementi specifici di chiarimento. Preme anzitutto avanzare alcune proposte di misure che favorirebbero la ripresa di un ruolo economico di sviluppo da parte del sistema delle relazioni industriali e del modello contrattuale, tale da porre termine agli attuali disincentivi alla cooperazione per la crescita. Il primo punto da cui partire è la riproposizione, se non di una forma di concertazione, almeno di momenti ben determinati di coordinamento macro e microeconomico della contrattazione con le politiche di sviluppo perseguite dal governo.

Nell'attuale quadro di regolazione dell'economia dei paesi euro, spetta all'Unione europea fissare il target di inflazione, anche se poi le singole economie, seppur private del governo dell'offerta di moneta, hanno qualche margine per muoversi al di sopra o al di sotto dell'obiettivo comune. Spetta invece al governo nazionale fissare almeno i target della crescita, ovvero dell'aumento del Pil reale, del Pil nominale e dei prezzi, e il target dell'occupazione. Quindi, spetta al governo fissare anche, implicitamente o esplicitamente, il target di produttività dell'intera economia¹³.

L'occupazione cresce in Italia (seppure di poco) dalla fine del 2013 (governo Letta), ma quella crescita cui non corrisponde un analogo o superiore sviluppo del Pil, comporta un'ulteriore flessione della produttività.

¹³ Infatti, $vYr^* - vO^* = v\pi^*$, ovvero la differenza tra la variazione percentuale (v) del Pil a prezzi costanti (Yr) e quella dell'occupazione totale (O) equivale alla variazione percentuale della produttività del lavoro (π). Il segno * indica che si tratta di un valore-obiettivo di politica economica della variabile.

vità, il cui andamento è già critico dalla metà degli anni novanta. L'Italia ha dunque più bisogno di occupazione o di produttività, visto che le due appaiono in contrasto alla luce della modesta performance del prodotto? Come già detto, nel breve periodo e soprattutto a livello microeconomico questa domanda può avere ragion d'essere. Su un orizzonte temporale più lungo e per l'intera economia, invece, non esiste alcun *trade-off* tra produttività e occupazione; anzi, tassi di occupazione più elevati si riscontrano sistematicamente dove la produttività cresce più rapidamente: per far crescere l'occupazione è necessario aumentare la produttività. Nella politica, e purtroppo anche nel sistema delle relazioni industriali, è dunque necessario sgombrare il campo una volta per tutte dalla doppia illusione, sia microeconomica («l'unica cosa che conta per l'occupazione è la moderazione salariale»), sia «cortotermista» («esiste un *trade-off* tra occupazione e produttività, e conviene sempre favorire l'occupazione a scapito della produttività»). La posizione «cortotermista» è algebricamente valida: per avere una crescita della produttività e dell'input di lavoro (occupazione), diciamo dell'1 per cento l'anno ciascuno, dobbiamo inevitabilmente avere un prodotto che cresce del due per cento. Ma la crescita non è esogena, e dipende invece in larga misura dalla competitività dei prodotti italiani e dalla capacità d'acquisto dei salari, entrambe legate alla produttività. Dunque per assicurare più occupazione e occupazione di migliore qualità e più sostenibile rispetto alle incognite del ciclo internazionale è necessario avere più alti, non più bassi livelli di produttività. I quali dipendono dagli investimenti, dall'ammodernamento delle imprese, dei loro processi, dei loro prodotti, della loro organizzazione. Per ottenere questo risultato e arrestare il declino non esistono altri mezzi se non un corposo programma di investimenti pubblici, nazionali ed europei, tali da supplire all'attuale gravissimo deficit di investimenti privati e sbloccarne finalmente il flusso. Nelle condizioni odierne dell'economia, dato l'andamento estremamente moderato dei prezzi interni, questi possono essere finanziati senza accrescere il debito, semplicemente con emissioni di denaro da parte della Bce, almeno sino a quando l'inflazione non torna ad approssimarsi al target europeo del due per cento. La Banca centrale europea può ad esempio finanziare un forte rafforzamento del Piano Juncker, in modo da assicurarne l'effettiva capacità di riavviare crescita e occupazione nei paesi in difficoltà di sviluppo, con effetti benefici non solo sull'economia in genere ma anche sullo

stesso sistema bancario, la cui stabilità è pesantemente minacciata dall'anemia dell'economia europea.

Che ruolo gioca in questo quadro la contrattazione? Un ruolo notevole ma implicito, che va invece reso esplicito e gestito responsabilmente. A livello macroeconomico, tocca anzitutto ai partner sociali il compito di fissare gli aumenti salariali e, in coerenza con questi e con il target occupazionale governativo, la dinamica della massa salariale e, per il suo tramite, dei consumi delle famiglie¹⁴. Questi obiettivi si possono proporre tanto a livello nazionale quanto a livello regionale e con riferimento a specifiche dimensioni territoriali e settoriali, secondo le linee suggerite dal *Piano del lavoro 2013* della Cgil. Inoltre, attraverso la fissazione di un obiettivo di crescita della massa salariale, i partner sociali possono individuare autonomamente anche il target di distribuzione funzionale del reddito, in termini di quota del lavoro nel valore aggiunto, in coerenza con l'obiettivo di crescita fissato dal governo¹⁵. In più, poiché la dinamica della massa salariale e della quota del lavoro nel reddito risentono in modo significativo, nel medio periodo, dell'andamento dell'incidenza del lavoro dipendente sull'occupazione totale, e dato che questa approssima la dimensione media d'impresa, al governo e ai partner sociali potrebbe (e forse dovrebbe) spettare anche l'opportunità di tenere sotto controllo un target di crescita del rapporto, quanto meno a livello di comparto, con indubbi impatti su produttività e crescita complessiva, nonché sul contrasto dell'economia sommersa e del lavoro nero.

Il governo non può non essere interessato a una qualche forma di coordinamento, dato che i contratti nazionali possono tenere in conto e articolare, con riferimento ai diversi comparti di contrattazione, i target governativi (inflazione, crescita, occupazione e produttività), negoziando target di comparto delle variabili sotto il loro controllo: aumenti salariali, occupazione, produttività, massa salariale, quota del lavoro, dimensione di impresa. Oltre a fissare i target, i contratti nazionali possono anche valutare, comparto per comparto, l'effettiva presenza e capacità della contrattazione decentrata, e quindi proporre, anche al governo, specifici obiettivi di riferimento

¹⁴ Infatti $vS^* = vS^* + vO_D^*$, ovvero la variazione percentuale della massa salariale (S) è eguale alla somma della variazione del salario medio (s) più quella dell'occupazione dipendente (O_D). Per gli asterischi si veda la precedente nota 13.

¹⁵ $vQL^* = vS^* - vY^*$: la variazione percentuale della quota del lavoro nel reddito (vQL) è eguale alla differenza tra la variazione della massa salariale e quella del reddito a prezzi correnti (Y).

per la diffusione della contrattazione di secondo livello e la sua efficacia nel conseguire i target salariali e di produttività.

Gli incrementi di produttività e salariali sul primo livello vanno quindi definiti sulla base della valutazione della capacità della contrattazione di secondo livello di agevolare la riorganizzazione delle imprese, dei territori, dei distretti, delle filiere ecc. ai fini del conseguimento degli obiettivi occupazionali e salariali desiderati. Mentre spetta alla contrattazione decentrata il compito di proporre per azienda, territorio, distretto, filiera ecc. obiettivi occupazionali, salariali, distributivi e dimensionali in linea con i target definiti dai contratti nazionali.

In definitiva, ciò che qui si propone è un nuovo modo di contrattare a matrice, collaborativo e interattivo, al passo con le opportunità offerte oggi dalle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Queste consentono di costruire a costi ridotti flussi informativi tanto verticali (sia *top-down* che *bottom-up*), quanto orizzontali (tra imprese, territori, distretti, associazioni ecc.), flussi che orientino gli attori nella fissazione, in modo collaborativo e interattivo, dei rispettivi obiettivi, dando vita a una nuova forma di autocoordinamento multipolare. Gli attori del sistema delle relazioni industriali sono interdipendenti, e le nuove tecnologie possono non solo rendere esplicita l'interdipendenza, ma anche favorirne l'esito. Il governo può opportunamente tener conto dei risultati storici e prevedibili, tanto della contrattazione nazionale quanto di quella decentrata. Ogni contratto nazionale può tener conto tanto dei target del governo, quanto dei risultati storici e prevedibili del resto della contrattazione nazionale e di quella decentrata. Ogni contratto decentrato può tener conto degli indirizzi del governo e del contratto nazionale, ma anche dei risultati storici e degli esiti prevedibili dei contratti decentrati più prossimi.

Tecnologia, buona fede e desiderio di cambiamento (alimentato dai gravissimi effetti della crisi) possono convergere per dare vita a una nuova stagione di corresponsabilizzazione e reciproco apprendimento. Sta agli attori del sistema delle relazioni industriali la responsabilità di creare strumenti informativi aperti e incrementali, che indirizzino i diversi livelli di contrattazione, consentano di verificare il conseguimento dei target e aiutino gli attori stessi ad *apprendere*, ovvero a proporsi obiettivi e a valutare i motivi dell'eventuale mancato raggiungimento, a risolvere i problemi e, in definitiva, a «creare il proprio futuro realizzando i risultati che desiderano».

7. Fuori dal tunnel in quattro passi

Al quadro di coordinamento degli obiettivi macro e microeconomici appena descritto si aggiungono qui di seguito quattro misure che costituiscono un percorso strutturato di riforma delle relazioni industriali che mira a favorire la ripresa della produttività attraverso l'innovazione della contrattazione collettiva¹⁶.

1. *Ammodernare e riorganizzare i luoghi di lavoro.* Anche alla luce dello straordinario successo di alcuni casi emblematici, è ormai indifferibile che il sistema di relazioni industriali abbandoni il terreno perdente della difesa del profitto attraverso la continua flessibilizzazione dei rapporti di lavoro e si faccia carico della contrattazione di linee guida di riorganizzazione dei luoghi di lavoro (attraverso lo sviluppo della qualità, della sicurezza e dell'ergonomia, l'introduzione di nuove tecnologie e di forme di organizzazione flessibile, la creazione di rapporti di lavoro ad alta performance ecc.) in linea con i dettami dell'impresa moderna, per agevolare, dal lato dell'offerta, l'uscita dalla crisi delle imprese in condizioni più difficili, possibilmente nel quadro di una strategia di politica industriale e di politica economica promossa dal governo (anche in sede europea), che insista sulle indispensabili riforme strutturali sul lato del capitale e non più sul lato del lavoro¹⁷.

2. *Programmare obiettivi di crescita del valore aggiunto e dei salari reali.* Sulla base del percorso di coordinamento concertato della crescita descritto nel paragrafo precedente, il sistema delle relazioni industriali può farsi carico di contrattare valori-obiettivo: a) di aumento del prodotto e/o della produttività, finalizzati a ridurre il divario di produttività tra l'Italia e i maggiori

¹⁶ Questo paragrafo trae ispirazione dai risultati del convegno «Contrattazione e produttività. Come uscire dal tunnel?» tenutosi il 4 giugno 2013 a Roma, alla Facoltà di Economia dell'Università «Sapienza», con la partecipazione di Giuseppe Ciccarone, Nicola Acocella, Riccardo Leoni, Marcello Messori, Paolo Pini, Anna Maria Simonazzi, Paolo Piacentini, Antonella Palumbo, Antonella Stirati, Davide Antonioli, Giovanni Di Bartolomeo, Pasquale Tridico, chi scrive e numerosi altri. Obiettivo dell'incontro, organizzato dalla Facoltà e da *Economia & lavoro*, la rivista della Fondazione Giacomo Brodolini, era confrontare risultati e indicazioni di policy per formulare una proposta di uscita dal tunnel, da far giungere ai partner sociali e al governo. Una sintesi dei lavori del convegno è ospitata dal numero 3/2013 di *Economia & lavoro* (vd. Tronti 2013, pp. 7-70).

¹⁷ Cfr. il *Manifesto* di Acocella, Leoni e Tronti (2006). Si vedano anche il Libro verde della Commissione europea (European Commission 1997) e il manuale dell'Office of the American Workplace (Oaw 1994).

paesi partner nell'euro; b) e di crescita salariale reale in linea con essi (in coerenza con la «regola d'oro dei salari»), in relativa indipendenza temporale rispetto ai risultati effettivi¹⁸, in modo da creare a livello macroeconomico – dal lato della domanda delle famiglie – uno stimolo significativo alla crescita e a livello microeconomico – dal lato dell'offerta – un pungolo per le imprese a riorganizzare prodotti e processi in accordo con le Linee guida di cui al punto 1.

3. *Contrattare la quota del lavoro nel valore aggiunto.* La contrattazione di un rapporto prestabilito tra crescita delle retribuzioni reali e crescita della produttività del lavoro, in conseguenza degli elementi di politica salariale di cui ai punti 1 e 2, equivale alla esplicita contrattazione di un valore obiettivo della quota del lavoro nel valore aggiunto, a livello sia di impresa che di comparto e di intera economia. Gli elementi positivi di questo risultato sono, a livello aziendale, la ricostituzione di un comune incentivo per lavoratori e imprese alla cooperazione per lo sviluppo e, a livello macroeconomico, l'avvio di un percorso di crescita stabile, o bilanciata *à la* Kaldor, tale da rafforzare significativamente gli investimenti e favorire l'uscita dalla presente congiuntura deflazionistica grazie a un'accresciuta fiducia degli investitori nel futuro.

4. *Diffondere la contrattazione decentrata.* Ma il sostegno alla domanda interna va realizzato anzitutto attraverso l'estensione della contrattazione decentrata che, oltre a quanto possono fare gli incentivi fiscali e contributivi della contrattazione aziendale previsti dal governo (sinora purtroppo inefficaci), si può ottenere soltanto con lo sviluppo della contrattazione territoriale¹⁹, e con la previsione di clausole incentivanti nella contrattazione nazionale di categoria. Le imprese che non danno vita a programmi di riorga-

¹⁸ Un interessante esempio in questa direzione è dato dall'accordo di premialità Fiat-Chrysler Automobiles del 17 aprile 2015 che prevede sia premi di produttività legati alla performance dello stabilimento, sia premi connessi alla capacità dell'impresa di rispettare obiettivi di sviluppo concordati con il sindacato e previsti nel piano aziendale quadriennale a livello dell'area Emea (*Europe, Middle East and Africa*). Questi ultimi sono pari al 12 per cento del salario base ma possono arrivare al 20 per cento in caso di *overperformance* e, soprattutto, sono per la metà (6 per cento) garantiti e pagati dall'azienda sin da subito, indipendentemente dall'effettivo risultato che verrà conseguito al termine del piano aziendale (cfr. Ciucciovino, Tronti 2015, pp. 654 e ss.).

¹⁹ Si vedano a questo proposito la relazione della Commissione Giugni di revisione del Protocollo del '93 (Commissione Giugni 2007) e il *Piano del lavoro* 2013 della Cgil (Cgil 2013).

nizzazione secondo il punto 1 o a contratti decentrati, a livello aziendale o territoriale, secondo il punto 2, siano vincolate dal contratto nazionale a incrementi del salario reale in linea con i target di produttività di comparto.

Sotto i duri colpi della crisi, i partner sociali hanno fatto concreti passi assieme, e in modo finalmente unitario, sul tema fondamentale della rappresentanza. Importanti spunti di innovazione sono poi venuti da fuori del perimetro storico delle relazioni industriali, da parte di una grande azienda multinazionale, che per poter sperimentare nuovi modelli contrattuali ha ritenuto di dover abbandonare la massima associazione datoriale e di non poter trovare l'accordo con la più importante organizzazione sindacale. Passi molto importanti per il rinnovamento del sistema di relazioni industriali sono stati poi fatti unitariamente dal sindacato confederale, anche se mancano ancora, indirizzi consensuali e condivisi da governo e parti sociali sul rinnovamento dell'apparato produttivo, il rafforzamento dell'organizzazione delle imprese e il miglioramento della qualità dei luoghi di lavoro. L'analisi e le proposte avanzate in questo lavoro si muovono per l'appunto nella direzione di un significativo rinnovamento del modello contrattuale, e per una ripresa netta e responsabile del ruolo economico della contrattazione, alla luce dell'insegnamento di Ezio Tarantelli, come strumento essenziale per favorire l'ammodernamento dell'apparato produttivo e la ripresa dello sviluppo. La riforma del modello contrattuale è però condizione necessaria e importante, ma non sufficiente per riprendere a crescere speditamente e assicurare occupazione sostenibile ai troppi giovani che cercano oggi e cercheranno domani un lavoro. Spetta alle forze di governo abbandonare gli strascichi di un ventennio perdente e la tentazione di far da sé, per comprendere piuttosto e accompagnare con fiducia gli sforzi dei partner sociali, anche in ambito europeo, senza i quali l'uscita dal tunnel rimarrà un miraggio irraggiungibile.

Riferimenti bibliografici

- Acocella N., Leoni R. (2006, a cura di), *Social Pacts, Employment and Growth. A Reappraisal of Ezio Tarantelli's Thought*, Physika Verlag, Heidelberg, pp. xi-291.
- Acocella N., Leoni R., Pini P., Tronti L. (2012), *Un patto che stimoli la crescita della produttività e della competitività*, non più disponibile sul web ma ottenibile dall'autore su richiesta.

- Acocella N., Leoni R., Tronti L. (2006), *Per un nuovo patto sociale sulla produttività e la crescita*, <http://www.pattosociale.altervista.org/>.
- Boccia V. (2013), *Confindustria: patto tra attori della fabbrica*, in *Il secolo XXI Economia*, 12 aprile, http://www.ilsecoloxix.it/p/economia/2013/04/12/APEyOYFF-confindustria_fabbrica_attori.shtml.
- Castronovo V. (2013), *Dopo il voto un «patto dei produttori»*, in *Il Sole-24 Ore*, 22 febbraio, http://www.ilsole24ore.com/art/commenti-e-idee/2013-02-22/dopo-voto-patto-produttori-064013.shtml?uuid=Ab5Jm3WH&refresh_ce=1.
- Cgil (2013), *Piano del lavoro 2013. Creare lavoro per dare futuro e sviluppo al paese*, http://old.cgil.it/Archivio/EVENTI/Conferenza_Programma_2013/Piano_De_L_Lavoro_CGIL_gen13.pdf.
- Cgil (2016), *Carta dei diritti universali del lavoro - Nuovo statuto di tutte le lavoratrici e di tutti i lavoratori*, http://old.cgil.it/Archivio/CAMPAGNE/Carta_diritti_universali/Carta_dei_diritti_del_lavoro_testo_finale_13.01.2016.pdf.
- Cgil, Cisl, Uil (2016), *Un moderno sistema di relazioni industriali per un modello di sviluppo fondato sull'innovazione e la qualità del lavoro*, <http://www.cisl.it/attachments/article/1352/Relazioni%20Industriali%2014.1.16%202.pdf>.
- Ciucciovino S., Tronti L. (2015), *Il sistema retributivo premiale in Fiat-Chrysler Automobiles (FCA). Elementi di un nuovo modello contrattuale?*, in *Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, vol. 148, n. 4, pp. 652-656.
- Cnel-Istat (2015), *Progetto Cnel-Istat sul tema «Produttività, struttura e performance delle imprese esportatrici, mercato del lavoro e contrattazione integrativa»*, report intermedio, http://www.istat.it/it/files/2016/03/Report_Cnel_Istat1.pdf.
- Commissione Giugni (1997), *Commissione per la verifica del protocollo del 23 luglio 1993. Relazione finale*, http://adapt.it/adapt-indice-a-z/wp-content/uploads/2013/08/commissione_giugni.pdf.
- Confindustria (2013), *Il progetto Confindustria per l'Italia: Crescere si può, si deve*, http://www.confindustria.it/wps/wcm/connect/www.confindustria.it5266/08667ed5-ccc6-426c-803b-8830641004d4/Progetto+Confindustria+per+Italia.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=url&CACHEID=08667ed5-ccc6-426c-803b-8830641004d4.
- Confindustria, Cgil, Cisl, Uil (2014), *Testo Unico sulla Rappresentanza*, <http://adapt.it/farecontrattazione/wp/wp-content/uploads/2015/01/defiTesto-Unico-Rappresentanza11012014.pdf>.
- D'Amuri F., Giorgiantonio C. (2014), *Diffusione e prospettive della contrattazione aziendale in Italia*, Banca d'Italia, «Questioni di Economia e Finanza (Occasional papers)», n. 221, https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2014-0221/221_it.pdf.

- European Commission (1997), *Partnership for a New Organization of Work. Green Paper*, in *Bulletin of the European Union - Supplement*, n. 4, pp. 30.
- Istat (2014), *Rapporto annuale 2014. La situazione del paese. Sintesi*, Roma, pp. 23, <http://www.istat.it/it/files/2014/05/Sintesi.pdf>.
- Istat (2016), *Rapporto sulla competitività dei settori produttivi*, Roma, <http://www.istat.it/storage/settori-produttivi/2016/Rapporto-competitivita-2016.pdf>.
- Kaldor N. (1957), *A Model of Economic Growth*, in *The Economic Journal*, vol. 57, n. 268, pp. 591-624.
- Oaw (U.S. Department of Labor, Office of the American Workplace) (1994), *Road to High-Performance Workplaces. A Guide to Better Jobs and Better Business Results*, Washington, U.S. Department of Labor.
- Senge P. (1990), *The Fifth Discipline. The Art and Practice of the Learning Organization*, New York, Doubleday.
- Tarantelli E. (1986), *Economia politica del lavoro e delle relazioni industriali comparate*, Torino, Utet.
- Tronti L. (2005), *Protocollo di luglio e crescita economica: l'occasione perduta*, in *Rivista internazionale di scienze sociali*, n. 2, pp. 345-370.
- Tronti L. (2013, a cura di), *Riforma della contrattazione, produttività e crescita*, in *Economia & lavoro*, n. 3, pp. 7-70.

ABSTRACT

Il lavoro propone un'analisi storico-economica del ruolo dell'applicazione incompleta e distorta del modello contrattuale del Protocollo '93 nel declino dell'economia italiana. Oltre all'abbandono del primo pilastro (la concertazione della politica economica) e alla totale disapplicazione del quarto (la modernizzazione delle imprese e il potenziamento del lavoro), il mancato sviluppo della contrattazione decentrata ha comportato la sistematica rottura della «regola d'oro» dei salari (crescita dei salari reali nella stessa misura della produttività del lavoro), costituendo un'insostenibile tutela de facto dei profitti al di là dei meriti di mercato, che ha frenato i consumi delle famiglie e rallentato l'ammodernamento delle imprese. Una quantificazione controfattuale della redistribuzione dai salari ai profitti operata dal «Protocollo più che dimezzato» stima in 1.069 miliardi di euro a prezzi 2005 l'importo totale del flusso dal 1993 al 2012. Da allora le parti sociali, e soprattutto il sindacato confederale, hanno fatto significativi passi avanti per recuperare alle relazioni industriali un ruolo propulsivo dello sviluppo, ma sono necessarie ancora importanti riforme in linea con il documento sindacale unitario del 25 gennaio 2016. Anzitutto ristabilire una forma di coordinamento tra la contrattazione e gli obiettivi di politica economica del governo; poi

contrattare l'ammodernamento e riorganizzare i luoghi di lavoro; programmare obiettivi di crescita del valore aggiunto e dei salari reali; contrattare l'entità della quota del lavoro nel valore aggiunto; diffondere la contrattazione decentrata, soprattutto sviluppando la contrattazione territoriale.

BARGAINING MODEL, LABOUR PRODUCTIVITY AND ECONOMIC GROWTH

The paper proposes an economic history analysis of the role of incomplete and distorted application of the '93 Protocol bargaining model in the decline of the Italian economy. Further to the abandonment of the first pillar (the tripartite consultation on economic policy), and the total non-application of the fourth (the modernization of enterprises and the empowerment of work), the failure to develop decentralized bargaining has involved the systematic breaking of the wages' «golden rule» (real wages should grow at the same pace of labour productivity). This has constituted an unsustainable de facto protection of profits beyond any market merits, which has curbed household consumption and slowed the modernization of firms. A counterfactual quantification of income redistribution from wages to profits granted by the «more than halved Protocol» estimates in euro 1.069 billion at 2005 prices, the total flow from 1993 to 2012. Since then the social partners, and especially the trade union confederations, have made significant progress to recover industrial relations as a driving force of development, but still important reforms in line with the joint union document of 25 January 2016 are needed. These are restoring a form of coordination between collective agreements and the economic policy targets; negotiating the modernization and re-organizing of workplaces; programming growth targets of value added and real wages; negotiating the extent of the share of labour in value added; promoting decentralized bargaining, especially through the spreading of territorial bargaining.

Applicare gli accordi in tutti i luoghi di lavoro: la democrazia e la partecipazione come regola

Carlo Podda*

Riflettere e discutere sul tema oggetto del presente articolo richiede una premessa che tenga conto di come la situazione in essere nel nostro paese si sia nel tempo determinata, a partire dall'art. 39 della Costituzione.

All'indomani del secondo conflitto mondiale in molti Stati europei e, per quel che ci riguarda, anche nel nostro paese si affermarono nella Costituzione i principi fondamentali del lavoro cercando di sancirne e tutelarne i diritti. Secondo molti studiosi del diritto costituzionale ciò fu dovuto al tentativo di governare e mediare il conflitto tra capitale e lavoro che, in un mondo all'epoca diviso in blocchi contrapposti, si temeva potesse generare aspri scontri sociali fino al limite di vere e proprie insurrezioni. Ma sarebbe sbagliato non vedere e sottolineare come, in Italia, i padri costituenti siano andati ben oltre questo tentativo conferendo al lavoro *«valore fondativo per tutto il nostro assetto costituzionale»*. Per questo motivo si può sicuramente sostenere che la Costituzione repubblicana tutela il lavoro e lo sostiene come diritto individuale e collettivo affermandone il diritto per ciascun cittadino ad averlo e l'obbligo per le istituzioni di tutelarlo. Da qui discende anche la formulazione dell'art. 39 della Costituzione.

Uno scopo di questo articolo è quello di affermare innanzitutto il diritto positivo di associazione sindacale libera e plurale, che andava consolidato e contrapposto al modello fascista previgente che – come è noto – prevedeva l'esistenza, nonché l'obbligo di iscriversi, di una unica organizzazione sindacale.

Quindi, in primo luogo, l'organizzazione o meglio le organizzazioni sindacali, sono libere di costituirsi (diritto d'associazione) e sono autonome da qualsiasi ingerenza dei poteri pubblici, delle istituzioni e della sfera politica.

* Carlo Podda è responsabile del Coordinamento dell'attuazione e della stipula degli accordi sulla rappresentanza della Cgil nazionale.

Si afferma, parimenti, l'assoluta libertà dei lavoratori di scegliere se e a quale sindacato aderire. Vale inoltre la pena di sottolineare come la libertà di associazione dei datori di lavoro sia inscritta nell'ambito della regolamentazione dei diritti dei lavoratori, abbia cioè un valore meno generale di quella prevista per i lavoratori.

La restante parte dell'art. 39, quella cioè che prevede la registrazione delle Oo.Ss. e dei loro statuti, nonché la possibilità di stipulare, attraverso una rappresentanza unitaria proporzionale ai propri iscritti, contratti validi per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce, è dal punto di vista giuridico-formale del tutto inapplicata con la considerevole eccezione del lavoro pubblico.

In realtà per convenienza propria del quadro politico italiano, determinatosi dal dopoguerra fino alla caduta del muro di Berlino nel 1989 e per tutti gli anni novanta, si è assistito a un'attuazione di fatto della norma, una sorta di Costituzione materiale.

Nei fatti si è andata affermando, nell'arco di un cinquantennio, una rappresentanza unitaria, assunta come paritetica di Cgil-Cisl-Uil, e considerata, attraverso il principio della maggiore rappresentatività, investita dell'autorità e del potere di stipulare non solo contratti, ma anche accordi con imprese e governo, via via più complessi, di natura economico-politica generale, validi per tutti i lavoratori e in qualche caso per i cittadini della Repubblica.

Le Oo.Ss., d'altro canto, hanno accettato e nei fatti sostenuto questo sistema prima per reazione al periodo precedente, caratterizzato da un controllo autoritario delle Oo.Ss., e poi per l'affermazione di un ruolo crescente che garantiva e tutelava al più alto livello i diritti e l'interesse di quanti le stesse organizzazioni si candidavano a rappresentare.

Nella storia delle relazioni industriali italiana una serie di eventi hanno marcato il grave *vulnus* dovuto alla mancanza nel nostro paese di un sistema certo di misurazione della rappresentanza. Un primo evento è sicuramente quello della rottura sulla scala mobile del 14 febbraio 1983; successivamente quello dell'accordo separato del 31 luglio 1992. Segue l'avvio della, speriamo conclusa, stagione dei tanti accordi separati sottoscritti dalla Cisl e dalla Uil sia per il rinnovo dei Ccnl, sia per la stipula di accordi generali interconfederali e/o con il governo, oppure ancora, a seguito dei tanti contratti pirata sottoscritti da organizzazioni sindacali e datoriali di comodo. Si poteva determinare, e anzi in alcuni casi si era determinata, una situazione per

la quale organizzazioni che rappresentano, con tutta evidenza, una minoranza di iscritti e di lavoratori potevano sottoscrivere accordi che avevano efficacia per tutti i lavoratori.

In realtà la mancata applicazione della seconda parte dell'art. 39, con l'eccezione del lavoro pubblico, ha realizzato l'applicazione di fatto fino a oggi della Costituzione materiale all'epoca vigente e come un residuo delle scelte della politica e del sindacato della Prima Repubblica.

Ma ora, alla fine della Seconda Repubblica, essendo del tutto mutato il rapporto tra politica e lavoro, si manifesta invece come *vulnus* al diritto del cittadino lavoratore di determinare le decisioni che lo riguardano. In realtà, come aveva intuito Di Vittorio, i diritti costituzionali non dovevano fermarsi sulla soglia del posto di lavoro che, per questa via rischia di diventare un territorio a statuto speciale e con un regime democratico assai particolare.

La costituzione materiale determinatasi, dunque, è stata più una conseguenza che una causa della relazione tra Oo.Ss., imprese e governo, per come esse si sono informalmente determinate, in ragione del quadro politico e dei rapporti di forza esistenti.

Il mantenimento di questa particolare (non) applicazione dell'art. 39 è oggi invece del tutto funzionale allo snaturamento del ruolo di corpo intermedio del sindacato nel governo della società, e al passaggio dalla contrattazione collettiva a quella individuale attraverso la cosiddetta *disintermediazione*. Abbattere tutti i corpi intermedi, «regalare» la possibilità di connettersi direttamente attraverso reti virtuali e senza intermediari con il leader di turno porta forse a derive per l'appunto leaderiste in politica, ma certamente a un disastro nei rapporti tra chi vende il proprio lavoro per vivere e chi lo compra. In una società, che si va orientando in questa direzione, la rappresentanza collettiva, la definizione di un sistema stabile di accertamento della rappresentatività e di misurazione del consenso sulle intese sottoscritte, tale da conferirgli, o meno, valore *erga-omnes*, è da intendersi non come inutile, ma addirittura contraria all'obiettivo che si persegue di cancellazione del conflitto sociale e delle forme collettive di governo nel conflitto stesso. Pur invocando la giustificazione di determinate scelte c'è in effetti una riproposizione del rapporto individuale tra lavoratore e datore di lavoro tipici degli albori dello Stato liberale.

Con questa impostazione le Oo.Ss. non potranno negoziare né contrattare più; tutelando al massimo l'individuo e assistendolo attraverso forme integrative e/o sostitutive del welfare pubblico.

Tutti i soggetti in campo, siano essi attori sociali o politici, ovvero singoli cittadini lavoratori che decidano di opporsi a tale trasformazione, devono battersi oggi per una valorizzazione dei corpi intermedi attraverso una profonda rivitalizzazione della loro capacità di rappresentanza.

Se non teniamo davvero in conto il profondo mutamento del quadro politico italiano ed europeo del nuovo millennio e della radicale diversità che lo struttura e percorre rispetto alle intenzioni che lo hanno originariamente animato, e i comportamenti concreti della politica e dei legislatori, rischiamo di non tenere nella debita considerazione la reale emergenza di mettere mano alla questione della democrazia sindacale sul versante del potere di rappresentanza e rappresentatività e di stipula di contratti e più in generale di accordi *erga omnes*.

Come è stato osservato anche in passato¹ l'art. 39 è sostanzialmente diviso in due parti. Queste due parti sono dedicate a tutelare da una parte il carattere libero e dell'associazione sindacale della sua azione e dell'adesione a essa da parte dei lavoratori, e dall'altra a regolare l'attività negoziale attraverso la registrazione dell'organizzazione sindacale e l'indicazione chiara dei requisiti necessari per dare efficacia a tutti gli appartenenti delle categorie interessate degli accordi stipulati: rappresentanza unitaria proporzionale in base agli iscritti.

Queste due parti, ovvero della massima libertà di azione e di associazione sindacale e dell'obbligo della registrazione, sembrano in contraddizione ma in realtà segnalano la volontà del Costituente di garantire attraverso la rappresentanza collettiva e la sua tutela il ruolo generale che al lavoro assegna la nostra Costituzione di eguaglianza e promozione sociale di tutti i cittadini individuati negli artt. 1 e 3.

In sintesi si può affermare che negli artt. 39, 40 e 46 (che in questa sede non analizzeremo) è indicata la strumentazione necessaria a far vivere le norme degli artt. 1 e 3 che troppo spesso, nella percezione generale che se ne ha, sono considerate di puro principio.

In definitiva per i padri costituenti la rappresentanza collettiva è l'unico strumento in grado di esercitare la mediazione sociale necessaria a equilibrare i rapporti tra lavoro e capitale ed è forte la convinzione che dallo spostamento dell'equilibrio di questo rapporto verso il lavoro nasca il progresso generale della società.

¹ Cfr. Massimo D'Antona, *Il quarto comma dell'art. 39 della Costituzione, oggi*, in *Giornale di diritto del lavoro e relazioni industriali*, n. 80, 1998, pp. 665-699.

Da questo stesso assunto derivano d'altronde altri aspetti del dettato costituzionale e della legislazione post-costituzione: dall'intervento pubblico nell'economia diretto e indiretto allo stesso ordinamento governativo attraverso i ministeri del Lavoro, dell'Industria, delle Partecipazioni statali e oggi dello Sviluppo economico.

Nella realizzazione di questo disegno una tappa fondamentale deve essere considerata la legge n. 300/70, detta anche Statuto dei lavoratori, che rappresenta il più compiuto tentativo di dare fondamento giuridico al ruolo generale della rappresentanza sindacale. Dal punto di vista politico questo primato va assegnato sicuramente al Protocollo del 23 luglio '93. La legge n. 300/70 e il Protocollo del 23 luglio '93 costituiscono di fatto l'applicazione sul piano legislativo e politico delle previsioni della prima parte dell'art. 39.

Mentre, se si esclude la legge che regola il tema della rappresentanza e rappresentatività nel settore pubblico, di fatto sia la politica sia le organizzazioni sindacali e imprenditoriali preferiscono affidarsi a un sistema informale di mutuo riconoscimento. In effetti fino al compimento del secolo scorso nessuno degli attori principali sembra avere l'intenzione di mettere in discussione la funzione affidata alla rappresentanza sociale, e la sua legittimazione determinata da un consenso facilmente misurabile e percepibile anche da una forma dei lavori e dei rapporti di lavoro molto più semplice e definibile di quelle odierne. Come elementi tipici di quegli anni va ricordata l'assoluta prevalenza del lavoro nella sua forma tayloristico-fordista e del rapporto di lavoro a tempo indeterminato.

L'insistenza con la quale, negli anni che abbiamo alle spalle, si è tentato a più riprese di passare dalla concertazione al dialogo sociale e di superare o sostituire lo Statuto dei lavoratori con un nuovo statuto dei lavori la dice lunga sulle mutate intenzioni del quadro politico rinveniente dalla dissoluzione della Prima Repubblica.

Tuttavia, la legge n. 300/70 è ancora vigente e vale la pena di osservare, almeno riguardo agli aspetti più significativi di questo articolo, cosa ancora determina rispetto al quadro legislativo di sostegno del chi rappresenta chi, cosa è autorizzato a negoziare e i sistemi di validazione di questo negoziato.

Per comprendere bene cosa rappresenti ancora nell'attuale quadro di legislazione del lavoro la legge n. 300/70, bisogna comprendere al termine di quale processo storico-politico si colloca la sua emanazione e come l'hanno (malamente) innovata i referendum del 1995 nella parte che riguarda la nostra analisi e cioè le conseguenze della parziale abrogazione dell'art. 19.

È bene infatti ricordare che, dalla nascita della Costituzione e fino alla legge n. 300/70, il legislatore si occuperà per circa un ventennio del sindacato solo per promuoverne la presenza diffusa in numerosi organismi pubblici. Si trattava spesso di presenze numericamente marginali, soprattutto se confrontate con quelle dei datori di lavoro, ma tuttavia significative nel costruire, almeno nell'immagine, una presenza diffusa in una sfera più generale di attività economico-sociale tale da accreditare l'idea di un ruolo delle Oo.Ss. che andasse ben oltre la semplice negoziazione e stipula dei contratti collettivi.

Ciò che colpisce di questa fase è l'assenza di un qualsiasi sistema di regole che selezioni, in modo trasparente, le Oo.Ss. chiamate a partecipare agli organi pubblici collegiali. Per capire questo fenomeno e come in quegli anni tramonti la possibilità di attuare la seconda parte dell'art. 39 della Costituzione, bisogna rifarsi al quadro politico nazionale e internazionale dell'epoca. In piena guerra fredda e con l'esclusione del Pci e, fino ai primi anni sessanta, anche del Psi dal governo, non poteva in nessun caso essere utilizzato un criterio di selezione basato sul dato associativo e sul consenso che avrebbe premiato la Cgil, confederazione considerata ovviamente troppo vicina all'opposizione. La politica e il legislatore attuarono piuttosto un criterio di totale pariteticità, frutto del patto di Roma che già regolava una rigida tripartizione correntizia della Cgil, nel periodo antecedente la scissione, prima della Cisl, poi della Uil.

Va comunque considerato che la partecipazione delle Oo.Ss. a questi organismi, pur nei limiti ricordati, contribuì sicuramente a sottrarre prima ancora che l'azione, la percezione che del sindacato si aveva in quegli anni, alla marginalità cui il fascismo l'aveva condannato. È in questi anni che si costituì e consolidò una cultura del sindacato confederale che iscriverà sempre l'azione a tutela e promozione del lavoro nel quadro di un interesse generale, scelta che ne farà, per dirla con le parole di Luciano Lama, un soggetto politico in grado di determinare in autonomia dal quadro politico scelte economico-sociali che influenzarono straordinariamente l'evoluzione del nostro paese.

Tuttavia va osservato criticamente come, per motivi risalenti esclusivamente alla scelta dei partiti di governo di marginalizzare – se non escludere – la Cgil, troppo vicina ai partiti di opposizione, fin all'inizio degli anni settanta l'azione del legislatore in merito alla rappresentatività fu assai disordinata, spesso affidata a leggi di settore, o comunque minori e caratterizzata

da una vera e propria ossessione di non utilizzare mai criteri di selezione che potessero essere riferiti a indici quantitativi.

Vi fu invece un proliferare di criteri qualitativi definiti in maniera superficiale con l'indicazione esplicita nei provvedimenti legislativi o regolamentari dei nomi delle persone che si intendevano nominare.

Lo straordinario sommovimento sociale determinatosi sul finire degli anni sessanta, le lotte dell'autunno caldo, il protagonismo del lavoro, l'eccezionale capacità di autoorganizzazione e rappresentanza che si presentarono nella stagione dei Consigli cambiarono prepotentemente lo scenario sopra descritto.

La fortissima spinta unitaria decretò la fine dell'ostracismo verso la Cgil anche in settori come il pubblico impiego, e indusse il legislatore a intervenire con leggi di sostegno e regolazione dell'attività sindacale.

Il protagonismo del lavoro fece sì che i fantasmi della fase autoritaria di regolazione del sindacato conseguenti al periodo fascista si dissolvessero, mentre la seconda parte dell'art. 39 non sembrò nei fatti avere più bisogno di attuazione formale in quanto la Federazione Cgil-Cisl-Uil in quegli anni fu con tutta evidenza il soggetto maggiormente rappresentativo dotato di tale forza e consenso da garantirne una sorta di applicazione di fatto. D'altro canto l'azione unitaria svolta dal 1969 al 1983, la costituzione della federazione unitaria Cgil, Cisl e Uil, la proliferazione dei Consigli dei delegati in tutti i luoghi di lavoro risposero pienamente al dettato costituzionale che vincolava l'azione negoziale alla rappresentanza unitaria.

Quanto poi alla proporzionalità che avrebbe dovuto regolarla il legislatore preferì lasciarla in capo alle decisioni endo-sindacali di funzionamento degli organismi unitari. Vale anche qui la pena di ricordare che in questi anni si parlò addirittura di unità organica tra Cgil, Cisl e Uil.

Del resto sul fatto che insieme Cgil, Cisl e Uil rappresentassero e avessero il consenso della maggioranza, se non della quasi totalità dei lavoratori, all'epoca, nessuno sembrò aver dubbio.

La legge n. 300/70 è sicuramente il prodotto di quella fase e anche il tentativo più alto di conferire fondamento legislativo al ruolo che la Costituzione aveva assegnato al lavoro e alla sua rappresentanza.

Lo Statuto dei lavoratori ha rappresentato fino a oggi un formidabile strumento di sistematizzazione e promozione, per via legislativa, dell'attività sindacale, almeno per ciò che riguarda il lavoro tradizionale.

Possiamo in sintesi affermare che la straordinarietà dell'intuizione dei padri dello Statuto sia stata proprio quella di aver compreso che se si voleva

davvero fare una legge generale di sostegno al lavoro, consentendo per questa via l'attuazione del dettato costituzionale, bisognava contemporaneamente sostenere e tutelare sia i diritti soggettivi dei lavoratori sia quelli della loro rappresentanza. Grazie a questa legge del resto per almeno quindici anni la presenza del sindacato e i diritti dei lavoratori sono cresciuti e si sono affermati nei luoghi di lavoro.

Vale del resto come controprova la tenacia con la quale la parte più retriva delle imprese e i molti governi di centrodestra che si sono succeduti alla guida del paese hanno cercato di smontare il nucleo centrale della legge n. 300/70.

Tuttavia non si può ignorare che le modifiche strutturali sia negli apparati produttivi sia nelle forme del rapporto di lavoro, mettendo in crisi la diffusione della presenza sindacale e l'affermazione dei diritti nei luoghi di lavoro, hanno di fatto segnato un arretramento della capacità di rappresentanza del sindacato sia nelle realtà locali sia a livello generale.

È importante però soprattutto prestare attenzione a quella parte dello Statuto che, con intento che i giuristi definiscono «promozionale», regola la rappresentanza sindacale e cioè l'art. 19 dello Statuto.

L'art. 19 ha una formulazione dell'organismo di rappresentanza aziendale, al quale conferire diritti e poteri, piuttosto aperta, differendo in questo dalla gran parte dei modelli della legislazione straniera sia essa nord-americana che europea.

Ciò ha consentito – nel corso del tempo – molteplici esperienze: dalla rappresentanza aziendale sindacale pura di sigla vera e propria, fino a una rappresentanza unitaria di base nella quale le decisioni venivano prese a maggioranza.

Il problema di un elemento di chiusura della norma di fatto si è posto con maggiore evidenza nel rapporto tra i diritti «di base» garantiti dallo Statuto e quelli di miglior favore acquisiti negozialmente nel corso del tempo.

La risposta che mostra oggi tutte le sue debolezze è nella nozione «del sindacato maggiormente rappresentativo». Se è vero, infatti, che la scelta di attribuire diritti e poteri maggiori ad alcuni invece che ad altri in ragione di una loro maggiore rappresentatività non viola il principio di eguaglianza insito nell'art. 39, comma 1, e nello stesso art. 3, ritenuto applicabile non solo agli individui ma anche ai collettivi, i problemi diventano rilevanti quando ci si interroga oggi sul significato di maggiore rappresentatività.

Questo concetto universalmente accettato come riguardante la primazia delle tre maggiori organizzazioni confederali ha subito nel corso del tempo un duplice attacco i cui esiti sono così forti da metterlo in crisi.

La contestazione del «maggiormente rappresentativo» avviene prima dall'esterno con il crescere del sindacalismo di base e di rappresentanza mono-professionale già a cavallo tra gli anni settanta e ottanta, ma poi soprattutto dall'interno quando, dall'accordo di San Valentino del 1983 agli accordi contrattuali e interconfederali separati, che hanno costellato gli anni dal 2000 ai giorni nostri, diventa difficile continuare a conferire validità *erga omnes* a intese, generali o contrattuali, sottoscritte da Oo.Ss. che non rappresentano né la maggioranza degli iscritti né la maggioranza dei consensi tra tutti i lavoratori.

Tale situazione si è particolarmente aggravata con gli esiti parzialmente abrogativi del referendum del 1995 sull'art. 19.

I promotori del referendum svoltosi l'11 giugno 1995 perseguivano l'intento di pervenire a un ampliamento dei soggetti titolari del diritto di costituire Rsa con le conseguenti ulteriori tutele. Ma come si sa le vie dell'inferno sono lastricate di buone intenzioni.

Infatti la rozzezza riformatrice dello strumento referendario ha fatto sì che la formulazione attuale dell'art. 19 non abbia aggiunto nuovi soggetti (i firmatari del Ccnl), ma abbia invece escluso, almeno sino all'ultima sentenza della Corte in materia, tutti coloro che, non solo per scarsa rappresentatività, ma anche per semplice dissenso, non sottoscrivono il Ccnl di settore.

Il risultato è stato che non essendoci nemmeno alcuna norma che regoli l'accesso ai tavoli negoziali abbiamo assistito negli ultimi anni al paradosso per cui una organizzazione, la Fiom, pur essendo, con ogni probabilità, la più rappresentativa nel suo settore, prima per non aver firmato un'intesa con la Fiat, poi per essere stata esclusa dal negoziato per il rinnovo del Ccnl, non può costituire Rsa né avvalersi dei diritti conseguenti.

Il contenzioso giudiziario che ne è seguito e, probabilmente, ancora ne seguirà è abbondante e il suo esito per ora, con l'ultima sentenza della Corte sancisce l'impossibilità di utilizzare il solo criterio relativo alla firma del Ccnl come elemento sufficiente e indispensabile per godere dei diritti sindacali. La stessa sentenza inoltre richiama il legislatore alla responsabilità di correggere l'art. 19 per come il referendum del 1995 l'ha modificato.

A questa necessità, del resto, le parti sociali tentano di dare una risposta anche se ancora endo-sindacale, con il Testo unico sottoscritto tra Confin-

dustria e Cgil, Cisl, Uil e le successive analoghe intese con Confservizi-Cispel, l'Alleanza cooperative e Confcommercio.

Queste intese quando saranno pienamente applicate copriranno oltre otto milioni di lavoratrici e lavoratori e, se a essi si sommano i lavoratori pubblici, coperti dall'unica legge sulla rappresentanza vigente in Italia, determineranno la fine di questa sorta di extraterritorialità democratica che ha afflitto per molti anni i posti di lavoro. Sia gli accordi sia la legge si basano su alcuni semplici principi:

- conferimento del potere di rappresentare e negoziare a chi rappresenta almeno il cinque per cento della media tra i lavoratori iscritti alle Oo.Ss. e i voti riportati nelle elezioni delle Rsu nel settore per il quale si negozia;
- costituzione generalizzata in tutti i luoghi di lavoro delle Rappresentanze sindacali unitarie;
- diritto di elettorato attivo e passivo per tutti i lavoratori iscritti e non iscritti alle organizzazioni sindacali;
- Ccnl validamente sottoscritti da organizzazioni sindacali che rappresentano il 50 per cento + 1 della platea interessata nella media tra iscritti e voti riportati nel settore per il quale si negozia;
- i Ccnl per essere validi devono, con l'esclusione dei lavoratori pubblici regolati dalla legge, essere votati dalla maggioranza assoluta dei lavoratori interessati.

Pur in presenza di queste intese il problema non è risolto.

Cgil, Cisl e Uil hanno ormai maturato, a fronte del violentissimo attacco che la sfera politica sta sferrando all'autonomia della rappresentanza sociale, la convinzione di arrivare anche per via legislativa ad applicare l'art. 39 della Costituzione. Ma nessuno dei protagonisti in campo pensa che questo possa e debba avvenire con una legge «pesante» che travolga quanto sin qui condiviso tra le parti.

Il documento unitario che definisce la proposta per un *Nuovo sistema di relazioni industriali* avanza l'ipotesi di una legge di sostegno agli accordi tra le parti che lasci all'autonomia delle stesse la possibilità di regolare e attuare i principi fondativi della rappresentanza con grande duttilità nelle assai diverse realtà del lavoro italiano.

ABSTRACT

Qualsiasi riflessione sui temi della democrazia e della partecipazione in tutti i luoghi di lavoro necessita di un'analisi dell'intreccio tra l'art. 39 della Costituzione, l'art. 19 dello Statuto dei lavoratori e il ruolo della rappresentanza e della rappresentatività oggi.

I padri costituenti conferirono al lavoro un «valore fondativo per tutto l'assetto costituzionale italiano». La Costituzione repubblicana tutela il lavoro, lo sostiene come diritto individuale e collettivo e ne afferma il diritto per ciascun cittadino ad averlo e l'obbligo per le istituzioni di tutelarlo. È emersa in questi anni una Costituzione «materiale» attraverso un'attuazione di fatto della norma che riconosceva una rappresentanza unitaria assunta come paritetica di Cgil-Cisl-Uil, considerata attraverso il principio della maggiore rappresentatività, investita dell'autorità e del potere di stipulare non solo contratti ma anche accordi con imprese e governo validi per tutti i lavoratori.

In questa fase particolare si registra un passaggio dalla contrattazione collettiva a quella individuale, una cancellazione del conflitto sociale e delle forme collettive di governo nel conflitto stesso e una riproposizione del rapporto individuale tra lavoratore e datore, tipico degli albori dello Stato liberale.

Per queste ragioni non è più rinviabile l'applicazione dell'art. 39 della Costituzione se si vuole ritenere ancora il lavoro un valore e uno strumento centrale per l'affermazione della promessa di eguaglianza della Costituzione.

La risposta delle parti sociali (endo-sindacale) è quella del Testo unico sottoscritto da Confindustria e Cgil, Cisl e Uil, e successive analoghe intese con Confservizi-Cispel, Alleanza cooperative e Confcommercio per porre fine alla «extraterritorialità democratica».

APPLY AGREEMENTS IN EVERY WORKPLACE: DEMOCRACY AND PARTICIPATION AS A RULE

Any consideration about democracy and participation in any workplace needs an analysis of many factors which are strictly bound together: article 39 of Constitution, article 19 of the Workers' Statute and the role that today representation has.

Constituent Fathers gave work a «founding value for the Italian Constitutional arrangement». Republican Constitution defends work, it maintains it as an individual and a collective right and it asserts the right that every citizen has to have a job and the duty for Institutions to defend it. In recent years a «Material» Constitution emerged, through a de facto fulfillment of the rule that recognized a unitary representation assumed as equal among the main trade unions (Cgil-Cisl-Uil), considered through the principle of wider representation, which has been given the authority and the power to stipulate both contracts and agreements with firms and with the Government that can be applied to all workers.

In this particular phase what can be registered is a transition from the collective bargaining to the individual one, a cancellation of the social conflict and of the government collective forms within the same conflict and a re-proposal of the individual relationship between worker and employer which was typical at the beginning of the liberal State.

For these reasons we cannot postpone anymore the application of article 39 of Constitution if we want to keep work being a value and a main tool for the statement of the promise of equality of Constitution.

The answer of the social partners is the Consolidated Act approved by Confindustria and Cgil, Cisl and Uil ,and the following alike agreements with Confservizi-Cispel, Alleanza cooperative and Confcommercio that are aimed to stop the «democratic extraterritorialness».

La rappresentanza sociale fattore di democrazia

*Uliano Stendardi**

1. Premessa

La struttura della contrattazione e le regole della rappresentanza degli ultimi vent'anni sono figlie dell'accordo del 23 luglio 1993 siglato tra tutte le organizzazioni imprenditoriali e sindacali e il governo Ciampi.

In un contesto di cambiamento accelerato, sotto la spinta della globalizzazione, era a tutti chiaro come la funzione e, in parte, anche la struttura del sistema di relazioni industriali disegnate da quell'accordo fossero – a circa quattro anni di distanza (si ricordino le considerazioni della Commissione Giugni) – esaurite e avessero bisogno di una profonda rivisitazione.

Siamo, invece, arrivati a un nuovo accordo sul modello contrattuale nel 2009 con oltre dieci anni di ritardo e il sindacato italiano (a differenza del 1993) non è neanche stato in grado di arrivarci in termini unitari.

Le regole della rappresentanza, presenti nella piattaforma – che era stata unitariamente elaborata –, sono state poi accantonate a seguito della divisione tra Cgil, Cisl e Uil.

Gli accordi interconfederali, siglati con Confindustria, del 28 giugno 2011, del 31 maggio 2013 e del 10 gennaio 2014 (Testo unico sulla Rappresentanza) sono di straordinaria importanza perché recuperano il rapporto unitario tra Cgil, Cisl e Uil sui due temi fondamentali per il sindacato: rappresentanza e contrattazione.

2. I nuovi paradigmi

L'attuale decennio mette in ulteriore evidenza lo sconvolgimento di paradigmi che potevamo considerare stabili e duraturi.

* Uliano Stendardi è esperto di relazioni industriali, collabora con la Cisl nazionale.

• *La concertazione e la democrazia*

Avevamo considerato la concertazione come un riferimento per l'agire sindacale e un terreno di confronto e di regolazione dei rapporti tra parti sociali e governo. Il declino costante di questa formula è sotto gli occhi di tutti: svilita dai governi Berlusconi, affossata dal governo Monti, impraticabile con la meteora del governo Letta, esplicitamente ripudiata dal governo Renzi.

Probabilmente oggi occorre invertire il processo logico rispetto a quello che si utilizzava negli anni d'oro della concertazione.

Non è da uno «status» di rappresentanza di tipo «paraistituzionale» delle parti sociali, dato per acquisito, che muove la «legittimazione» a essere soggetto di interlocuzione privilegiata con le istituzioni. Questa legittimazione va forse oggi riaffermata sulla base di una rappresentanza trasparente e certificata e di una capacità di interpretare bisogni multiformi riconducibili nell'ambito della compatibilità degli interessi generali nei termini della confederalità. Caratteristica, quest'ultima, piuttosto peculiare del sindacato italiano che, già nella propria strutturazione organizzativa orizzontale e verticale, afferma una potenzialità di rappresentanza di interessi generale piuttosto che corporativa o classista.

Se muoviamo da questa chiave di lettura appare evidente il «primato della contrattazione» come terreno di legittimazione peculiare del sindacato. In particolare è proprio su un modello contrattuale articolato su due livelli (ma di fatto su tre se contiamo la dimensione della contrattazione interconfederale) che si esprime la capacità di rappresentanza particolare (rispetto alla specificità dei contesti aziendali e territoriali) e quella di sintesi (rispetto alla qualità delle proposte e delle soluzioni in chiave di compatibilità con gli interessi generali).

L'accantonamento della concertazione da parte del governo Renzi si presta anche a qualche considerazione più generale sull'idea di democrazia.

Il ruolo dei corpi intermedi costituisce un allargamento della pratica della democrazia in termini diffusi non solo con riferimento all'area delle problematiche, ma anche della temporalità, dell'intensità, della «vicinanza» della misurazione del consenso, della costruzione delle proposte e dell'assunzione di responsabilità.

Nessuno mette in discussione la legittimità e le prerogative di un parlamento democraticamente eletto e di cui il governo sia espressione, ma identificare in questo l'unica dimensione di legittimazione, di pratica e di tito-

larità dell'esercizio della democrazia è limitativo. Al di là del ricorso anticipato alle urne, l'espressione del voto alle elezioni politiche ogni cinque anni non può essere (anche se primario e fondamentale) l'unico versante di legittimazione di esercizio della democrazia.

La partecipazione dei lavoratori alle scelte e alla gestione delle imprese è un fattore vitale e per la democrazia e per la capacità di sviluppo economico/sociale di un paese moderno. Allo stesso modo il ruolo delle parti sociali, del dialogo sociale e della contrattazione sono fattori essenziali di pratica democratica reale e diffusa. Un arretramento su questo terreno ci colloca fuori dal dettato costituzionale e ci allontana dal modello sociale europeo di cui il nostro paese è stato uno dei principali artefici e sostenitori.

La partecipazione dei lavoratori è un fondamento della nostra Costituzione a partire dall'articolo 1 che – nel sancire che l'Italia è «una Repubblica democratica fondata sul lavoro» – dà la definizione stessa della natura del nostro paese: una repubblica in senso istituzionale, democratica in senso politico, fondata sul lavoro in senso sociale.

L'importanza del lavoro come fondamento ricorre in altri numerosi passaggi del Testo costituzionale ma non trova corrispondenza con la realtà e corre il rischio di trovarsi oggi di fronte a un arretramento.

È, oggi, in gioco una concezione stessa della democrazia che tende a emarginare i cosiddetti «corpi intermedi» ricercando il rapporto diretto tra il governo (o chi lo presiede) e i cittadini. Una prassi che evoca il modello peronista nel rivolgersi direttamente al popolo e quello thatcheriano nel non riconoscere il ruolo della rappresentanza sociale.

Il sindacato, in quanto libera associazione di rappresentanza, può essere preso come riferimento di democrazia e partecipazione diffusa: non è il solo voto congressuale che legittima un dirigente eletto a una delega in bianco per quattro anni. Esiste, infatti, un processo costante di confronto, di dibattito e di verifica. Si pensi, ad esempio, ai percorsi di costruzione e di approvazione dei contratti collettivi ai vari livelli o all'articolazione della rappresentanza che arriva fino ai livelli aziendali (Rsu e Rsa). Va, infatti, considerato il livello di coinvolgimento dei lavoratori in modo capillare e diffuso su materie e su scelte su cui non traggono impressioni da slogan o spot televisivi, ma sulle quali hanno piena e diretta conoscenza.

È, quindi, evidente che una compressione del ruolo del sindacato e della contrattazione (in quanto espressione primaria dell'attività sindacale) equivale a una compressione della democrazia praticata e diffusa. E lo stesso si

può sostenere in termini concettuali per tutte le organizzazioni di rappresentanza democratica.

Oggi più che mai abbiamo bisogno di un modello concertativo-partecipativo, di un confronto a livello centrale e sul territorio tra istituzioni e parti sociali che sappia individuare le grandi scelte per lo sviluppo economico e sociale e acquisire il consenso necessario delle parti e la relativa assunzione di responsabilità per remare per il bene comune. I provvedimenti e le leggi che scaturiscono da questa prassi vedono comunque nel Parlamento il soggetto sovrano senza equivoco di espropriazione o di confusione di ruoli. Le misure da adottare avranno, piuttosto, il beneficio di una più mirata individuazione e condivisione frutto della conoscenza delle parti coinvolte e del consenso e della responsabilità necessarie per la loro attuazione.

La dimensione micro – a livello di impresa e di territorio – trova armonico e coerente sviluppo all'interno di un quadro generale di riferimento e appare di portata strategica per rilanciare una ripresa economica socialmente compatibile basata su qualità, innovazione, produttività, competitività.

- *Un sistema di relazioni industriali di tipo partecipativo*

Un sistema di relazioni industriali di tipo partecipativo è, in questo senso, decisivo per individuare soluzioni mirate, capaci di attivare innovazione organizzativa, di processo e di prodotto, di perseguire efficienza, di valorizzare il lavoro come fattore strategico di competitività.

Gli strumenti possono essere questi:

Contrattuali. Dando attuazione e implementazione agli accordi interconfederali attraverso un coerente ammodernamento dei contratti nazionali in termini di minor costo e maggior ruolo di governance, e con ruolo e diffusione della contrattazione di secondo livello più significativi.

Legislativi. Sviluppando una legislazione di sostegno alla modernizzazione delle relazioni industriali intrapresa autonomamente dalle parti sociali.

Culturali. È forse l'aspetto più importante. La partecipazione ha certamente bisogno di regole ma difficilmente si realizza per imposizione. Bisogna lavorare per una cultura della partecipazione come idea e pratica diffusa. L'informazione, la trasparenza, la formazione, il senso dell'etica, la coerenza dei comportamenti sono fattori essenziali.

Per la realizzazione di questo progetto le parti sociali sono attori fondamentali.

Il concetto di democrazia diffusa interpretato dai corpi intermedi della

società trova un campo di coniugazione particolarmente intenso proprio nell'ambito del sindacato e proprio nei due ambiti che caratterizzano l'essenza stessa del sindacato: rappresentanza e contrattazione.

È mettere le persone in grado di esprimersi liberamente e con cognizione di causa che fa democrazia diffusa e partecipata.

L'opera di ammodernamento delle nostre relazioni industriali, culminata nell'accordo del 10 gennaio 2014 sul Testo unico sulla Rappresentanza sottoscritto con Confindustria, va completata sia in ordine agli strumenti e alle scadenze previste dall'accordo stesso, sia rispetto all'implementazione in qualità e quantità della pratica della contrattazione di secondo livello. La contrattazione diffusa nelle aziende e nel territorio è, infatti, lo strumento principale per conseguire incrementi di produttività e di competitività, che sono componenti strategiche per rilanciare la crescita nel nostro paese.

3. Costruire un moderno sistema di relazioni industriali

L'accordo del 22 gennaio 2009 sul nuovo modello contrattuale (non sottoscritto dalla Cgil) è scaduto senza che ne sia stato fatto un vero monitoraggio né una valutazione compiuta e, soprattutto, in assenza di qualsiasi segnale rispetto alla necessità di rinnovarlo.

L'accordo del 10 gennaio 2014 (Testo unico sulla Rappresentanza) può essere considerato come tappa fondamentale di una sorta di ordinamento – autonomamente definito dalle parti sociali – per l'esercizio della contrattazione, la regolazione della rappresentanza e i processi per la validazione e l'efficacia dei contratti collettivi ai vari livelli.

In parte questo percorso rappresenta anche un processo di ammodernamento del sistema di relazioni industriali, per i riflessi importanti che le regole hanno sulla contrattazione e per gli aspetti contrattuali di merito che all'interno degli accordi sono stati affrontati.

Un'opera, quindi, da completare nel merito dei contenuti, degli obiettivi e degli orientamenti della contrattazione.

Quest'esigenza era resa urgente da due fronti di pressione concomitanti, e in parte convergenti: i percorsi e gli strumenti di governance economica dell'Unione europea e l'approccio, assunto in modo crescente dagli ultimi governi del nostro paese, che tende ad azzerare la prassi concertativa e a far prevalere la normativa di legge rispetto a quella contrattuale.

4. Il Testo unico sulla Rappresentanza: punto di approdo e di partenza per le nuove relazioni industriali

L'accordo del 10 gennaio 2014 tra Cgil, Cisl, Uil e Confindustria «Testo unico sulla Rappresentanza» costituisce l'ultima fondamentale tappa e il coronamento di un percorso di ammodernamento della struttura e delle regole delle relazioni industriali del nostro paese avviato con la piattaforma unitaria del maggio 2008 per il nuovo modello contrattuale.

Questo accordo, oltre alla grande importanza di merito, dimostra ancora una volta la rilevanza del ruolo delle parti sociali e la loro capacità di condurre a sintesi culture e posizioni spesso diverse e di assumersi la responsabilità di scelte nell'interesse dei lavoratori, delle imprese e dell'intero paese.

L'accordo del 10 gennaio rappresenta anche un esempio di quel principio di uguaglianza effettiva attraverso la partecipazione del lavoro all'organizzazione politica, economica e sociale del paese sancito dall'articolo 3 della nostra Costituzione.

L'accordo ha un particolare valore perché – in virtù della propria natura di Testo unico sulla Rappresentanza – costituisce un riferimento unificante e completo di tutta la disciplina relativa alla rappresentanza e rappresentatività sindacale in azienda e alle regole relative all'esercizio e alla validazione della contrattazione ai vari livelli.

In questo senso il Testo unico si pone in termini di attuazione e specificazione dei contenuti dei precedenti accordi con Confindustria del 28 giugno 2011 e 31 maggio 2013, mentre modifica e attualizza le norme dell'accordo del 20 dicembre 1993 in materia di Rsu.

Il valore e l'utilità dell'accordo si pongono in termini sia politici sia operativi. Si recupera, infatti, un approccio sindacale unitario rispetto ai due temi cuore dell'essenza stessa del sindacato: la rappresentanza e la contrattazione.

Vengono superate e condotte a sintesi condivisa posizioni diverse che rispecchiano non solo il pluralismo culturale del sindacalismo italiano, ma anche posizioni politiche contrapposte che hanno impedito nel recente passato di affrontare unitariamente importanti passaggi di ammodernamento del nostro sistema di relazioni.

L'accordo non è solo un segnale forte per la politica ma anche – e soprattutto – per chi vuole investire e lavorare nel nostro paese. Le regole chiare in tema di rappresentatività, di efficacia ed esigibilità dei contratti, di presidio del sistema, anche con la previsione di sanzioni per qualunque delle parti violi

le regole, rendono oggi il nostro sistema di relazioni industriali più credibile e affidabile e creano le premesse per un forte contributo della contrattazione non solo per gestire la crisi ma per rilanciare la crescita e l'occupazione.

L'accordo definisce – in termini efficaci e innovativi – un quadro procedurale di raffreddamento e sanzionatorio in caso di inadempienze che si riferisce in termini di pari dignità e vincolatività tanto alle organizzazioni imprenditoriali quanto a quelle sindacali. Si tratta di una novità di rilievo che conferisce maggiore peso al sistema di regole, alla sua credibilità e autorevolezza. Si supera finalmente la concezione che sia solo il sindacato a dover essere tenuto sotto controllo e che, quindi, solo per il sindacato si possano prevedere sanzioni. Le sanzioni non solo non sono un limite dell'accordo ma – per come sono poste (pari dignità e mai verso i singoli lavoratori) – ne rappresentano uno dei punti di qualità e di innovazione.

L'accordo nel suo complesso – e questa parte in particolare – mette in evidenza la strumentalità di alcune voci che già si sono levate a lamentare «l'espropriazione dei diritti sindacali». Appare, infatti, ancora più evidente come – alla luce di regole precise e di pari valenza e dignità – tale lamento si configuri in termini conservatori (sia dal punto di vista culturale che operativo) dei «diritti» di sottrarsi al vincolo e alla trasparenza di norme chiare di rappresentatività, responsabilità e coerenza rispetto agli impegni assunti. È il classico atteggiamento di chi vuole sempre tenersi «le mani libere» e che cade in contraddizioni evidenti. Forse qualcuno pensa che il consenso sulle regole possa essere espresso se queste restano solo principi e che quando si passa al piano pratico, prevedendo anche sanzioni per gli inadempienti, sia meglio trovare il pretesto per sottrarsi.

Tutto ciò nulla ha a che vedere con la democrazia: ne rappresenta, anzi, la negazione più evidente in nome di un non meglio classificato movimentismo e indeterminatezza delle regole. Fattori, questi, che hanno rappresentato un limite evidente del nostro sistema di relazioni industriali e che hanno rischiato di pesare in negativo sulla credibilità del nostro sistema paese e di fare perdere opportunità di crescita vitali sia per le imprese sia per i lavoratori.

5. La struttura del Testo unico

Alcune delle norme introdotte dal Testo unico, come punto di attuazione e di sintesi della ridefinizione delle regole della rappresentanza, costituiscono

no non solo elemento di innovazione dal punto di vista operativo e normativo, ma anche un notevole cambiamento di natura culturale e concettuale dell'impianto di legittimazione su cui poggia il sistema di relazioni industriali e il sistema stesso della rappresentanza.

La legittimazione a essere parti contrattuali risulta, con le nuove norme, da una verifica numerica derivante dalla ponderazione del dato associativo con quello elettorale delle Rsu. Questo introduce sicuramente un effetto benefico in termini di trasparenza e di democrazia verificata ma sovverte un sistema di relazioni che era nato ed era cresciuto sulla base dell'autoriconoscimento reciproco tra le parti. Autoriconoscimento che non vuol dire autoreferenzialità, ma che si presta sicuramente a critiche soprattutto in una fase storica caratterizzata dall'offuscarsi dei valori della rappresentanza, della militanza e dell'impegno sociale.

Il Testo unico lascia irrisolto un aspetto della rappresentanza: la misura e la certificazione della rappresentanza e della rappresentatività continuano a riguardare esclusivamente le organizzazioni sindacali, mentre per quelle datoriali il tema pare dato risolto per definizione.

Il Testo unico è un sistema aperto.

Potremmo usare questa definizione: aperto ma non spalancato, cioè si aderisce a condizione di accettarne integralmente le regole.

Volendo identificare la diversa natura degli aderenti al Testo unico si potrebbero utilizzare le seguenti denominazioni: «soci fondatori», «firmatari aggiunti», «aderenti» e «richiedenti».

Soci fondatori: Cgil, Cisl, Uil, Confindustria.

Firmatari aggiunti: Ugl, Confsal, Cisa, Asgb, Savt, Confail.

A oggi al Testo unico hanno aderito circa cento organizzazioni oltre a quelle facenti parte del sistema Cgil Cisl Uil: molte di queste organizzazioni hanno valenza esclusivamente settoriale e locale. È, quindi, impensabile che possano «concorrere» a essere parti negoziali di contratti nazionali mentre il loro interesse si configura come limitato ad ambiti specifici relativi alla presentazione di liste per le Rsu.

6. La non-cultura delle regole

La realtà è che le regole è più facile invocarle (magari per gli altri) che costruirle e, soprattutto, essere coerenti nell'impegno a rispettarle. Questa

mancanza di cultura e, forse, persino di attitudine per regole definite è uno dei limiti più gravi della mentalità che si è diffusa in questi anni nel nostro paese, complice l'esempio venuto da una certa classe politica.

Ogni sistema politico, sociale o economico deve avere le proprie regole definite in modo chiaro, razionale e nel segno dell'eguaglianza e dell'equità.

Questa è una condizione essenziale e irrinunciabile per ogni sistema che si richiami a principi di giustizia e di democrazia: regole e, anche, sanzioni per chi non le rispetta.

Ma ciò che fa vivere ed evolvere un sistema di regole e la società tutta non è il deterrente della «punizione» per chi non le rispetta ma, appunto, quella cultura diffusa, radicata, convinta che fa vivere a ciascuno come «normale» rispettare le regole per essere a propria volta rispettati.

Il terribile equivoco, la distorsione culturale, valoriale e, anche, pratico-gestionale è che il non rispetto delle regole viene spesso interpretato come una sorta di «differenziale competitivo» da applicare nei vari campi della vita del nostro paese.

Ecco allora che sul terreno economico questo «differenziale competitivo» viene attuato attraverso l'evasione/elusione fiscale, il ricorso al lavoro irregolare, al non rispetto dei contratti, alla contraffazione, al non rispetto delle regole di salute e sicurezza, all'abbassamento degli standard di qualità, alla concorrenza sleale, all'abbassamento degli investimenti in innovazione e ricerca a favore di quelli speculativi e a ritorno di utile immediato. In questo modo il «differenziale competitivo» si realizza davvero ma alla rovescia! Se nel breve può, infatti, produrre qualche convenienza questo tipo di «strategia» è di corto respiro e nel medio-lungo periodo è destinata a divenire perdente e a relegare le nostre imprese nella marginalità dello scenario competitivo internazionale.

Allo stesso modo in politica il rischio è che questo differenziale venga ricercato attraverso la rissosità, la calunnia, l'insinuazione, la personalizzazione della competizione e del modello gestionale dei partiti, l'occupazione della cosa pubblica a tutti i livelli, la corruzione diffusa piuttosto che sulla proposta, la capacità, la trasparenza e lo spirito di servizio. Ecco allora che il sistema politico non solo perde la propria efficienza e capacità di interpretare i bisogni del paese, ma, addirittura, smarrisce la propria credibilità e la possibilità stessa di essere riconosciuto come interprete di un mandato di rappresentanza politica. A questo punto è la tenuta – e la natura stessa – democratica del paese a essere in pericolo.

Applicata alla realtà sindacale la non cultura delle regole ha trovato in questi ultimi anni interpreti «autorevoli» proprio in quei soggetti che – a parole (sempre strillate) – parlano di democrazia (spesso accompagnata dall'aggettivo diretta), privilegiano assemblee vocianti e manifestazioni di protesta, usano una comunicazione basata sugli slogan e sulle parole d'ordine e aborriscono, ovviamente, qualsiasi confronto rigorosamente basato sul merito (anche di natura tecnica) sostenendo che il problema è sempre «politico» per definizione. È chiaro che all'interno di una concezione di questa natura non trova spazio una misurazione rigorosa del consenso e della rappresentatività e, tanto meno, una sanzionabilità del non rispetto delle regole che viene – attraverso un vero e proprio ribaltamento concettuale – dipinta come «antidemocratica». Abbiamo già definito questo tipo di atteggiamento come quello «delle mani libere». Se questo diventa il modello del fare sindacato, le conseguenze sono evidenti: la non credibilità, la non affidabilità che derivano dall'incapacità/indisponibilità ad assumersi responsabilità portano alla marginalizzazione di chi rappresenta il lavoro e alla marginalizzazione (o alla frammentazione) del lavoro stesso. Le scelte (che comunque vanno fatte) assumeranno sempre più il segno dell'unilateralità tanto nella dimensione d'impresa, che in quella di territorio fino a quelle di settore e a quelle di carattere generale che interessano l'intero paese. E questo non è – come qualcuno oggi strumentalmente sostiene – un benefico processo di semplificazione dei processi gestionali che ne favorisce l'efficienza e l'efficacia. Sappiamo bene, infatti, che la conoscenza, la comprensione, la condivisione delle scelte (e la partecipazione alla loro attuazione e gestione) sono una condizione essenziale per il loro successo e, spesso, per la loro stessa applicabilità.

Ecco perché questo percorso di modernizzazione delle relazioni industriali e della rappresentanza è così importante. Ecco perché è così importante aver recuperato su questo terreno l'unità delle grandi confederazioni sindacali. Questa può veramente essere una nuova fase costituente per il sindacato italiano e per le relazioni sindacali. Una costituente che ha il pregio di realizzarsi per autonoma iniziativa delle parti sociali andando a colmare – nello spirito della costituzione – alcuni vuoti di fondamentale importanza per l'assetto sociale del paese, per le sue capacità di ripresa economica e per il consolidamento del nostro tessuto democratico.

7. Dare attuazione al Testo unico sulla Rappresentanza

Una prima valutazione va riferita al fatto che la conclusione del percorso di modernizzazione delle relazioni industriali e delle regole della rappresentanza riguarda al momento solo una parte (sia pure importante) del settore privato, mentre il settore pubblico sulla rappresentanza ha fatto da apripista già molti anni fa. Oltre a Confindustria questo percorso integrato ha interessato a oggi solo l'ambito di imprese facenti capo a Confservizi, alle Centrali cooperative e a Confcommercio. L'intendimento di Cgil Cisl Uil resta quello di perseguire un modello generale da attuare in tutti i settori della produzione e dei servizi con gli opportuni adattamenti necessari in riferimento alle oggettive specificità dei differenti contesti. Una strada che va, quindi, proseguita attivando gli opportuni confronti.

Una seconda valutazione riguarda il fatto che il Testo unico sulla Rappresentanza contiene norme e regole di diversa natura: a) di applicabilità immediata come, ad esempio, la parte riferita all'elezione delle rappresentanze sindacali in azienda e all'approvazione degli accordi aziendali; b) di applicabilità subordinata all'attuazione di una serie complessa e articolata di misure e attivazione di strumenti in riferimento a tutta la parte che riguarda la misurazione e la certificazione della rappresentanza, la gestione delle misure transitorie e le procedure di raffreddamento e sanzioni. Gli adempimenti sono, a loro volta, suddivisi in una parte di diretta competenza delle confederazioni Cgil Cisl Uil e di un'altra demandata alle singole federazioni di categoria attraverso accordi sia endosindacali sia con le proprie controparti a livello di settore.

8. Il «fiorire» di proposte di legge

Paradossalmente è stato proprio in coincidenza con la firma dell'accordo del Testo unico sulla Rappresentanza – e con l'avvio del relativo percorso di attuazione – che ha ripreso vigore il dibattito intorno a una regolazione per legge della rappresentanza sindacale.

Per la verità le varie proposte di legge appaiono caratterizzate da approcci politico-culturali diversi. Schematizzando e guardando solo agli approcci più estremi si può cogliere, da un lato, un intento di natura «invasiva» teso a considerare poco la capacità di autoregolazione delle parti sociali (e più in

generale il loro ruolo) e a puntare, quindi, su un intervento legislativo «forte»; dall'altro, invece, un intervento più soft che può realizzarsi o come intervento normativo di default, che si attiva solo in caso di assenza/carenza di intervento normativo pattizio delle parti sociali, oppure, adottando l'impianto regolativo definito dalle parti per via negoziale, e «completandolo» con l'attribuzione di valore *erga omnes* agli esiti della contrattazione (una volta approvati secondo le regole pattizie). Intervento, quest'ultimo, che solo la legge ha la potestà di svolgere in termini compiuti.

Le varie proposte di legge sono spesso inadeguate a regolamentare in modo generale la rappresentanza sindacale (come dovrebbe fare una legge). Alcune, infatti, sono troppo ritagliate sulla realtà della grande azienda e sarebbero del tutto inapplicabili in quella di piccole aziende (addirittura «estranee» in una realtà come, ad esempio, l'artigianato dove le Rsu sono praticamente inesistenti).

La storica scarsa propensione di alcune organizzazioni sindacali (la Cisl in particolare) verso interventi di legge sulle questioni del lavoro non è di natura ideologica ma pragmatica. Essa poggia, infatti, sulla convinzione che sulle tematiche contrattuali, della regolazione dei rapporti di lavoro e della rappresentanza sia più efficace la capacità di regolazione delle parti sociali in ragione della conoscenza diretta degli specifici contesti e della possibilità di trovare soluzioni più adeguate, «su misura» e in termini di maggiore flessibilità.

A ciò si aggiunge un concetto di democrazia diffusa e di partecipazione dei lavoratori/cittadini che va ben oltre l'espressione del voto nelle scadenze canoniche e si esercita con maggiore frequenza, intensità e grado di conoscenza e consapevolezza quasi quotidianamente nei luoghi di lavoro e sul territorio. L'esercizio della contrattazione e della rappresentanza sono, appunto, i terreni più importanti in cui democrazia diffusa e di rappresentanza si evidenziano. È il tessuto del paese che si rende vitale attraverso il ruolo dei corpi sociali intermedi e non attraverso il loro accantonamento.

9. Serve una legge dopo l'accordo sul Testo unico sulla Rappresentanza?

La riforma delle relazioni industriali, completata dal Testo unico sulla Rappresentanza, si pone come un vero e proprio ordinamento autonomo com-

pleto sia per quanto riguarda l'esercizio della contrattazione, sia per la regolazione della rappresentanza e dei processi per la validazione e l'efficacia dei contratti collettivi ai vari livelli.

Vi è in questo ordinamento una valenza di tipo costituzionale che non richiede ulteriori interventi di sovrapposizione legislativa che potrebbero appannarne la razionalità d'impianto e la stessa autorevolezza.

L'accordo costituisce, infatti, un punto di riferimento sia per la rappresentatività dei soggetti firmatari sia per la completezza e organicità di fondamenti normativi, e rappresenta, quindi, un modello a cui riferire – con gli opportuni adattamenti – ulteriori accordi con le organizzazioni imprenditoriali di altri settori.

Il fondamento principe per la regolazione dei rapporti di lavoro, per la validazione dei contratti collettivi ai vari livelli e per la certificazione della rappresentanza e rappresentatività trova la propria sede più naturale ed efficace nell'ambito dell'autonoma capacità di definizione delle parti sociali.

Non prevedere (in qualche proposta di legge) le Rsa non è solo politicamente inaccettabile ma rende impossibile la rappresentanza sindacale in alcuni settori dove non esistono le Rsu. È, inoltre, un freno alla stessa sindacalizzazione: quando il sindacato «entra» in un'azienda di solito lo fa come singola organizzazione che, come prima forma di rappresentanza, nomina una Rsa.

Se proprio si dovesse accedere all'idea di una legge, l'unico impianto possibile sarebbe un «combinato disposto» tra legge e contrattazione collettiva: la legge dovrebbe fissare i fondamentali (ad esempio i criteri per la misurazione della rappresentanza, gli obblighi per gli enti pubblici individuati per collaborare), e sancire l'*erga omnes* per i contratti collettivi di ogni livello. La contrattazione – su esplicito rinvio della legge (in modo da acquisire essa stessa forza di legge) – dovrebbe per ogni settore coniugare i criteri dei fondamentali (in alcuni settori l'incrocio dei dati associativi ed elettorali è impraticabile), definire le modalità elettorali (dove possibile fare elezioni), stabilire i criteri di approvazione dei contratti, le procedure di conciliazione e arbitrato, la tipologia di sanzioni per gli inadempienti. Tutti questi ultimi titoli potrebbero, ovviamente, essere previsti dalla legge come criterio ma affidati alla contrattazione per la loro declinazione.

Occorre, inoltre, aggiungere che una legge sulla rappresentanza non può limitarsi al sindacato ma deve riguardare tutte le organizzazioni di rappresentanza e, quindi, anche quelle datoriali. Appare, infatti, del tutto impro-

prio – in un contesto di democrazia rappresentativa – considerare il sindacato una sorta di «sorvegliato speciale» e le organizzazioni imprenditoriali trasparenti e rappresentative per definizione. Non a caso le verifiche di rappresentatività che la Commissione europea svolge – attraverso Eurofound – rispetto alle parti sociali nei vari paesi europei riguardano allo stesso modo organizzazioni sindacali e datoriali.

10. L'importanza della posta in gioco

Occorre avere piena consapevolezza che nei prossimi mesi le parti sociali – e il sindacato confederale in particolare – si giocheranno non solo una parte importante della propria credibilità ma anche della possibilità di svolgere un ruolo significativo nel paese, nei settori, sui territori e nelle singole aziende.

Il Testo unico sulla Rappresentanza costituisce un sistema di regole, un vero e proprio ordinamento intersindacale che interagisce con l'ordinamento giuridico statale nelle sue massime espressioni (dalla Costituzione alle sentenze della Corte costituzionale) affermando un proprio spazio autonomo di «determinazione giuridica» vincolante per le parti e che definisce aspetti fondamentali per la vita del paese in ordine alla propria realtà sociale, economica e alla natura stessa del nostro tessuto democratico.

Sull'attuazione puntuale, trasparente e funzionante di questo impianto il sindacato italiano sarà pesato, valutato, giudicato di qui a pochi mesi. Nulla sarà più uguale a prima a seconda di come Cgil, Cisl, Uil saranno capaci di attuare questo progetto: nel bene e nel male.

11. La proposta unitaria di Cgil, Cisl, Uil per un moderno sistema di relazioni industriali

Il documento unitario per un nuovo e moderno sistema di relazioni industriali – approvato dagli Esecutivi unitari di Cgil, Cisl, Uil del 14 gennaio 2016 – rappresenta una novità di rilievo nel panorama sindacale e dei rapporti sociali nel nostro paese. Esso segna un cambio di passo nei rapporti tra le tre grandi confederazioni rispetto alle profonde divaricazioni degli ultimi anni: rappresenta, infatti, un approdo comune di natura strategica e non meramente tattica o riferita alle emergenze del momento. In questa proposta le

regole della rappresentanza sono uno dei tre pilastri – insieme a contrattazione e partecipazione – su cui attestare il ruolo del sindacato nei prossimi anni.

12. Conclusioni

Il tema della rappresentanza resta, quindi, centrale anche in questo recentissimo aggiornamento/riposizionamento politico-culturale e strategico del sindacato confederale italiano e costituisce un asse centrale di confronto con le organizzazioni datoriali e col governo.

La scelta delle regole come pilastro del sistema di relazioni industriali è un atto di responsabilità e di modernità del sindacato italiano destinato a rendere il sistema stesso più affidabile e a divenire un elemento di maggiore attrazione di investimenti italiani ed esteri: fattore indispensabile per promuovere la crescita.

Sarebbe normale aspettarsi un atteggiamento favorevole da parte istituzionale piuttosto che una reiterata «minaccia» di regolamentazione per legge, soprattutto in considerazione del fatto che i ritardi di applicazione delle regole degli accordi sulla rappresentanza non sono imputabili al sindacato, ma, in gran parte, agli stessi soggetti istituzionali.

ABSTRACT

È in gioco una concezione della democrazia che emargina i «corpi intermedi» attraverso il rapporto diretto tra il governo (o chi lo presiede) e i cittadini. Una prassi che evoca il modello peronista nel rivolgersi direttamente al popolo e quello thatcheriano nel non riconoscere il ruolo della rappresentanza sociale. Il sindacato può essere preso come riferimento di democrazia: non è il solo voto congressuale che legittima un dirigente eletto. Esiste, infatti, un processo costante di confronto, di dibattito e di verifica: ad esempio, i percorsi di costruzione e approvazione dei contratti collettivi ai vari livelli o l'articolazione della rappresentanza che arriva fino ai livelli aziendali (Rsu e Rsa). Il ruolo delle parti sociali, del dialogo sociale e della contrattazione è essenziale. Un arretramento su questo terreno ci colloca fuori dal dettato costituzionale e ci allontana dal modello sociale europeo. L'accordo del 10 gennaio 2014 (Testo unico sulla Rappresentanza) tra Cgil, Cisl, Uil e Confindustria e il documento unitario per un moderno sistema di relazioni industriali – presentato il 14 gennaio 2016 – stabiliscono regole per l'esercizio della rappresentanza e della contrattazione come fattori di democrazia e di crescita.

SOCIAL PARTNERS AS PROMOTERS OF DEMOCRACY AND PARTICIPATION

A kind of concept of Democracy, that keeps the intermediate bodies away from any involvement between Government (whoever chairs it) and the citizens, is at stake. This practice evokes the Peronist model in dealing with people directly, or the Thatcherian one in recognizing any role to the social participation. Trade Union is ranked a benchmark for democracy: it's actually not only a vote who ratifies the elected leader. The participatory practice through discussion, debate and audits, does really exist and the implementation and the adoption of the collective agreements at the different levels of negotiations is an example, like the different level of representation in public and private sector, specially the participation at the company level. The role of the social partners, the social dialogue and the collective bargaining is crucial in this respect. Backtracking on past would place us outside of the constitutional requirements rather than getting us away from the European social model. Rules and principles on Collective bargaining and representativeness as stated in the agreement of January 10th 2014 (Consolidated Law on Representativeness) between Cgil, Cisl and Uil and Confindustria, and the standard document for a modern industrial relations system, presented in January 14th 2016, are supposed to contribute to strenghten democracy and to promote growth.

Cornici generali di una riforma per rafforzare la partecipazione

Marco Biasi*

1. Premessa

La partecipazione dei lavoratori alla gestione e/o all'economia delle imprese ha attirato nel tempo l'attenzione degli attori sociali e degli studiosi di relazioni industriali secondo un andamento «carsico», caratterizzato dall'alternanza di fasi di grande interesse e attivismo, come quella attuale¹, e di silente obsolescenza (Durante 2013; Biasi 2013; Corti 2012). La tematica aveva assunto primaria importanza agli albori dell'epoca repubblicana, come si ricava dall'espresso riconoscimento del diritto dei lavoratori di «collaborare alla gestione delle imprese» da parte dell'art. 46 della Costituzione (Apostoli 2015); eppure, già nel periodo immediatamente successivo, il dispiegarsi pluralista, anomico e conflittuale delle relazioni industriali italiane aveva segnato il – momentaneo – tramonto di ogni prospettiva di sviluppo in tale direzione (Ghezzi 1980).

Anche il nuovo impulso verso la partecipazione negli anni settanta, sotto la spinta europea, era stato prontamente arginato dalla ventata neoliberista del decennio seguente, relegando la discussione nel dimenticatoio almeno sino agli inizi del nuovo millennio, quando il tema faceva nuovamente capolino nel noto «Libro Bianco» del 2001, che, nell'inaugurare la stagione della flessibilità, sembrava riconoscere un importante ruolo alla partecipazione, pur «sbilanciata» verso il lato economico/finanziario rispetto a quello più propriamente gestionale (Olivelli, Ciocca 2011).

A questo riguardo, la prima osservazione è che non esiste – né *in rerum natura*, né sul piano tecnico/giuridico – «la» partecipazione, ma che, piut-

* Marco Biasi è ricercatore presso l'Università di Milano e docente di Comparative Industrial Relations Law e di European Social Law presso l'Università «Bocconi» di Milano.

¹ Addirittura, del 2016 si è parlato come dell'«*anno della partecipazione*»: si veda l'editoriale di R. Bonanni dell'11 gennaio 2016, <http://www.italpress.com/editoriale-raffaele-bonanni/lavoro-2016-puo-essere-l-anno-della-partecipazione>.

tosto, esistano varie forme di partecipazione, o, meglio, di coinvolgimento dei lavoratori (Alaimo 2014), raggruppabili in due grandi «famiglie»: quella della partecipazione alla gestione e quella della partecipazione all'economia delle imprese (D'Antona 1990). Quando il tema si è riaffacciato sulla scena nella stagione della più recente crisi, ha in effetti destato forti perplessità la scelta del legislatore, dapprima, di promuovere con il «famigerato» art. 8 legge n. 148/2011 non meglio definite forme di «partecipazione dei lavoratori», le quali venivano peraltro misteriosamente annoverate tra le finalità (e non tra i contenuti) delle intese derogatorie (Biasi 2014b); in seguito, con la «Riforma Fornero» del 2012 (legge 28 giugno 2012, n. 92), di delegare il governo ad adottare uno o più decreti volti a promuovere un ampio e piuttosto disarticolato novero di soluzioni, tutte ricondotte sotto l'ombrello partecipativo (Pedrazzoli 2015; Menegatti 2012), tanto che sembrò il segno di una scarsa confidenza (o convinzione) nell'approccio del legislatore alla materia in esame, perfetto prologo al rumoroso silenzio che ha accompagnato la scadenza della stessa delega (Biasi 2014b).

Di conseguenza, nello scegliere il titolo di un lavoro monografico uscito a cavallo tra il 2013 e il 2014, chi scrive individuava nella partecipazione dei lavoratori un vero e proprio «nodo» che coinvolgeva aspetti tanto regolativi, quanto culturali e valoriali (Biasi 2013). Se la fatica preliminare, in quell'occasione, era stata quella di sciogliere il nodo concettuale, relativo all'ambivalenza del termine «partecipazione» in sé, si era pure avuto modo di osservare che ciò che risultava allora carente, tanto da paralizzare ogni prospettiva di avanzamento sul tema (De Angelis 2012), fosse, prima ancora che il quadro normativo, la convinta adesione delle parti sociali. Meno di tre anni dopo², nuove prospettive sembrano però schiudersi con l'importante firma del documento congiunto Cgil-Cisl-Uil del 14 gennaio 2016, al cui interno la partecipazione dei lavoratori, distinta nelle tre «Aree» di partecipazione, rispettivamente, «alla governance», «organizzativa» ed «economico-finanziaria», viene addirittura collocata tra i tre pilastri dell'auspicato «moderno sistema di relazioni industriali». Se il consenso della Cisl non sorprende, a fronte del radicato interesse manifestato da tempo per il tema (pur dovendosi notare che mai lo stesso sindacato era sembrato schierarsi così apertamente

² Si tratta, peraltro, di un lasso comunque notevole di tempo, se si guarda alla velocità e all'intensità dei cambiamenti sul piano normativo, oltre che sociale, nel frattempo intervenuti.

in favore di un intervento eteronomo, anche nella materia *de qua*), ciò che sicuramente colpisce è la decisa adesione da parte della Cgil, per lungo tempo sostanzialmente scettica, se non palesemente contraria, a una evoluzione partecipativa, in origine, per la contrarietà a rinunciare alla lotta di classe in ipotesi di incontro tra lavoro e capitale, in seguito, per la convinzione – peraltro, non priva di basi – che la via migliore per tutelare l'interesse della forza lavoro passasse, nel contesto nazionale, per il binomio azione contrattuale/conflitto (Leonardi 2015), o, in altri termini, per la «via italiana alla democrazia industriale» (Giugni 1976). Se lo scopo del presente contributo è di fornire qualche spunto per un «cornice generale di una riforma per rafforzare la partecipazione», sembra opportuno muoversi secondo il percorso segnato dalle linee tracciate nel fondamentale documento sindacale dal titolo *Un moderno sistema di relazioni industriali*, mettendo a fuoco le singole forme di partecipazione sulle quali i sindacati maggioritari hanno dichiarato di puntare (con l'esclusione, per ragioni di spazio, della partecipazione cd. finanziaria), al fine di sondare la «fattibilità» e di valutare le criticità di un intervento normativo su un tema che pare essersi quantomeno affrancato dalla pesante quanto consolidata etichetta di discussione meramente accademica (Carrieri, Nerozzi 2015).

2. La partecipazione strategica

Avendo riguardo alla partecipazione dei lavoratori negli organi societari (cd. «partecipazione strategica»: Baglioni 2015), la prima menzionata nel documento sindacale richiamato, si premette che essa costituisce probabilmente l'ambito più «spinoso», nonostante l'indubbia importanza, anche simbolica, della dichiarazione delle parti circa il ruolo «fondamentale» della «partecipazione nei consigli di sorveglianza [...] anche se in un equilibrio non necessariamente paritario». Una preliminare osservazione, specie in chiave regolativa, è che, giocoforza, la partecipazione negli organi societari, così intesa, implica una libera scelta degli azionisti (risultando dunque, per certi versi, indipendente dalla volontà dei lavoratori) a favore di un modello di governance dell'impresa che preveda una struttura «duale», basata sulla presenza di un Consiglio di sorveglianza, i cui membri vengono nominati dagli azionisti (e, nei sistemi che lo prevedano, dai lavoratori) e avente la funzione principale di controllare l'operato e nominare i membri del Consiglio di ge-

stione, il quale si occupa poi concretamente delle scelte manageriali (Seifert 2016). Non può essere nascosto il dato che, attualmente, meno dell'1 per cento delle imprese italiane sia dotato di una simile struttura e che tale percentuale risulti addirittura in diminuzione nel tempo, sempre, come detto, a prescindere da ogni discorso sulla partecipazione dei lavoratori, al momento non contemplata nel modello (Biasi 2013). Del resto, anche laddove quest'ultima era stata espressamente prevista, ossia nell'ambito della Società europea, va sottolineato che si è trattato di un «tipo» societario pressoché sconosciuto nell'esperienza pratica italiana (Guarriello 2011) e che, peraltro, anche a livello europeo tale forma societaria ha di sovente assunto le sembianze di un «oggetto misterioso», almeno guardando al significativo numero di «micro-See» prive di dipendenti aventi sede nella Repubblica Ceca, cui non sembrano in alcun modo afferire le istanze di «Industrial Democracy» che animavano i progetti comunitari in tema agli albori degli anni settanta (Biasi 2014a; Cattero 2011).

Ancora, non va certo sottovalutato il fatto che, quando con la cd. «Riforma Vietti» (d.lgs. 17 gennaio 2003, n. 6) si è introdotto in Italia il sistema dualistico come modello di governance opzionale, non solo non si è pensato di inserire l'obbligo di una presenza dei lavoratori (tramite i loro rappresentanti) nel Consiglio di sorveglianza, ma, anzi, si è ritenuto di inserire due apposite disposizioni che, a opinione di autorevole dottrina commercialistica, avevano come obiettivo proprio quello di arginare la «*deriva*» del modello dualistico italiano verso quello tedesco, caratterizzato, per l'appunto, dalla presenza dei lavoratori nel Consiglio di sorveglianza (Montalenti 2008). Da un lato, infatti, sulla scorta dell'articolo 2409-*duodecies*, comma 2, del codice civile l'assemblea degli azionisti gode della competenza esclusiva sulla nomina delle cariche sociali (Alaimo 2015; Schiuma 2003). Dall'altro lato, l'articolo 2409-*duodecies*, comma 10 lett. c), del codice civile vieta espressamente, per le società non quotate³, l'inserimento nell'organo di sorveglianza di «coloro che sono legati alla società o alle società o alle società da queste

³ Per le società quotate, vd. il divieto – stabilito per i sindaci nel sistema tradizionale al comma 3, lett. c) e richiamato per i membri del Consiglio di sorveglianza dal successivo comma 4-*bis* dell'art. 148, comma 3, lett. c) d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58 – di nominare «coloro che sono legati alla società od alle società da questa controllate od alle società che la controllano od a quelle sottoposte a comune controllo [...] da rapporti di lavoro autonomo o subordinato ovvero da altri rapporti di natura patrimoniale o professionale che ne compromettano l'indipendenza».

controllate o a quelle sottoposte a comune controllo da un rapporto di lavoro o da un rapporto continuativo di consulenza o di prestazione di opera retribuitiva che ne compromettano l'indipendenza» (De Ferra 2015; Guacero 2004).

A questo proposito, si è sostenuto che ai fini dell'ineleggibilità dei prestatori di lavoro subordinato debbano ricorrere, tanto la sussistenza di un rapporto di lavoro, quanto la mancanza di indipendenza (Gottardi 2014), sicché solo al ricorrere di ambedue i requisiti richiamati vi sarebbe il divieto di eleggere un lavoratore (per quel che qui interessa, subordinato) quale membro del Consiglio di sorveglianza.

Secondo una diversa linea interpretativa, l'utilizzo della congiunzione avversativa «o» da parte del legislatore dovrebbe indurre a ritenere che tale duplice condizione vada riferita ai soli rapporti di prestazione d'opera retribuita (e, per le quotate, anche ad altri rapporti di natura patrimoniale o professionale), i quali non hanno in sé i caratteri di organicità e fiduciarità che minano in sé l'indipendenza del candidato, come nel caso di un lavoratore subordinato (Pomelli 2009). Di tal guisa, ragionando *de iure condendo*, ove si intendesse promuovere la partecipazione dei lavoratori negli organi societari, a meno di non limitare quest'ultima alla scelta di un certo numero di candidati esterni e indipendenti formalmente nominati dagli azionisti (Baglioni 2015), parrebbe opportuno propendere per un intervento che, anche al fine di «tagliare la testa al toro» (Gottardi 2014), elimini l'ineleggibilità per i lavoratori subordinati nel sistema dualistico italiano, e obliteri la regola generale della nomina assembleare delle cariche societarie con riguardo ai membri scelti dai lavoratori. In questa direzione si muove, ad esempio, l'art. 8, commi 4 e 5 dell'articolata proposta formulata dal gruppo di studiosi facenti capo alla rivista *Diritti Lavori Mercati* (d'ora innanzi, «Proposta DLM»), ove si assegna agli accordi collettivi il compito di definire la composizione specifica, le funzioni e le modalità di elezione dei rappresentanti dei lavoratori «anche in deroga all'art. 2409-duodecies, commi 2 e 8 del codice civile».

Peraltro, una riflessione *a latere*, non ancora penetrata nel dibattito, andrebbe forse condotta a proposito della posizione delicata (per certi versi, «mediana» tra lavoro e capitale) dei dirigenti, sul piano dell'elettorato tanto attivo quanto passivo negli organi societari (Biasi 2016a): la questione era stata del resto vagliata anche dalla Corte costituzionale tedesca nell'ambito dello scrutinio degli equilibri interni al Consiglio di sorveglianza nel modello di *Mitbestimmung* del 1976, in cui si prevede la nomina di un mem-

bro dell'organo da parte dei dirigenti (Biasi 2013), anche se poi non era risultata decisiva ai fini della decisione finale⁴, che, come noto, ha rigettato le censure di incostituzionalità avanzate nei confronti del modello partecipativo in parola⁵.

Muovendo un passo indietro, però, ancor prima di discutere dell'inserimento dei rappresentanti dei lavoratori nel Consiglio di sorveglianza andrebbe svolta un'attenta considerazione, che pure rischierebbe di sconfinare in un ambito estraneo all'area di influenza sindacale e/o delle relazioni industriali, sul senso e il ruolo del cd. «sistema dualistico» *tout court* nella governance delle società italiane, a fronte dell'indubbia crisi in cui esso pare versare a poco più di un decennio di distanza dal suo ingresso nell'ordinamento italiano. Del resto, anche guardando all'esperienza tedesca, va ricordato che il sistema dualistico, previsto per la prima volta con il codice generale del commercio del 1861, è stato originariamente introdotto con lo scopo di allontanare la proprietà dalla gestione mediante l'inserimento di un organo di controllo intermedio e non già con l'intento di consentire ai lavoratori l'ingresso negli organi societari, come sarebbe poi per la prima volta avvenuto in epoca weimariana (Biasi 2013).

Proprio alla crisi, anche sul piano dei «numeri», del sistema dualistico italiano si può ricondurre la prudente, anche se un po' generica, affermazione dei sindacati nel documento unitario più volte richiamato, laddove questi ultimi dichiarano che «in assenza di strutture duali di impresa vanno previste altre modalità di partecipazione alla governance». A fronte di un simile richiamo, si potrebbe immaginare l'inserimento di alcuni membri eletti dai lavoratori nel Consiglio di amministrazione delle imprese di maggiori dimensioni, secondo gli esempi francese (Corti 2014; Rehfeldt 2015) o svedese (Borioni, Leonardi 2015). In tal caso, però, si tratterebbe di una partecipazione *stricto sensu* alla gestione (a meno di intendere tale riferimento come un'apertura alla possibilità di nominare alcuni membri del collegio

⁴ La Corte ha comunque avuto modo di osservare che «la rappresentanza dei lavoratori nel Consiglio di sorveglianza non è in realtà costituita in modo omogeneo», tanto da non rappresentare «in sé un blocco compatto»: «che gli operai, gli impiegati e i dirigenti dell'impresa si uniscano sempre in un voto compatto, tanto poco può essere dato per scontato, data la chiara diversità di interessi tra questi gruppi, quanto una costante coincidenza tra il gruppo dei rappresentanti dei lavoratori dell'impresa e quello dei rappresentanti sindacali».

⁵ Bundesverfassungsgericht 1° marzo 1979, trad. it. in *Foro It.*, 1981, parte IV, p. 70, con commento di M. Pedrazzoli, *Codeterminazione nell'impresa e costituzione economica nella Repubblica federale tedesca*.

sindacale, come indicato tra le possibilità nell'art. 8 della «Proposta DLM»), dunque di un qualcosa di diverso e «in più» della partecipazione al controllo che discenderebbe dal diritto di nominare alcuni dei membri del Consiglio di sorveglianza⁶, come nell'esempio tedesco (Montalenti 1981), e, perciò, probabilmente meno appetibile per le imprese e le relative associazioni.

Il punto, però, è forse un altro. L'interrogativo principale investe, infatti, il senso e la funzione della società di capitali, ovvero se, in linea con la tradizione anglosassone della *shareholder primacy*, la società di capitali è il «feudo» degli azionisti/proprietari e, pertanto, la sua gestione deve tendere unicamente alla massimizzazione del loro interesse (leggasi profitto), oppure se essa è «qualcosa di più», potendosi riconoscere l'autonoma rilevanza, nell'indirizzo e nelle scelte strategiche, degli interessi di altri soggetti «qualificati», tra i quali *in primis* i lavoratori (Sacconi 2013; Balandi 2011). Aderire a quest'ultima lettura non significherebbe necessariamente rievocare teorie istituzionalistiche oggi superate nelle riflessioni della dottrina giuscommerciale italiana (ma tra i giuslavoristi si veda, da ultimo, Balandi 2015), ma muovere notevoli passi in avanti sul piano culturale, passando da una concezione di diritto societario a una di diritto dell'impresa (Seifert 2013), al cui interno riconoscere, attraverso i diritti di partecipazione, il ruolo dei lavoratori come *stakeholders* (Vella 2013; Grandori 2015). In tal modo, ci si sposterebbe da un'idea di impresa come espressione della libertà economica individuale dell'*entrepreneur* verso un'idea di istituzione «*socially embedded*» (Barbera 2016), o, ancora meglio, prendendo a prestito la fortunata distinzione proposta in altro campo da Raymond Hogler (2015), si potrebbe declinare l'ideale di libertà connesso all'iniziativa imprenditoriale dal piano individuale («*liberty*») a quello collettivo («*freedom*»)⁷.

Va da sé che una simile concezione sembra adattarsi maggiormente, se non esclusivamente, al contesto della grande impresa («*corporation*»), caratterizzato da un rapporto «mediato», per usare le parole della Corte costituzionale tedesca, tra l'impresa (o, meglio, la società) e la proprietà (ossia chi ne detiene le azioni), risultando assai più complesso ragionare in termini di

⁶ Nel sistema dualistico italiano, è, infatti, lo stesso legislatore a prevedere, all'art. 2409-*novies*, comma 1, cod. civ., la competenza esclusiva del Consiglio di gestione nella gestione dell'impresa.

⁷ «Freedom carried connotations of belonging, social connection, responsibility and obligation. Liberty, in contrast, implied separation and individual autonomy instead of mutual cooperation» (Hogler 2015, p. 16).

bene comune (Deakin 2012) con riguardo a realtà imprenditoriali che si identificano sostanzialmente, all'esterno e all'interno, nella persona del titolare. Senza un deciso passo in avanti sul piano epistemologico/valoriale, il *vulnus* al diritto di proprietà degli azionisti derivante da un diritto di parola istituzionalizzato di «terzi» – per quanto qualificati – come i lavoratori potrebbe risultare insopportabile (a maggior ragione in ipotesi di vera e propria co-gestione), tanto da richiedere uno scrutinio, come un attento interprete aveva già notato negli anni settanta (Pera 1977), sulla compatibilità di una simile evoluzione con l'art. 41 della Costituzione. Per quanto, in ossequio all'avanzata tensione solidaristica e sociale della nostra Costituzione, venga ivi vietato lo svolgimento della *libera* iniziativa economica privata «in contrasto con l'utilità sociale» o in grado di «recare danno alla sicurezza, alla libertà e dignità umana», non sembra perciò solo potersi ammettere, soprattutto in chiave evolutiva, una torsione della funzione dell'impresa in direzione diversa da quella – appunto – «intrapresa» da chi abbia ritenuto di investire a proprio rischio nell'iniziativa (Galgano 1982). Né, poi, si potrebbe trascurare la tutela della proprietà privata di cui all'art. 42 della Costituzione, che, pure, al secondo comma apre, con l'ambiguità di una disposizione che rispecchia i dubbi di allora circa l'evoluzione del paese sul piano politico economico, all'introduzione di limiti al diritto di proprietà aventi lo scopo di «assicurarne la funzione sociale» (Rodotà 1982).

Simili riflessioni interesserebbero, anche nel caso di partecipazione al controllo, la percentuale di rappresentanti dei lavoratori che si volesse per legge riservare a favore dei lavoratori, ammesso che la scelta non ricadesse, come qui si suggerisce (v. *infra*), a favore di un modello opzionale, dunque meno invasivo del diritto di proprietà, almeno rispetto ai detentori della maggioranza delle azioni e del potere decisionale in seno agli organi societari (Marchetti 1983): quanto più un modello imposto per legge si avvicini alla riserva della metà dei componenti degli organi societari in rappresentanza dei lavoratori, tanto maggiori limitazioni subirebbe il diritto di proprietà degli azionisti e, di conseguenza, tanto più alto sarebbe il rischio di finire avanti alla Corte costituzionale, come avvenuto in Germania ove, pur in tutt'altro contesto (storico, sociale e ordinamentale), il modello tedesco di cogestione quasi-paritario del 1976 venne ritenuto in linea con il quadro costituzionale proprio perché esso garantiva (e garantisce tutt'ora) la presenza di una leggera prevalenza (*leichtes Übergewicht*) degli azionisti nel Consiglio di sorveglianza.

3. La partecipazione organizzativa e la «retribuzione di produttività» nell'ultima fase legislativa

La seconda forma di partecipazione menzionata nel documento dello scorso 14 gennaio è quella definita «organizzativa», secondo una terminologia già in uso da parte degli studiosi di relazioni industriali (Baglioni 1995). Ci si riferisce al ruolo dei lavoratori nel contesto dei nuovi processi produttivi delle imprese, a prescindere dalla loro dimensione, per effetto delle innovazioni tecnologiche e manageriali che richiedono un apporto sempre maggiore dei lavoratori, singolarmente o per gruppi, in termini di idee e proposte: come noto, simili concetti sono altresì alla base del sistema di World Class Manufacturing in uso presso gli impianti di Fiat/Chrysler, con riferimento ai quali si è parlato di una spinta verso la «regolazione congiunta dell'innovazione» (Pero, Ponzellini 2015).

Sul versante normativo, la partecipazione organizzativa va ricollegata agli ultimi interventi in sostegno – mediante sgravi fiscali e/o contributivi – della cd. «retribuzione di produttività», ossia delle forme di retribuzione variabile destinate a «premiare» il buon esito delle modifiche organizzative introdotte tramite accordi di secondo livello, afferenti al modello di decentramento tendenzialmente ordinato da ultimo tratteggiato dall'art. 51 d.lgs. n. 81/2015 (Zoppoli 2015), che è parso, almeno sotto questo aspetto, superare l'indecifrabile, forse prima ancora che stigmatizzabile, esperienza applicativa dell'art. 8 legge n. 148/2011 (Imberti 2013). A tal proposito, assume oggi notevole rilievo l'assoggettamento, per effetto dell'art. 1, commi 182-189, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 («legge Finanziaria 2016»), a una tassazione agevolata (con aliquota sostitutiva del 10 per cento) degli importi – nel limite complessivo di 2.000 euro, in favore di lavoratori del settore privato percettori di un reddito non superiore a 50.000 euro nell'anno precedente – erogati a titolo di «premi di risultato di ammontare variabile la cui corresponsione sia legata a incrementi di produttività, redditività, qualità, efficienza e innovazione, misurabili e verificabili [...] nonché le somme erogate sotto forma di partecipazione agli utili», e in esecuzione dei contratti aziendali o territoriali stipulati ai sensi dell'art. 51 del d.lgs. n. 81/2015. Ancora più significativa, ai presenti fini, è la previsione del comma 189 del medesimo provvedimento, con cui il limite dell'importo massimo oggetto di agevolazione viene innalzato a 2500 euro «per le aziende che coinvolgono pariteticamente i lavoratori nell'organizzazione del lavoro».

Già in precedenza, peraltro, con l'accordo sulla produttività del 21 novembre 2012 (Dell'Aringa 2013), e soprattutto con i successivi decreti e accordi di recepimento, si era tentato di trovare una soluzione che unisse incrementi di salario legati alla produttività e modifiche organizzative condivise (Campanella 2013; Zilio Grandi 2013), in particolare in materia di orario di lavoro, ferie, impiego nuove tecnologie e fungibilità delle mansioni e integrazione delle competenze (Biasi 2014b). Nonostante ciò, parte della dottrina aveva avanzato il sospetto che i successivi accordi aziendali utili (sia per le imprese, sia per i lavoratori) a ottenere gli sgravi non fossero in molti casi altro che accordi cosmetici, ossia pattuizioni finalizzate unicamente a ottenere le predette agevolazioni, senza alcun collegamento effettivo con un incremento di produttività (Oecd 2013), né tanto meno con una gestione maggiormente condivisa dell'organizzazione del lavoro (Lassandari 2013). Se, dunque, già nelle esperienze richiamate l'erogazione delle somme avrebbe dovuto risultare collegata alla gestione condivisa di istituti che avevano una precisa afferenza al tema della produttività del lavoro (Vitaletti 2013), analoghe finalità vengono perseguite con il più recente intervento del legislatore per l'anno 2016, con la significativa aggiunta del richiamo alla partecipazione agli utili, considerata a sua volta uno strumento valido per allineare gli interessi della forza lavoro e dell'impresa (Sonnati 2015).

Come visto, però, la legge Finanziaria 2016 ha rinviato a un successivo decreto del ministro del Lavoro e delle Politiche sociali, di concerto con il ministro dell'Economia e delle Finanze la definizione dei criteri sulla base dei quali le somme erogate possono godere della tassazione agevolata, nonché, soprattutto, degli «*strumenti e le modalità di partecipazione all'organizzazione del lavoro*» (Massagli, Pignatti Morano 2016). Dunque, soprattutto ai contenuti del decreto, firmato dai ministri del Lavoro e dell'Economia il 25 marzo 2016, bisogna guardare al fine di comprendere la portata innovativa rispetto alle – non del tutto soddisfacenti – esperienze precedenti. Tra le novità del decreto si segnala, da un lato, l'ulteriore rinvio alla contrattazione collettiva per l'individuazione degli effettivi criteri di misurazione e verifica degli incrementi di produttività, redditività o di altri parametri, eventualmente legati a misure di riorganizzazione maggiormente flessibile del tempo o del luogo di lavoro; dall'altro lato, l'oggettiva verificabilità del raggiungimento degli obiettivi condivisi quale condizione per la fruizione dello sgravio (art. 2). Del resto, sempre nella descritta ottica della lotta agli «accordi cosmetici» si ricollega la disposizione, contenuta all'art. 5, che, nel ripren-

dere l'art. 14 d.lgs. n. 151/2015, impone il deposito telematico del contratto collettivo aziendale o territoriale del tipo di quelli in parola, al pari di ogni altro dal quale derivino «benefici contributivi e fiscali» presso la Dtl competente, la quale a sua volta provvede a mettere il tutto «a disposizione delle altre amministrazioni ed enti pubblici interessati» (Tagliente 2016).

Quanto al «coinvolgimento paritetico dei lavoratori», nel decreto vengono individuati alcuni esempi di piani in cui le strutture o i gruppi di lavoro a composizione mista (responsabili aziendali e lavoratori) abbiano caratteri stabili, se non permanenti, con l'esclusione, dunque, dei gruppi di lavoro di carattere meramente informale e, dunque, di carattere non stabile e formalizzato (art. 4). A tale riguardo, la principale questione concerne il senso e la collocazione di una simile partecipazione all'interno della *summa divisio* tra democrazia industriale o democrazia economica, ovvero tra «partecipazione all'essere» e «partecipazione all'avere» (Pedrazzoli 2005). In realtà, sembrerebbe che lo schema menzionato, nel riconoscere espressamente un valore «extra» all'elemento del «coinvolgimento paritetico dei lavoratori», si collochi in una posizione mediana, rappresentando un anello di congiunzione idoneo a porsi come prologo verso un sempre maggiore coinvolgimento nelle scelte organizzative che possano avere un'influenza sui risultati dell'impresa.

Tutto ciò, naturalmente, a patto che vengano rispettati i diritti fondamentali dei lavoratori, tra i quali, in particolare, quello della retribuzione adeguata *ex art.* 36 della Costituzione (Biasi 2014b), irrinunciabile anche in ipotesi (e in nome) di una «scommessa» condivisa (Ichino 2005). Molto dipenderà, in ogni caso, dalla struttura salariale che emergerà dalla futura contrattazione collettiva di livello interconfederale e settoriale e, in tal senso, è di grande interesse il contenuto degli ultimi accordi «di primo livello» sul nuovo sistema retributivo premiale siglati da Fiat nell'aprile 2015, ove si è chiaramente privilegiato, anche ai fini dell'adeguamento del salario in una congiuntura storica a inflazione zero, il ricorso alla premialità (a livello di gruppo ancor più che individuale) piuttosto che ai «classici» meccanismi di protezione del valore d'acquisto basati sui tassi di inflazione programmata o sull'indice dei prezzi al consumo (Ciucciovino, Tronti 2015). Simili evoluzioni, specie laddove esse producano un effetto catalizzatore extra-aziendale, sembrano offrire nuovi argomenti a sostegno dell'opportunità dell'introduzione di un salario minimo per legge, già «accarezzato» dal Jobs Act (Bello-mo 2016), proprio a garanzia dell'adeguatezza – qui in termini più di suf-

ficienza che di proporzionalità, stante il carattere universale della misura – della retribuzione (Biasi 2015b): al di fuori di Fiat, infatti, uno spostamento (di parte) della competenza in materia salariale dal centro alla periferia potrebbe prestarsi ad abusi per mano di accordi sottoscritti da attori dalla dubbia rappresentatività, tanto dal lato sindacale, quanto da quello datoriale, almeno sino alla più volte evocata legge sulla rappresentanza, o, appunto, a un intervento legale sui minimi salariali.

4. Il primo nodo da sciogliere: obbligatorietà vs. volontarietà del modello partecipativo

Guardando alla – meritoria, ma, gioco forza, unicamente propulsiva – funzione dell'ultimo documento sindacale unitario, si è oggi ancora ben lontani dal parlare di un definitivo scioglimento del nodo della partecipazione dei lavoratori in Italia. Molto si vedrà nei prossimi tempi, attendendosi con curiosità e interesse, avanti a una postura sindacale finalmente compatta, la risposta delle organizzazioni datoriali (in particolare di quella più rappresentativa, al momento condizionata dal processo di rinnovamento delle cariche istituzionali in corso), oltre che, naturalmente, del legislatore. A questo proposito, con riguardo all'ipotesi di un intervento normativo, si possono immaginare, alternativamente, una legge che renda la partecipazione obbligatoria, in una o più delle forme sopra richiamate, ovvero una normativa di sostegno o di appoggio, che preveda incentivi (fiscali ecc.) per le imprese che liberamente scelgano di adottare meccanismi o strumenti partecipativi. A una prima impressione, una soluzione meramente volontaristica parrebbe preferibile per la minore invasività e il minor grado di rottura con il passato, svolgendo una funzione premiale nei confronti di chi scelga di adottare un modello di gestione condivisa degli istituti legati alla produttività, senza in alcun modo penalizzare chi liberamente ritenga di ricorrere a diverse soluzioni, destinate a essere poi giudicate dalla «legge del mercato» (sui miglioramenti sul piano dell'efficienza e della produttività a seguito dell'implementazione di forme di coinvolgimento dei lavoratori a livello aziendale vd. i casi Lamborghini e Ducati: Telljohann 2015). Un problema legato alla mancanza di universalità dei meccanismi partecipativi affidati alla sola «buona volontà» delle imprese più virtuose o più aperte alle sperimentazioni risiede però nella dubbia compatibilità di una simile soluzione con il dettato

europeo, che impone, in particolare nella Direttiva 2002/14/Ce, modalità obbligatorie di coinvolgimento che, per quanto nelle forme «deboli» dell'informazione e della consultazione e non nella versione forte «alla tedesca», non debbono per ciò venire sottovalutate o addirittura ignorate. Infatti, la circostanza che la normativa europea preveda un coinvolgimento «soft» non consente affatto di ritenere che essa costituisca una «soft law», dal momento che l'espresso e inequivocabile dettato comunitario richiede agli Stati membri il raggiungimento del risultato «minimo» di coinvolgimento ivi individuato, pur lasciando libera la scelta circa l'effettiva implementazione per via legislativa, o, come si è fatto in Italia con il d.lgs. n. 25/2007, attraverso un ampio ricorso alla sussidiarietà orizzontale (Napoli 2008). Su questo fronte, tuttavia, la normativa italiana non pare del tutto rispondente al dettato europeo, a causa dell'informalità e dell'universalità delle regole attualmente vigenti, che rendono possibile che, almeno nelle imprese in cui non venga applicato alcun contratto collettivo, non vi siano rappresentanze a livello aziendale capaci di esercitare i diritti di informazione e consultazione previsti dalla normativa europea, non essendovi, nella materia *de qua*, i meccanismi suppletivi operanti invece in ipotesi di trasferimento d'azienda o licenziamenti collettivi (Crotti 2014). In buon sostanza, se si può considerare percorribile la scelta di affidare alla contrattazione aziendale l'introduzione di forme volontarie di coinvolgimento a livello aziendale, come avvenuto durante la «stagione dei Protocolli» (Biasi 2013) e come oggi assecondato dai già richiamati incentivi agli accordi che prevedano forme di «coinvolgimento paritetico dei lavoratori», non si può trascurare come, con le attuali regole sindacali, l'unico modo per *garantire* il coinvolgimento minimo richiesto dal dettato europeo sia la legge e non la *libera* contrattazione delle parti sociali (Ales 2015), senza peraltro dimenticare la connessa problematica relativa all'esigenza di «configurare in modo preciso e solido il soggetto aziendale che nei luoghi di lavoro deve essere titolare di quei diritti di coinvolgimento dei lavoratori nella gestione delle imprese che appare realistico potenziare con la legge» (Zoppoli, Santagata 2015; Alaimo 2014). In presenza di un tessuto produttivo costituito prevalentemente da imprese medio-piccole, sembra davvero arduo ipotizzare una diffusione così capillare di simili contratti collettivi, rendendosi dunque necessario, anche volendo insistere sulla sussidiarietà orizzontale come alternativa all'intervento eteronomo, l'affidamento al contratto collettivo nazionale, il quale ultimo, però, al fine di dettare regole generali e universali (per quel che qui interessa) sul coin-

volgimento dei lavoratori, richiederebbe giocoforza un intervento sulle regole della rappresentanza e, dunque, la risoluzione definitiva del nodo del cd. *erga omnes*. Per tale ragione, pare condivisibile la proposta di un intervento normativo ad ampio raggio che individui nei diritti di coinvolgimento di matrice europea un minimo inderogabile, lasciando intatta la possibilità per la contrattazione collettiva – a livello nazionale, ma anche territoriale o di singola impresa – di dettare regole più specifiche o introdurre forme di coinvolgimento di maggiore intensità (art. 6, commi 1 e 2 della «Proposta DLM»), eventualmente assecondate e incentivate da misure di sostegno come quelle previste nella legge di Stabilità 2016 e nella relativa decretazione attuativa.

5. *Segue. Le ricadute sistemiche*

Di un eventuale intervento normativo, anche «leggero», sulla partecipazione – o, meglio, di un capo a quest’ultima dedicato all’interno di una complessiva «legge sindacale» – non possono essere trascurate le ricadute sistemiche, che, peraltro, sotto certi aspetti paiono forse costituire le sue stesse precondizioni.

Guardando alla Germania, infatti, «partecipare» alle decisioni (e, in molti casi, addirittura «co-decidere») significa indubbiamente assumersi, da parte tanto dei sindacati o dei rappresentanti dei lavoratori quanto di questi ultimi singolarmente, maggiori responsabilità, garantendo quella famosa esigibilità degli accordi di cui si è tanto dibattuto in Italia soprattutto nell’ambito della «vicenda Fiat» (Bordogna 2011). Ciò, si badi, non implica giungere a imporre l’obbligo di pace (o, specularmente, il divieto di ricorrere al conflitto collettivo) che caratterizza il rapporto tra le rappresentanze dei lavoratori a livello di unità produttiva e datore di lavoro nel sistema tedesco (Biasi 2013), né, tanto meno, dimenticarsi delle numerose situazioni in cui, anche durante la recente crisi, il fronte sindacale (più o meno «unitario») ha dato prova di affidabilità e coscienziosità nel venire incontro alle serie difficoltà palesate dalle imprese con soluzioni pure innovative (Treu 2015). Quand’anche il conflitto abbia oggi perso gran parte della «forza» che aveva in passato (Militello 2015), in un’ottica *de iure condendo* non si può non pensare che come contropartita, anche sul piano politico (Ales 2015), delle condivisione delle scelte manageriali non vi siano dei limiti nel porre in

dubbio le determinazioni prese di comune accordo. Ciò potrebbe significare la necessità di un ripensamento del diritto di sciopero a livello aziendale, almeno qualora ci si ponga nella prospettiva di uno schema partecipativo «forte» o, in sostanza, co-determinativo (Biasi, Falsone 2014).

Anche sotto questo aspetto un punto di osservazione privilegiato è rappresentato dalla vicenda Fiat: se la stessa Corte costituzionale, quale «arbitro» della controversia tra Fiat e Fiom più che come giudice delle leggi, è giunta a individuare nella capacità di resistenza un dato in grado di confermare la rappresentatività del sindacato (in quel caso ritenuta comunque «indiscutibile»... e dunque presunta?), non sembra immediato ammettere che si possa rinunciare a tale prerogativa (ossia al «diritto al dissenso») in nome di una prospettiva di condivisione (Napoli 2013), quella, in sostanza, cui avevano aderito i soggetti sindacali firmatari degli accordi in parola, al di qua e al di là dell'Oceano (Biasi 2015c). Ai più sensibili osservatori non è del resto sfuggito che una possibile soluzione in chiave partecipativa che non comporti un *vulnus* all'assolutezza del diritto di sciopero in Italia possa essere costituita dal doppio canale (pure del tutto estraneo alla tradizione nostrana, almeno post-statutaria: Zoppoli, Santagata 2015), con cui si potrebbe spezzare il legame identificativo tra chi rivendica, eventualmente mediante il ricorso al conflitto, migliori condizioni contrattuali e chi partecipa «pariteticamente» alle determinazioni relative all'organizzazione del lavoro a livello aziendale. L'utilità di un simile espediente è stata di recente rilanciata, non solo da autorevoli voci della dottrina giuslavoristica (Alaimo 2016, pur in chiave dubitativa), ma anche da Maestri delle relazioni industriali, tanto quale possibile «antidoto» per i casi di elevata conflittualità, come quello della Fiat (Cella 2013), quanto, soprattutto, come canale di sbocco verso una prospettiva partecipativa (Carrieri, Nerozzi 2015). È pure vero però che, nell'ambito dei modelli a canale doppio, non sempre è agevole distinguere le due funzioni, rispettivamente, partecipativa e contrattuale: anche in Germania, del resto, si è di recente parlato di una «erosione del doppio canale» quale effetto della progressiva estensione, in via informale (Carrieri, Treu 2013), delle competenze del Consiglio d'azienda verso funzioni tipicamente negoziali, secondo un modello di decentramento, apparentemente vincente, ma sotto molti aspetti non del tutto ordinato, né tanto meno governato dal centro (Borzaga 2015; Treu 2011). Oltretutto, le imprese potrebbero non vedere affatto di buon occhio l'appesantimento burocratico e le complessità e i costi legati alla moltiplicazio-

ne delle forme di rappresentanza, anche se ciò non significa che la soluzione da privilegiare sia necessariamente quella, per certi versi «opposta», del sindacato unico o unitario «all'americana» (Biasi 2015c). Sembrerebbe invece porsi più in linea con il tradizionale carattere pluralistico delle relazioni industriali italiane, un modello rappresentativo basato su una sorta di *unitas multiplex* attraverso cui si possa garantire che i soggetti destinatari dei diritti partecipativi e pure firmatari degli accordi in rappresentanza dei lavoratori possano in seguito attuare responsabilmente le decisioni e i piani concordati con l'impresa, così come del resto previsto – ma, a oggi, con efficacia *inter partes tantum* – dalle stesse parti sociali nell'accordo interconfederale del gennaio 2014.

6. La partecipazione e le caratteristiche strutturali della «nuova» forza lavoro

Se, come più volte sottolineato, la partecipazione dei lavoratori tende verso un allineamento degli interessi dell'impresa e della forza lavoro in una prospettiva di medio-lungo periodo, sarebbe contraddittorio immaginare una svolta partecipativa nell'ambito di un mercato del lavoro caratterizzato da precarietà, instabilità e carenza di tutele. In questo senso, risulterà decisiva, anche con riferimento al tema qui oggetto di indagine, la diffusione del «nuovo» contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato a tutele crescenti quale forma di impiego «comune» (così art. 1 d.lgs. n. 81/2015) e prevalente rispetto alle altre tipologie contrattuali pure oggetto di «riordino» a opera del cd. Jobs Act (Zilio Grandi, Biasi 2016).

A questo proposito, alcuni dubbi sorgono circa la compatibilità tra le nuove articolazioni flessibili di lavoro (formalmente subordinato) al momento in discussione, in particolare quella del lavoro cd. agile (vd. art. 12 d.d.l. n. 2233/2016), rispetto a un'evoluzione partecipativa delle relazioni industriali, nella parte in cui si prevede un allontanamento (sia pure parziale) del lavoratore dal luogo «fisico» dell'impresa e in particolare dall'unità produttiva, ove i modelli di democrazia industriale hanno da sempre trovato la loro linfa. Ciò, si badi, non significa negare l'utilità del lavoro agile quale strumento condiviso di flessibilità della prestazione (Tiraboschi 2016), soprattutto in alternativa alle forme di impiego instabile (altrove si direbbe *contingent*) come il lavoro accessorio, che, a seguito dell'innalza-

mento dei relativi limiti massimi di utilizzo per mano dello stesso Jobs Act, ha visto ultimamente una notevole, per non dire incontrollata, diffusione (Biasi 2016b).

A tale riguardo, anche senza vedere nella partecipazione l'espressione di un contropotere atto a riequilibrare la posizione delle parti all'interno dell'impresa (Pedrazzoli 1985), ma «solo» la risposta all'imperativo democratico di coinvolgere i lavoratori nelle decisioni che sugli stessi spieghino «naturalmente» i loro effetti, sul modello europeo (Durante 2013), non risulterebbe affatto semplice immaginare di riconoscere un diritto di *voice* in capo a chi, prestando la propria collaborazione in modo accessorio/occasionale, non risulterebbe annoverabile tra coloro i quali detengono quell'interesse qualificato nell'impresa («*stake*», appunto) che costituisce uno degli argomenti principali a favore di una svolta partecipativa nella gestione di quest'ultima. Piuttosto, con riguardo alle forme di lavoro che per caratteristiche strutturali (lavoro accessorio) o tecniche (lavoro cd. digitalizzato) si separino dall'unità spazio-temporale che ha fatto da sfondo alla nascita della teorica della democrazia industriale (oltre che dell'idea, oggi *démodé*, di classe), sembra oggi plausibile pensare a strade per l'aggregazione e la rappresentanza degli interessi diverse tanto dai canali della contrattazione collettiva, quanto, come anticipato, da quelli della partecipazione istituzionalizzata (Däubler 2015; Regalia 2012).

7. Conclusioni

All'esito dell'analisi condotta, pare potersi sostenere che per la partecipazione dei lavoratori sembra profilarsi il momento delle scelte, in particolare rispetto alla forma (o alle forme) del loro coinvolgimento su cui si voglia maggiormente puntare e al tipo di intervento, per non relegare la partecipazione nel tradizionale limbo tra un ottimismo della volontà dall'andamento carsico e un pessimismo della ragione costante nel tempo. Per ragioni legate tanto al tradizionale assetto delle relazioni industriali italiane, quanto alla concezione dell'impresa privata nel nostro sistema ordinamentale, si è qui suggerito un approccio cauto e graduale da parte del legislatore, basato, almeno in una prima fase, sulla volontaria introduzione di meccanismi partecipativi, accompagnata da misure di sostegno simili a quelle introdotte a favore della retribuzione di produttività, almeno nella parte in cui il

coinvolgimento «minimo» dei lavoratori nelle forme dell'informazione e consultazione non sia richiesto dalla normativa europea. Si è poi sottolineato che anche un intervento «leggero» non possa che accompagnarsi a un complessivo disegno di riforma del sistema sindacale: sarebbe infatti complesso garantire l'effettività dei diritti partecipativi, come pure l'accettabilità di una simile soluzione da parte delle imprese, in un quadro sostanzialmente anomico che, da un lato, non consenta l'individuazione di interlocutori certi da parte dell'impresa che voglia (o debba) coinvolgere il sindacato e, dall'altro lato, non garantisca la vincolatività degli impegni connessi all'attuazione delle soluzioni condivise. Certo, si è concluso, la partecipazione, paradigma della democrazia industriale, ha trovato storicamente radici in una forza lavoro stabile e legata a doppio filo con le sorti dell'impresa («*stakeholder*»), risultando invero arduo immaginare, in assenza di un'occupazione «forte», una futura svolta verso la partecipazione dei lavoratori, persino in una variante «debole».

Riferimenti bibliografici

- Alaimo A. (2014), *L'eterno ritorno della partecipazione: il coinvolgimento dei lavoratori al tempo delle nuove regole sindacali*, Wp Csdle «Massimo D'Antona».IT, n. 219.
- Alaimo A. (2015), *La partecipazione finanziaria dei lavoratori*, in Zoli C. (a cura di), *Lavoro e impresa: la partecipazione dei lavoratori e le sue forme nel diritto italiano e comparato*, Torino, Giappichelli, p. 73 ss.
- Alaimo A. (2016), *La riforma della rappresentanza aziendale dei lavoratori. Dal sistema duale al doppio canale: itinerari possibili*, Wp Csdle «Massimo D'Antona».IT, n. 287.
- Ales E. (2015), *Quale futuro per il modello partecipativo in Italia?*, in Zoppoli L., Zoppoli A., Delfino M. (a cura di), *Una nuova Costituzione per il sistema di relazioni industriali?*, ES, Napoli, p. 37 ss.
- Apostoli A. (2015), *La forza propulsiva dell'art. 46 della Costituzione al di là della sua sostanziale inattuazione*, in Zoli C. (a cura di), *Lavoro e impresa: la partecipazione dei lavoratori e le sue forme nel diritto italiano e comparato*, Torino, Giappichelli, p. 15 ss.
- Baglioni G. (1995), *Democrazia impossibile? Il cammino e i problemi della partecipazione nell'impresa*, Bologna, Il Mulino.

- Baglioni G. (2015), *Una proposta per la presenza del lavoro negli organi societari*, in Carrieri M., Nerozzi P., Treu T. (a cura di), *La partecipazione incisiva. Idee e proposte per rilanciare la democrazia nelle imprese*, Bologna, Il Mulino, p. 281 ss.
- Balandi G.G. (2011), *Governance e diritto del lavoro*, in *Quaderni Rivista trimestrale del diritto e procedura civile*, n. 4, p. 115 ss.
- Balandi G.G. (2015), *Partecipazione e rapporto di lavoro*, in Zoli C. (a cura di), *Lavoro e impresa: la partecipazione dei lavoratori e le sue forme nel diritto italiano e comparato*, Torino, Giappichelli, p. 63 ss.
- Barbera M. (2016), *L'idea di impresa. Un dialogo con la giovane dottrina giuslavoristica*, Wp Csdle «Massimo D'Antona».IT, n. 293.
- Bellomo S. (2016), *Il compenso orario minimo: incertezze ed ostacoli attuativi dell'ipotezzata alternativa «leggera» al salario minimo legale*, in Zilio Grandi G., Biasi M. (a cura di), *Commentario breve alla riforma «Jobs Act»*, Padova, Cedam, p. 805 ss.
- Biasi M. (2013), *Il nodo della partecipazioni dei lavoratori in Italia. Evoluzioni e prospettive nel confronto con il modello tedesco ed europeo*, Milano, Egea.
- Biasi M. (2014a), *On Uses and Misuses of Worker Participation. Different Forms for Different Goals of Employee Involvement*, in *The International Journal of Comparative Labour Law & Industrial Relations*, vol. 30, n. 4, p. 459 ss.
- Biasi M. (2014b), *Retribuzione di produttività, flessibilità e nuove prospettive partecipative*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, n. 2, p. 337 ss.
- Biasi M. (2015a), *La partecipazione dei lavoratori alla gestione e la Mitbestimmung tedesca*, in Zoli C. (a cura di), *Lavoro e impresa: la partecipazione dei lavoratori e le sue forme nel diritto italiano e comparato*, Torino, Giappichelli, p. 33 ss.
- Biasi M. (2015b), *Il salario minimo legale nel «Jobs Act»: promozione o svuotamento dell'azione contrattuale collettiva?*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, n. 2, p. 371 ss.
- Biasi M. (2015c), *Statutory Employee Representation in Italian and US Workplaces: Comparative Analysis of the Fiat/Chrysler Case*, in *Labor Law Journal*, n. 4, p. 233 ss.
- Biasi M. (2016a), *Ripensando la categoria dirigenziale all'indomani del Jobs Act*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n. 2, in corso di pubblicazione.
- Biasi M. (2016b), *Temporaneità versus stabilità in un mercato del lavoro At-Will: la parabola statunitense e il suo riflesso opaco sull'Italia del Jobs Act*, in Zoppoli L., Saracini P. (a cura di), *La nuova disciplina del contratto di lavoro a termine*, Napoli, ES, in corso di pubblicazione.
- Biasi M., Falsone M. (2014), *Partecipazione e conflitto: i nessi e le finalità*, in Barbera M., Perulli A. (a cura di), *Consenso, dissenso e rappresentanza: le nuove relazioni sindacali*, Padova, Cedam, p. 195 ss.

- Bordogna L. (2011), *Regole delle relazioni industriali e strategie sindacali: riflessioni sulla vicenda Fiat*, in *Italianieuropei*, n. 6, p. 142 ss.
- Borioni P., Leonardi S. (2015), *Modelli di partecipazione a confronto: Germania e Svezia*, in Carrieri M., Nerozzi P., Treu T. (a cura di), *La partecipazione incisiva. Idee e proposte per rilanciare la democrazia nelle imprese*, Bologna, Il Mulino, p. 251 ss.
- Borzaga M. (2015), *Il decentramento «controllato» della contrattazione collettiva nella Repubblica Federale Tedesca come antidoto alla crisi economica: realtà o mito?*, in *Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, vol. 146, n. 2, p. 275 ss.
- Campanella P. (2013), *Decentramento contrattuale e incentivi retributivi nel quadro delle politiche di sostegno alla produttività del lavoro*, in Wp Csdle «Massimo D'Antona».IT, n. 185.
- Carrieri M., Treu T. (2013), *Introduzione. Le relazioni industriali italiane ed europee: innovazioni da completare e convergenze da affinare*, in Carrieri M., Treu T. (a cura di), *Verso nuove relazioni industriali*, Bologna, Il Mulino, p. 7 ss.
- Carrieri M., Nerozzi P. (2015), *Introduzione. Partecipazione e democrazia industriale nelle imprese: un'altra via è possibile*, in Carrieri M., Nerozzi P., Treu T. (a cura di), *La partecipazione incisiva. Idee e proposte per rilanciare la democrazia nelle imprese*, Bologna, Il Mulino, p. 7 ss.
- Cattero B. (2011), *Figlia di un dio minore. Società per azioni europea (SE) e partecipazione a dieci anni dalla direttiva*, in *Sociologia del diritto*, n. 3, p. 75 ss.
- Cella G.P. (2013), *Una sentenza sulla rappresentanza sindacale (o del lavoro?)*, in *Lavoro e diritto*, n. 4, p. 509 ss.
- Ciucciovino S., Tronti L. (2015), *Il sistema retributivo premiale in Fiat/Chrysler Automobile (FCA). Elementi di un nuovo modello contrattuale?*, in *Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, vol. 148, n. 4, p. 651 ss.
- Corti M. (2012), *La partecipazione dei lavoratori. La cornice europea e l'esperienza comparata*, Milano, Vita e Pensiero.
- Corti M. (2014), *Le nuove frontiere della partecipazione dei lavoratori in Francia*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n. 1, p. 284 ss.
- Crotti M.T. (2014), *Il «nuovo» articolo 19 dello statuto dei lavoratori*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 4, p. 635 ss.
- D'Antona M. (1990), voce *Partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. XXII, p. 1 ss.
- Däubler W. (2015), *La rappresentanza degli interessi dei lavoratori al di là della contrattazione collettiva*, in *Lavoro e diritto*, 1, p. 93 ss.

- Deakin S. (2012), *The Corporations as Commons: Rethinking Property Rights, Governance and Sustainability in the Business Enterprise*, in *Queen's Law Journal*, vol. 37, p. 339 ss.
- Dell'Aringa C. (2013), *L'accordo sulla produttività: quali prospettive per competitività e salari?*, in *Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, vol. 138, n. 2, p. 293 ss.
- De Angelis L. (2012), *Riflessioni sulla partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, in *Rivista di diritto dell'impresa*, n. 1, p. 81 ss.
- de Ferra G. (2015), *La partecipazione dei lavoratori alla gestione delle aziende (rectius, delle imprese)*, in *Rivista delle società*, n. 6, p. 1298 ss.
- Durante A. (2013), *Il coinvolgimento dei lavoratori nell'impresa tra libertà economica e democrazia industriale*, Mantova, Universitas Studiorum.
- Galgano F. (1982), *Art. 41*, in Branca G. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, p. 1 ss.
- Ghezzi G. (1980), sub *Art. 46*, in Branca G. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, vol. III, *Rapporti economici*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1980, p. 69 ss.
- Giugni G. (1976), *Ancora una nota sulla democrazia industriale*, in *Politica del diritto*, II, p. 153.
- Gottardi D. (2014), *Ultima chiamata per il sistema dualistico: partecipazione negata dei lavoratori e rischi di sistema*, in *Diritti lavori mercati*, n. 3, p. 575 ss.
- Grandori A. (2015), *10 tesi sull'impresa. Contro i luoghi comuni dell'economia*, Bologna, Il Mulino.
- Guaccerio A. (2004), *Artt. 2409-octies-2409-quinquiesdecies*, in Nicolini G., Stagno d'Alcontres S. (a cura di), *Società di capitali. Commentario*, II, Napoli, Jovene, p. 885 ss.
- Guarriello F. (2011), *Commentario alla direttiva 2001/86/CE*, in Corapi D., Pernazza F. (a cura di), *La società europea. Fonti comunitarie e modelli nazionali*, Torino, Giappichelli, p. 287 ss.
- Hogler R.L. (2015), *The End of American Labor Unions: The Right-To-Work Movement and the Erosion of Collective Bargaining*, Santa Barbara, Praeger.
- Ichino P. (2005), *A che cosa serve il sindacato?: le follie di un sistema bloccato e la scommessa contro il declino*, Milano, Mondadori.
- Imberti L. (2013), *A proposito dell'articolo 8 della legge n. 148/2011: le deroghe si fanno, ma non si dicono*, vol. 138, n. 2, p. 255 ss.
- Lassandari A. (2013), *Divisione sindacale e «crescita di produttività e competitività»*, in *Lavoro e diritto*, n. 2, p. 244 ss.

- Leonardi S. (2015), *Employee participation and involvement: the Italian case and trade union issues*, in *Transfer*, n. 1, p. 1 ss.
- Marchetti P.G. (1983), *La democrazia azionaria nella prospettiva delle direttive comunitarie*, in Aa.Vv., *Democrazia industriale e democrazia azionaria nelle direttive comunitarie*, Milano, Franco Angeli, p. 58 ss.
- Massagli E., Pignatti Morano F. (2016), *Detassazione e decontribuzione del salario di produttività*, in Tiraboschi M. (a cura di), *Le nuove regole del lavoro dopo il Jobs Act*, Milano, Giuffrè, p. 377 ss.
- Menegatti E. (2012), *La delega sulla partecipazione dei lavoratori: verso un nuovo modello di relazioni industriali?*, in Carinci F., Miscione M. (a cura di), *Commentario alla Riforma Fornero (Legge n. 92/2012 e Legge n. 134/2012). Licenziamenti e rito speciale, contratti ammortizzatori e politiche attive*, in *Diritto e Pratica del Lavoro*, Supplemento n. 33, p. 208 ss.
- Militello G. (2015), *Un grande obiettivo: la democrazia economica*, in Carrieri M., Nerozzi P., Treu T. (a cura di), *La partecipazione incisiva. Idee e proposte per rilanciare la democrazia nelle imprese*, Bologna, Il Mulino, p. 327 ss.
- Montalenti P. (1981), *Democrazia industriale e diritto dell'impresa*, Milano, Franco Angeli.
- Montalenti P. (2008), *Il Modello Dualistico: alta amministrazione e funzioni di controllo tra autonomia privata e regole imperative*, in *Banca borsa e titoli di credito*, n. 6, p. 689 ss.
- Napoli M. (2008, a cura di), *L'impresa di fronte all'informazione e consultazione dei lavoratori. Commentario sistematico al d.lgs. 6 febbraio 2007, n. 25*, in *Nuove leggi civili commentate*, n. 4, p. 843 ss.
- Napoli M. (2013), *La Corte costituzionale «legifera» sulla Fiom nelle Aziende «Fiat»*, in *Lavoro e diritto*, n. 4, p. 521 ss.
- Oecd (2013), *Economic Survey: Italy 2013*, Oecd Publishing.
- Olivelli P., Ciocca G. (2011), *La partecipazione del sindacato in generale*, in Lunnardon F. (a cura di), *Conflitto, concertazione e partecipazione*, vol. III, in Persiani M., Carinci F. (diretto da), *Trattato di Diritto del lavoro*, Padova, Cedam, p. 773 ss.
- Pedrazzoli M. (1985), *Democrazia industriale e subordinazione. Poteri e fattispecie nel sistema giuridico del lavoro*, Milano, Giuffrè.
- Pedrazzoli M. (2005), *Partecipazione, Costituzione economica e art. 46 della Costituzione. Chiose e distinzioni sul declino di un'idea*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, I, p. 435 ss.

- Pedrazzoli M. (2015), *La partecipazione dei lavoratori: un tema di natura costituzionale e politica*, in Zoli C. (a cura di), *Lavoro e impresa: la partecipazione dei lavoratori e le sue forme nel diritto italiano e comparato*, Torino, Giappichelli, p. 1 ss.
- Pera G. (1977), *Sulla partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, in *Diritto del lavoro*, n. 1, p. 109 ss.
- Pero L., Ponzellini A.M. (2015), *Il nuovo lavoro industriale tra innovazione organizzativa e partecipazione diretta*, in Carrieri M., Nerozzi P., Treu T. (a cura di), *La partecipazione incisiva. Idee e proposte per rilanciare la democrazia nelle imprese*, Bologna, Il Mulino, p. 45 ss.
- Pomelli A. (2009), *Sull'indipendenza dei consiglieri di sorveglianza nei gruppi di società*, in *Giurisprudenza commerciale*, n. 5, p. 970 ss.
- Regalia I. (2012), *Italian Trade Unions: Still Shifting between Consolidated Organizations and Social Movements?*, in *Management Revenue*, vol. 23, n. 4, p. 316 ss.
- Rehfeld U. (2015), *Il modello francese di partecipazione alla gestione*, in Carrieri M., Nerozzi P., Treu T. (a cura di), *La partecipazione incisiva. Idee e proposte per rilanciare la democrazia nelle imprese*, Bologna, Il Mulino, p. 225 ss.
- Rodotà S. (1982), *Art. 42*, in Branca G. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, p. 69 ss.
- Sacconi L. (2013), *L'impresa socialmente responsabile e il suo governo multi-stakeholder. Un modello di impresa per il sindacato e la politica democratica*, in *Quaderni rassegna sindacale - Lavori*, n. 3, p. 93 ss.
- Santagata R. (2016), *Corporate governance, impresa-stakeholder e diritto del lavoro nel dibattito anglosassone*, in *Lavoro e diritto*, n. 1, p. 99 ss.
- Schiama L. (2003), *Sub Art. 2409/XII*, in Sandulli M., Santoro V. (a cura di), *La riforma delle società. Commentario*, Torino, Giappichelli, p. 672 ss.
- Seifert A. (2013), *Prefazione a Biasi M., Il nodo della partecipazione dei lavoratori in Italia. Evoluzioni e prospettive nel confronto con il modello tedesco ed europeo*, Milano, Egea, p. I ss.
- Seifert A. (2016), *Employee Participation at Board Level in Europe*, in Basedow J., Su C., Fornasier M., Liukkunen U. (a cura di), *Employee Participation and Collective Bargaining in Europe and China*, Tübingen, Mohr, p. 209 ss.
- Sonnati S. (2015), *Lo stallo del salario variabile: le reti di impresa ed il recupero dell'autonomia individuale in forma assistita come tecniche di implementazione della retribuzione di risultato*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, n. 4, p. 617 ss.
- Tagliente A. (2016), *Le semplificazioni in materia di costituzione e gestione del rapporto di lavoro*, in Zilio Grandi G., Biasi M. (a cura di), *Commentario Breve alla Riforma «Jobs Act»*, Padova, Cedam, p. 769 ss.

- Telljohann V. (2015), *Le nuove piste di Lamborghini e Ducati*, in Carrieri M., Nerozzi P., Treu T. (a cura di), *La partecipazione incisiva. Idee e proposte per rilanciare la democrazia nelle imprese*, Bologna, Il Mulino, p. 71 ss.
- Tiraboschi M. (2016), *Una regolazione agile per il lavoro che cambia*, in www.bollettinoadapt.it, 3 febbraio.
- Treu T. (2011), *Le deroghe contrattuali nel modello tedesco*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n. 2, p. 328 ss.
- Treu T. (2015), *Conclusioni*, in Carrieri M., Nerozzi P., Treu T. (a cura di), *La partecipazione incisiva. Idee e proposte per rilanciare la democrazia nelle imprese*, Bologna, Il Mulino, p. 335 ss.
- Vella F. (2013), *L'impresa e il lavoro: vecchi e nuovi paradigmi della partecipazione*, in *Giurisprudenza commerciale*, n. 1, p. 1120 ss.
- Vitaletti M. (2013), *La retribuzione di produttività*, Napoli, ESI.
- Zilio Grandi G. (2013), *La retribuzione collegata alla produttività aziendale: quadro normativo di riferimento e impatto dell'accordo sui livelli retributivi*, in *Diritti Lavori Mercati*, n. 1, p. 33 ss.
- Zilio Grandi G., Biasi M. (2016), *Introduzione: una riforma in più «fasi»*, in Zilio Grandi G., Biasi M. (a cura di), *Commentario breve alla riforma «Jobs Act»*, Padova, Cedam, p. 1 ss.
- Zoppoli L. (2005), *Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione alla gestione delle imprese*, in *Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, n. 3, p. 373 ss.
- Zoppoli L. (2015), *Le fonti (dopo il Jobs Act): autonomia ed eteronomia a confronto*, Wp Csdle «Massimo D'Antona».IT, n. 284.
- Zoppoli L., Santagata R. (2015), *Il coinvolgimento dei lavoratori nella gestione delle imprese e l'azionariato su base collettiva*, in Carrieri M., Nerozzi P., Treu T. (a cura di), *La partecipazione incisiva. Idee e proposte per rilanciare la democrazia nelle imprese*, Bologna, Il Mulino, p. 299 ss.

ABSTRACT

Nel saggio vengono prese in esame le attuali iniziative volte a rafforzare la partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese, allo scopo di valutare la conformità delle soluzioni proposte con l'attuale cornice normativa. L'Autore esamina innanzitutto la possibile introduzione di forme di partecipazione cd. «strategica» che prevedano la nomina da parte dei lavoratori di uno o più membri degli organi di controllo o di gestione delle società di capitali di maggiori dimensioni, sulla scia del modello tedesco. In secondo luogo, vengono esplorate le potenzialità di un collegamento tra decentramento contrattuale, produttività e partecipa-

zione cd. «organizzativa» in grado di costituire il prologo per lo sviluppo in futuro di forme partecipative anche in ambito gestionale. In seguito, l'Autore si interroga sul tipo di intervento maggiormente in linea con il quadro normativo, come pure sulle sue eventuali ricadute sistemiche, dedicando le riflessioni conclusive alle caratteristiche e alla posizione della forza lavoro che da più parti si vorrebbe vedere maggiormente coinvolta nelle scelte aziendali all'interno dell'attuale mercato del lavoro.

THE BROAD FRAMEWORK OF A REFORM AIMED
AT PROMOTING EMPLOYEE INVOLVEMENT

The essay provides a general overview on the current efforts to promote employee involvement in the management of companies. The Author examines at first the so called «board-level participation», which concerns the conferral to the employees of the right to appoint one or more members of the company boards, as in the German example. Subsequently, the Author discerns a link between collective bargaining decentralization, firm productivity and employee involvement, which may become the potential prologue for a further role of employees in the firm management. Ultimately, the Author discusses the type of measure which would be most consistent with the legal framework and its impact on the latter, before questioning the compatibility of a reform aimed at promoting employee involvement with the characteristics of the current Italian labor market.

La partecipazione impallidita: cooperative, lavoratori e sindacati

*Mario Ricciardi**

1. L'Indagine

Quello che segue è il resoconto di un recente viaggio nel mondo delle cooperative in Emilia Romagna. Nei mesi circostanti il congresso regionale di Legacoop Emilia Romagna (cioè tra la fine del 2014 e gli inizi dell'anno successivo) abbiamo incontrato venticinque tra manager, amministratori di cooperative di diversi settori e dirigenti di Legacoop nazionale, regionale e provinciale, che con cortesia e pazienza hanno risposto alle nostre domande, illustrandoci vari aspetti del funzionamento delle cooperative emiliano-romagnole nell'attuale congiuntura. Le cooperative che abbiamo scelto per la nostra indagine sono di dimensioni medio-grandi, appartenenti ai principali settori in cui opera la cooperazione: produzione-lavoro, servizi, consumo, sociali. L'obiettivo era quello di misurare lo «stato di salute» della partecipazione dei soci e dei lavoratori, e non va trascurato il contesto assai peculiare vissuto il quel momento (e ancora oggi, ovviamente) dal movimento cooperativo, in particolare, ma non soltanto, in quella che è una delle «culle» della cooperazione, l'Emilia Romagna. Da un lato, la profonda crisi che ha riguardato diverse aziende cooperative ha sollecitato a interrogarsi anche sui modi in cui il complesso della governance cooperativa aveva affrontato e gestito le difficoltà. Dall'altro, l'emergere nel dibattito italiano del tema della partecipazione dei lavoratori alle scelte aziendali come uno degli strumenti per affrontare più efficacemente le sfide congiunturali e strutturali del nostro sistema produttivo invita a indagare un poco più in profondità di quanto si faccia di solito sul funzionamento della partecipazione in quello che è stato e dovrebbe essere il suo ambiente naturale, appunto la cooperazione.

* Mario Ricciardi è docente di Relazioni industriali presso la Scuola di Scienze politiche dell'Università di Bologna.

Ha partecipato all'indagine Mattia Casula, dottorando di ricerca presso l'Università Luiss «Guido Carli».

A dire il vero quello che abbiamo fatto in questi mesi, più che un viaggio, è stato un ritorno. Nel biennio 2010-2011, su impulso della Fondazione Barberini, avevamo fatto una prima «immersione» nel mondo della cooperazione, anche allora incontrando un numero di amministratori e manager all'incirca equivalente a quello attuale, e successivamente raccogliendo, attraverso la somministrazione di questionari, l'opinione di 35 cooperative.

Che cosa emerge, allora, dall'indagine? Il versante forse più approfondito dalla ricerca, quello cioè delle relazioni industriali, diede risposte abbastanza rassicuranti, anche se contrassegnate, com'è ovvio, da luci e ombre. Nel complesso, la ricerca descriveva un rapporto costante tra le cooperative e i sindacati, caratterizzato da una rete di relazioni formali e informali, tra le rappresentanze sindacali, gli organi di governance e la tecnostruttura aziendale, aventi come oggetto non soltanto le condizioni di lavoro, ma anche le prospettive produttive e occupazionali delle aziende cooperative.

L'altra faccia della medaglia era rappresentata però dal fatto che questo buon rapporto «costava», per dir così, alle imprese, salari talvolta più elevati rispetto ai concorrenti, condizioni di lavoro migliori, sistemi di welfare aziendale spesso notevolmente avanzati, e un ricorso più circoscritto, rispetto alle imprese non cooperative, a rapporti di lavoro atipici. Il che incideva in parte sulla competitività aziendale, ma andava comunque messo sull'altro piatto della bilancia con un maggiore coinvolgimento attivo dei lavoratori.

D'altra parte, però, il dato che emergeva con una certa evidenza era che comunque questa fitta rete di rapporti con le rappresentanze sindacali, utile per mantenere un elevato grado di pace sociale nelle aziende e nel sistema, non dava luogo però a un effettivo coinvolgimento, nelle decisioni aziendali. Nel complesso, e fatte ovviamente le debite distinzioni tra settori, aziende e territori, sotto un «guscio» formale di norme contrattuali e di prassi di confronto estremamente ricco e differenziato, la ricerca rilevava che la «quantità e qualità di questa partecipazione rischia di essere in diversi casi non sufficientemente attiva e all'altezza di quello che si immagina dovrebbe essere lo «stile» cooperativo, e sarebbe certamente più utile se anche le controparti e i lavoratori si attrezzassero meglio nelle abbastanza numerose occasioni di confronto».

Anche sull'altro versante della partecipazione, quello «sociale», la ricerca metteva in evidenza luci e ombre. Da un lato, si evidenziava lo sforzo per ampliare la base sociale, rendere attrattiva l'adesione alla cooperativa attraverso una pluralità di strumenti e di iniziative, e il sostanziale rispetto delle

scadenze «sociali» (assemblee, consigli d'amministrazione, in alcuni casi commissioni di soci) e un impegno a rendere più agevole la partecipazione stessa, attraverso assemblee ripetute e separate territorialmente nelle cooperative più grandi, e la predisposizione di incentivi vari alla partecipazione.

Il quadro così descritto mostrava tuttavia diverse criticità. Innanzitutto, quale che fosse il tasso di partecipazione alle assemblee, l'indagine mostrava che sovente le assemblee stesse avevano un ruolo comunque poco più che di ratifica formale di decisioni assunte dal consiglio d'amministrazione, le quali erano a loro volta il risultato di decisioni prese in sedi più ristrette, con il decisivo apporto dei vertici della tecnostruttura. La passività e la tendenza alla delega da parte della base sociale sembravano essere piuttosto diffuse, rappresentando per alcuni aspetti l'altra faccia e l'alibi del deficit di trasparenza da parte dei vertici, e anche gli sforzi per superarle non apparivano troppo convinti. Un'altra criticità riguardava il rinnovamento delle leadership aziendali. In realtà, i dati della ricerca rivelavano che il ricambio (anche) generazionale avveniva piuttosto lentamente, soprattutto nelle cooperative più «ricche» e per ciò stesso più «chiuse».

La ricerca rivelava, in sostanza, che la partecipazione in cooperativa, nelle sue varie forme, pur essendo ancora un valore sentito e praticato, era piuttosto «stanca». E che ad aggravare la situazione c'erano soprattutto due aspetti: da un lato, un clima culturale e un approccio diffuso ai temi dell'impresa e delle relazioni industriali nel nostro paese, esitanti, se non in diversi casi esplicitamente ostili verso la partecipazione; dall'altro, il sopravvenire della crisi, che poteva indurre a considerare un impiccio i tempi e le procedure della partecipazione di fronte alla rapidità delle decisioni da prendere, ma che, come vedremo meglio tra poco, induceva anche una parte dei vertici cooperativi a restringere ulteriormente il «cerchio» decisionale per celare gli errori compiuti, o le indecisioni sulle scelte da fare.

2. Crisi e partecipazione

Se questo è stato dunque il preambolo della ricerca, l'obiettivo conseguente è stato quello di aggiornarne i contenuti, privilegiando sostanzialmente tre ambiti tematici su cui abbiamo interrogato i nostri interlocutori. Un primo ambito capire cosa è successo negli anni più intensi della crisi, e quale impatto la crisi ha avuto sulle imprese che abbiamo intervistato, e anche, più

in generale, nei settori cui esse appartengono. Un secondo ambito tematico ha riguardato la partecipazione sociale, e un terzo le relazioni industriali. Le osservazioni che ne abbiamo tratto, e che qui illustreremo, sono ovviamente parziali, tenuto conto del numero limitato di interlocutori, ma probabilmente utili per individuare alcuni temi, certamente tutti da approfondire.

Il primo dato che emerge con evidenza è che la crisi ha colpito in maniera generalizzata tutta l'economia cooperativa, ma lo ha fatto con intensità e modalità molto diverse non solo tra i settori, ma anche all'interno degli stessi, e perfino tra aziende contigue.

Com'è ben noto il «cratere» della crisi si è collocato nel comparto delle costruzioni, un settore nel quale la cooperazione ha una presenza storicamente forte, e che, come è altrettanto noto, sta attraversando la fase più difficile dal dopoguerra a oggi.

Le cooperative edili emiliano-romagnole hanno avuto un ruolo fondamentale nello sviluppo economico della regione, dando altresì un contributo fondamentale al rinnovamento infrastrutturale dell'intero paese.

Le ragioni della crisi che ha portato alcune di esse al default sono varie. Esse vanno fatte per lo più risalire a scelte compiute quando il mercato dell'edilizia era fiorente, e decidere di dedicarsi ai lavori pubblici nel nostro paese e all'attività di costruzione e vendita di edilizia residenziale, industriale, terziaria, era una scelta premiante. Molte cooperative edili, sia di grandi che di medie dimensioni, hanno da un certo punto in poi consapevolmente scelto di dedicarsi al mercato domestico, talora abbandonando mercati esteri in cui avevano operato, sia pure diversificando, in alcune fasi, le attività. La crisi ha cominciato a mordere sostanzialmente per due ragioni, il rarefarsi dei lavori pubblici, e soprattutto dei grandi lavori, e la crisi dell'immobiliare, nel quale le cooperative avevano investito ingenti capitali, confidando in un mercato che aveva avuto una fase di rapida espansione continua e prolungata e che comunque, anche nei suoi andamenti ciclici, non aveva mai conosciuto in passato un arresto così profondo, esteso e prolungato.

E qui, stando alle informazioni raccolte, si è verificato un fenomeno che ha aggravato la situazione, vale a dire l'esitazione da parte dei vertici di alcune cooperative a prendere atto della crisi, e ad adottare le misure necessarie per fronteggiarne le conseguenze nel breve e medio periodo. Quali siano le ragioni di queste esitazioni, che hanno portato a «mettere la polvere sotto il tappeto» adottando misure forse opportune in presenza di crisi congiunturali e transitorie ma decisamente da evitare di fronte a situazioni

molto più gravi, non è facile dire. Certo, la profondità della crisi è stata inaspettata, e per un certo periodo si è ottimisticamente pensato che «'a nuttata» fosse breve. Dalle informazioni ricevute si possono tuttavia cogliere altre ragioni, come la difficoltà dei gruppi dirigenti a cogliere i segnali e la dimensione della crisi, la scarsa disponibilità a far circolare le informazioni sulla reale situazione economico-finanziaria dell'azienda, la volontà di non «allarmare» clienti, fornitori, prestatori del prestito sociale sulla solidità della cooperativa, la difesa di posizioni di leadership dei gruppi dirigenti acquisite in tempi anche abbastanza lontani, e consolidate dai risultati di una crescita continua.

Qualcuno, per la verità, non ce l'ha proprio fatta, e ha attraversato l'inferno del fallimento, del default del prestito sociale, in qualche caso della ripartenza con un'altra natura sociale, questa volta non cooperativa. È piuttosto lacerante ascoltarne la storia, il succedersi di difficoltà oggettive, errori gestionali, conseguenze sociali sul territorio d'insediamento. Ma la conseguenza forse più pesante è l'ombra di sfiducia che queste vicende hanno proiettato sul metodo cooperativo, sull'idea stessa della cooperazione.

Fuori dal cratere della crisi le cose sembrano andare meglio, almeno nelle cooperative che abbiamo intervistato. Tuttavia la crisi si avverte anche qui. Il settore dei servizi è ben presente nel mondo cooperativo, e svolge una quantità piuttosto diversificata di attività, dalle pulizie, alla vigilanza, agli autotrasporti, alla logistica, alla ristorazione. Da un lato, quindi, il settore risente della crescente richiesta da parte dei committenti, pubblici e privati, di prestare servizi a costi sempre più bassi, ma senza incidere sulla qualità della prestazione, dall'altro si risente sempre più fortemente della concorrenza, sia da parte di imprese private, sia, soprattutto in alcuni settori come la logistica e le pulizie, da parte delle cosiddette cooperative «spurie» che prestano servizi a costi molto bassi, praticando quasi sempre condizioni salariali e lavorative deteriori, non applicando i contratti o applicando contratti «pirata», non pagando regolarmente i dipendenti, trascurando le norme sulla sicurezza. Le cooperative del settore vengono insomma aggredite su due fronti, da un lato dalla crisi e dall'altro da una concorrenza ai limiti o addirittura fuori della legalità. Il dato è preoccupante anche perché ha effetti sull'immagine stessa della cooperazione, al punto da rendere difficile raccogliere nuove adesioni sociali nelle zone in cui la presenza di cooperative spurie alimenta i pregiudizi contro la cooperazione.

Nel settore delle cooperative sociali soltanto alcuni aspetti somigliano da vicino a quelli appena menzionati per i servizi. Anche qui c'è dipendenza dalla committenza del settore pubblico, con tutte le conseguenze legate a una politica di riduzione della spesa pubblica che non è quasi mai selettiva rispetto all'importanza e alla qualità dei servizi da offrire. Anche qui la crisi si manifesta dunque attraverso la richiesta di prestare servizi a costi sempre più bassi, nell'allungamento dei tempi di pagamento e, per quanto in misura più ridotta rispetto al settore dei servizi, nella presenza di concorrenza al ribasso di privati e cooperative spurie. Si tratta di fattori che esercitano effetti negativi soprattutto in termini di bassa redditività (circa il tre per cento in Emilia Romagna), in particolare sulle cooperative di piccole dimensioni.

Per quanto riguarda la cooperazione di consumo la crisi è ovviamente legata al calo dei consumi, e sembra essere percepita sia dalla cooperazione di consumo «classica» (soci/consumatori) sia dalla cooperazione che mette insieme soci/imprenditori, anche se parzialmente diverse sono le strategie di risposta. Dalle informazioni ricevute si coglie che, più che da un calo della quantità di merce venduta, la crisi è soprattutto percepibile come riduzione degli utili per la contrazione del valore dei prodotti venduti, a seguito della scelta dei consumatori verso prodotti a più basso prezzo e alla necessità di ricorrere a promozioni.

3. Governance e partecipazione

Per misurare lo stato di salute della partecipazione sociale c'è un misuratore che a noi è sembrato molto utile e anche molto attuale, nonostante siano trascorsi sette anni dalla sua pubblicazione. È il documento sulle «linee guida per la governance delle cooperative aderenti a Legacoop» approvate dalla direzione nazionale di Legacoop il 18 settembre 2008 che rappresenta una sintetica e fondamentale elencazione di principi e metodi operativi per equilibrare efficienza e partecipazione, modernità e valori.

Riassumendo in breve i contenuti del documento, si inizia con la riaffermazione del principio della porta aperta, necessario per il rinnovamento della base sociale e da gestire in base a requisiti e procedure di accesso determinati secondo criteri di equità e trasparenza. La partecipazione dei soci deve essere favorita attraverso procedure formalizzate di informazione sulle decisioni maggiormente rilevanti che si avvalgono di tutti gli strumenti di-

sponibili, da incontri e gruppi di lavoro preassembleari, agli *house organ*, alle tecnologie informatiche.

Nei gruppi a controllo cooperativo le informazioni devono riguardare anche quanto di rilevante avviene nelle società controllate, nonché il raccordo tra l'attività di queste e la finalità mutualistica propria della capogruppo.

La partecipazione dei soci all'assemblea deve essere garantita attraverso forme di convocazione efficaci, e la sua effettuazione deve essere tale da garantire la massima partecipazione, soprattutto nelle cooperative più grandi e complesse. L'elezione delle cariche sociali deve avvenire con procedure formalizzate e trasparenti, le candidature devono essere rese pubbliche con le caratteristiche professionali e personali dei candidati, dev'essere garantita un'adeguata rappresentanza di genere e di eventuali soci finanziatori, è necessaria la rotazione nelle cariche sociali, con un ricambio preferibilmente parziale degli amministratori. Le linee guida sottolineano anche l'opportunità che si introduca un limite al numero degli incarichi, e che il trattamento economico dei manager sia regolamentato e/o affidato a un apposito comitato remunerazione.

Molto importanti sono poi le indicazioni riguardanti il controllo: qui il documento raccomanda la distinzione tra i ruoli di indirizzo e quelli di gestione, indica l'opportunità di introdurre la figura degli amministratori indipendenti, e richiama la possibilità di ricorrere al modello dualistico di governance.

Infine, le linee guida affidano alla struttura associativa un compito di vigilanza sul processo di applicazione dei principi ivi contenuti nelle aziende cooperative aderenti.

Il documento – del quale abbiamo riportato qui molto sommariamente alcuni contenuti, ma si tratta di un testo piuttosto articolato e ricco di indicazioni operative – risale, come si è detto, al 2008, e appare piuttosto evidente l'intenzione di «richiamare» il mondo cooperativo, fin troppo diversificato come concreti modelli e stili di governance, verso una moderna e certamente rivisitata adesione ai principi identitari della cooperazione. È interessante verificare come e in che misura i suoi contenuti siano stati effettivamente recepiti nelle aziende coinvolte nella nostra ricerca.

Per quanto riguarda l'apertura della «porta», occorre innanzitutto rilevare una minore presenza percentuale di soci rispetto ai lavoratori nelle cooperative di produzione lavoro, una percentuale tra il 40 e il 60 per cento nella maggior parte delle altre, un deciso aumento della base sociale nella coope-

razione sociale, un rapporto ovviamente molto più squilibrato nella cooperazione di consumo.

Nella maggior parte delle cooperative interpellate la «porta» per diventare soci è spalancata. Laddove è più o meno socchiusa lo si deve in qualche caso all'importo della quota sociale (soprattutto nelle cooperative di produzione), in altri ai requisiti richiesti.

I meccanismi di partecipazione assembleare sono piuttosto vari, ma sembrano, nel loro complesso, essere piuttosto coerenti con quelli contenuti nelle linee guida. Convocazioni dell'assemblea trasparenti, due-tre assemblee all'anno, che spesso riguardano il preconsuntivo, il budget, il bilancio e le cariche sociali. Le riunioni sono, in quasi tutti i casi esaminati, precedute da incontri preparatori, ai quali sono talvolta invitati anche dipendenti non soci, che in qualche caso vengono invitati pure alle assemblee, ovviamente senza diritto di voto. Nelle grandi cooperative vi sono articolazioni territoriali, i comitati (o sezioni) soci, che hanno una loro vita sociale, che non si occupano di gestione, ma di rapporti con i soci e con il territorio, ma svolgono anch'essi un ruolo informativo. In alcuni casi tali comitati esprimono membri del Consiglio d'amministrazione.

Talvolta l'acquisizione dello status di socio è preceduta da una qualche formazione, tendente a illustrare storia, diritti e doveri. E in diversi casi l'informazione dei soci passa anche attraverso strumenti informativi come *house organ* e/o siti aziendali

Nonostante ciò non si può dire che la partecipazione alle assemblee sia del tutto soddisfacente, anche dal punto di vista meramente quantitativo. La partecipazione è mediamente bassa quando le cose vanno bene e aumenta quando ci sono problemi e/o in occasione del rinnovo degli organi. La partecipazione è, inoltre, solitamente più alta nelle cooperative di dimensioni più piccole, e in quelle con un'organizzazione più concentrata territorialmente e più compatta dal punto di vista organizzativo.

Per quanto riguarda le regole sulla formazione dei gruppi dirigenti, dalle informazioni avute dagli intervistati, spesso le regole prevedono un limite ai mandati (per lo più tre, nelle cooperative da noi consultate), che può avere deroghe che talvolta però prevedono un quorum maggiore per essere confermati, e forme di rinnovo parziale dei Consigli d'amministrazione. È interessante rilevare tuttavia che anche nel limitato numero di casi da noi osservato non mancano presidenze ultradecennali e, d'altro canto, vicende nelle quali, come abbiamo già ricordato, l'avvicinarsi dei gruppi dirigenti

è stato tutt'altro che un tranquillo e fisiologico passaggio di consegne. Vicende di epiche battaglie di difesa della poltrona ci sono state raccontate, anche se sempre con il vincolo dell'anonimato.

Per quanto riguarda la composizione e il funzionamento del Consiglio d'amministrazione, la situazione sembra essere, anche nel limitato campione da noi esaminato, molto diversificata. Qui sembra esservi, tuttavia, il cuore delle criticità. Come si è detto, il Consiglio d'amministrazione ha spesso una composizione piuttosto eterogenea, essendo in diversi casi composto sia da consiglieri espressione dei comitati (o sezioni) soci, e quindi espressione di una leadership «territoriale» formatasi probabilmente attraverso il prestigio o l'attivismo nelle attività sociali, sia, in diversi casi, da esponenti della tecnostuttura.

La composizione mista del Consiglio, che contraddice il principio della distinzione tra indirizzo/controllo e gestione, contiene certamente aspetti di criticità, anche perché presenta il rischio che si generi, all'interno del Consiglio d'amministrazione, uno squilibrio di conoscenze e quindi di potere tra chi è in possesso di informazioni quotidiane e dettagliate sull'andamento aziendale e chi no. Bisogna inoltre ricordare che in alcune aziende e in alcuni settori il gap culturale tra la struttura tecnica e la grande maggioranza dei soci e dei dipendenti è molto rilevante, e che nelle aziende molto disperse sul territorio, con cantieri ecc. le informazioni circolano spesso con difficoltà.

Ancora più delicato è il caso in cui il vertice aziendale ha anche responsabilità direttamente operative (il che può avvenire con l'unicità delle cariche di presidente e direttore generale, ovvero con l'attribuzione di deleghe specifiche e di peso al presidente e ai consiglieri): in questo caso lo squilibrio tra indirizzo, gestione e controllo è evidente, e si verifica una concentrazione di potere che può solo indurre a sperare nelle capacità e nella visione strategica di chi lo concentra nella sua persona e, naturalmente, nelle capacità di comprensione/controllo dei consiglieri e dei soci.

Del resto, basta vedere come sono andate le cose nelle aziende che hanno risentito più fortemente della crisi. Per quanto riguarda ad esempio le cooperative del settore delle costruzioni le opinioni raccolte sono in generale molto critiche sul funzionamento pre-crisi. In diversi casi la situazione che ci è stata raccontata era caratterizzata da leadership aziendali insediate da molto tempo, fortemente accentratrici, il che aveva contribuito a determinare un atteggiamento passivo non solo da parte dei soci, ma an-

che da chi (Consiglio, strutture associative) avrebbe dovuto esercitare il controllo. Il dato che comunque emerge abbastanza nettamente è che la concentrazione delle informazioni e dei poteri, la carenza di informazioni e di controlli, la timidezza nell'informare la base sociale delle situazioni effettivamente verificatesi e l'adozione di misure tendenti a minimizzare l'impatto della crisi nel breve periodo, ma strategicamente controproducenti, sono state, se non le cause prime, certamente amplificatori e aggravanti della crisi.

È possibile affermare che i problemi e le distorsioni nel «metodo» cooperativo sono limitati ad alcuni casi ormai esplosi e non ripetibili? Non si può tacere che gli avvenimenti recenti fanno suonare più di un campanello d'allarme: se i casi di crisi più conclamata hanno avuto come concause un deficit di partecipazione e di controllo, un'evidente confusione tra indirizzo e gestione, un eccesso di concentrazione di poteri in ristrette oligarchie, diversi assetti ed equilibri che abbiamo rilevato anche al di fuori del «cratere» della crisi non sono ancora oggi troppo diversi, anche se naturalmente le condizioni oggettive (di mercato, patrimoniali, organizzative) e soggettive possono fare molta differenza.

Come fare a rivitalizzarla e potenziarla, questa partecipazione dei soci e dei lavoratori, di cui sembra che si percepiscano più i problemi quando non c'è, o non c'è abbastanza, che i pregi quando c'è?

Dall'indagine che abbiamo condotto ci sembra emergere innanzitutto l'importanza che ha/avrebbe un'applicazione più generalizzata e puntuale delle linee guida del 2008, in particolare per gli aspetti che riguardano la distinzione tra indirizzo/gestione/controllo, la dialettica tra gli organi sociali e l'adozione di misure come l'immissione di amministratori indipendenti e l'adozione del modello dualistico, un rafforzamento della «funzione di presidio delle regole e dei valori» da parte delle strutture associative.

A questo, tuttavia, va aggiunto qualcos'altro. La partecipazione è un valore in sé, ma in un contesto fatto di imprese, la partecipazione deve servire a creare un valore aggiunto che le rende più competitive in quanto possono giovare dell'apporto attivo di tutti coloro che vi lavorano, e in più perché vi si crea una dialettica che aiuta gli amministratori e il management da un lato, i lavoratori dall'altro, a creare quella circolazione di informazioni, di innovazioni e di stimoli che consente di evitare gli errori e di prendere consensualmente le decisioni, facili o difficili, che servono alla buona salute dell'impresa e al benessere di chi vi lavora.

Per ottenere questi risultati, la partecipazione «classica» è sicuramente utile, ma probabilmente non basta. Qui il discorso si farebbe molto ampio, e in questa sede lo si può solo richiamare per sommi capi.

Per dirla in maniera estremamente sintetica, il tema è in larga misura quello di investire, o per meglio dire completare lo «sguardo» con cui si decide all'interno dell'impresa, passando da una situazione nella quale lo «sguardo» è esclusivamente verticale, dall'alto verso il basso, ed è quindi competenza esclusiva del management aziendale, a una situazione nella quale lo «sguardo» di chi lavora acquisisce un peso rilevante nel processo decisionale. Ovviamente le forme che questo cambiamento può assumere sono le più varie, e cambiano a seconda del settore, dell'azienda, dell'organizzazione del lavoro. Esiste su questo, com'è noto, un'abbondante letteratura teorica, e anche molte esperienze pratiche, alcune note, altre meno, anche se non abbastanza diffuse nel nostro paese. Il riferimento è ai processi di cambiamento reale nell'organizzazione del lavoro, la creazione di gruppi di intervento e miglioramento delle condizioni di lavoro e della sicurezza, lo stimolo a forme di rotazione, allargamento, arricchimento delle mansioni e dei compiti, processi di formazione diffusi finalizzati ad acquisire le capacità cognitive e le conoscenze tecniche per identificare, decidere e ottimizzare i cambiamenti. Naturalmente l'attivazione di pratiche come queste, che aumentano l'autonomia e l'interattività dei lavoratori, singoli e in gruppo, ma ne accrescono anche la motivazione e l'identificazione con il lavoro e l'azienda, richiedono anche un parallelo «allenamento alla delega» da parte del management, «allenamento» che peraltro dovrebbe essere consueto nel contesto cooperativo.

Su questo tema occorre aggiungere che dai colloqui e dalle osservazioni che è stato possibile fare durante questa fase della nostra ricerca si è rilevato che vi sono (almeno) due fattori che possono aiutare molto a creare le condizioni favorevoli alla partecipazione continua e dal basso nel senso da ultimo illustrato. Uno è l'esistenza di un contesto aziendale molto innovativo, e con la presenza di una forza-lavoro (soci e non) con un buon livello di scolarità e adeguatamente motivata. Il secondo è, appunto, l'esistenza del «clima» cooperativo, cioè di un tessuto di informazioni e di relazioni che tenga uniti soci e non soci, facendoli sentire protagonisti di un progetto comune. Si tratta di condizioni che, laddove si realizzano, possono perfino rendere quasi superflue le tecniche manageriali (circoli di qualità, e quant'altro) che sono invece raccomandate in contesti aziendali diversi.

Della creazione di un clima partecipativo può far parte anche uno strumento che è da tempo presente nel mondo cooperativo, ma ha avuto di recente uno sviluppo crescente in tutto il sistema delle imprese, ed è il fenomeno del cosiddetto «welfare aziendale». In quest'ambito le imprese cooperative sono state spesso pioniere, creando molte esperienze, di varia natura. Interessante è la possibilità di fare rete, utilizzando le numerose competenze già esistenti all'interno del movimento cooperativo: sistema pensionistico, salute, conciliazione del tempo di lavoro e di vita, consumo sostenibile, ambiente e svago ecc.

Se dunque, da un lato, la partecipazione «cooperativa» ha sicuramente bisogno, per essere un effettivo fattore di vantaggio, anche di affermare e praticare forme di partecipazione gestionale capaci di coinvolgere i soci, e in certa misura anche i lavoratori non soci, non soltanto nei momenti topici della vita cooperativa, ma in tutte le fasi del processo lavorativo con ampi gradi di autonomia decisionale e operativa, un altro fronte sul quale il movimento cooperativo nel suo complesso dovrebbe impegnarsi è quello istituzionale, della realizzazione cioè di quegli strumenti (anche) legislativi capaci di rafforzare, non soltanto nell'ambito cooperativo, ma più in generale, la partecipazione dei lavoratori nelle imprese del «sistema Italia». Per dirla, anche qui, molto in breve, i progetti esistenti propongono un ventaglio o, per meglio dire, una scala di possibilità, che va dal consolidamento dei sistemi di informazione e consultazione già esistenti nei principali contratti collettivi, a forme di azionariato, fino a modelli che, optando per lo più per il modello dualistico di governance, propongono la partecipazione dei lavoratori agli organi di controllo. Va aggiunto, peraltro, che diversi di questi progetti includono anche forme di regolazione legislativa della rappresentatività sindacale e dell'efficacia generale dei contratti collettivi.

Esaminare gli effetti che l'applicazione di progetti come questi avrebbe sulla cooperazione esula dagli obiettivi e dalle possibilità di questo scritto. Si possono tuttavia fare alcune osservazioni. Da un lato, si può ritenere che introdurre norme più generali e vincolanti sulle informazioni che le imprese devono fornire alle rappresentanze dei lavoratori avrebbe un effetto positivo su quella trasparenza delle decisioni aziendali che è un aspetto storicamente critico nel nostro sistema produttivo ma che, almeno da quanto abbiamo potuto vedere, non si può dire sia del tutto risolto anche nel mondo della cooperazione. C'è poi una ragione più generale per cui un'iniziativa che spostasse più decisamente verso l'orizzonte partecipativo le relazioni di la-

voro farebbe bene (anche) alla cooperazione. Chiedere ad amministratori e manager della cooperazione di tenere comportamenti «partecipativi» mentre gran parte del sistema di relazioni industriali italiano, e non solo, sembra incamminarsi in tutt'altra direzione è certamente importante, ma rischia di trasformarsi in una mozione, degli affetti, se non è accompagnato e sostenuto da una più ampia e solida azione tendente a spostare il baricentro delle relazioni industriali verso direzioni compatibili con questa opzione.

4. Le relazioni sindacali

Il triennio che ci separa dalla ricerca precedente è stato caratterizzato, sul piano delle relazioni industriali, da alcune rilevanti novità nei rapporti tra gli imprenditori e le grandi confederazioni sindacali. A partire dal 2009, come è noto, è iniziato un processo di revisione del sistema contrattuale che si è venuto realizzando con una serie di accordi interconfederali aventi come oggetto principalmente la fisionomia dei due livelli contrattuali, nazionale e aziendale, e i rapporti tra essi. Sarebbe imprudente affermare, tuttavia, che questa ripetuta attività negoziale-quadro abbia contribuito davvero a stabilizzare il sistema che appare ancora, nonostante tutto, alla ricerca di un suo equilibrio. Quale è stata, in questo contesto reso così difficile sia per l'incertezza delle regole di funzionamento sia – soprattutto – per l'incedere della crisi, la dinamica delle relazioni industriali nelle cooperative esaminate nell'ultimo triennio?

Possiamo dire innanzitutto che le cooperative, nel loro complesso, continuano a ritenere che applicare regolarmente leggi e contratti ai loro dipendenti, e osservare puntualmente metodi e procedure informative/consultive stabiliti dai contratti collettivi nazionali nei rapporti con gli interlocutori sindacali sia una caratteristica dell'identità cooperativa, anche se dalle interviste si coglie la crescente fatica che comporta il mantenere comportamenti collaborativi e rispettosi dei contratti in contesti spesso caratterizzati dalla difficoltà di contemperare le «buone» relazioni industriali e le esigenze della competitività.

Se volessimo elencare, senza pretese di organicità o completezza, alcune caratteristiche tipiche dell'assetto delle relazioni di lavoro nelle cooperative aderenti a Legacoop diremmo che la «regola del +1» (o talvolta +2 o +3) come ci è stata battezzata da qualche interlocutore è abbastanza generalizzata,

e la si può vedere in numerosi aspetti: dalla percentuale molto elevata di contratti a tempo indeterminato, alla presenza diffusa di prestazioni di welfare, alla presenza di contrattazione di secondo livello più che nelle aziende non cooperative concorrenti, a condizioni retributive e normative spesso più favorevoli ai lavoratori, all'uso di ammortizzatori più «soft» in caso di crisi, e si potrebbe continuare.

Ormai è diffusa però nel management cooperativo l'osservazione che i livelli di tutela dei lavoratori raggiunti negli anni precedenti la crisi, e cristallizzati nei contratti nazionali e aziendali sono difficilmente sostenibili nella situazione attuale. Relazioni industriali corrette sono quindi considerate in diversi casi più un vincolo che un'opportunità, anche se numerosi tra i nostri interlocutori ritengono che, particolarmente in contesti a elevata sindacalizzazione questo sia comunque un prezzo da pagare per ottenere almeno in parte una situazione di maggior pace sociale e comportamenti collaborativi dei sindacati nei momenti di crisi.

In questo contesto vi sono tuttavia differenze significative che connotano le relazioni sindacali nel mondo cooperativo come un arcipelago piuttosto frastagliato.

Guardando alle aziende da noi osservate ci si trova di fronte a una scala di situazioni e di comportamenti che vanno da situazioni che possiamo definire «virtuose» a situazioni definibili come «critiche»

Da un lato c'è un «tipo» che definiremo virtuoso, nel quale le relazioni industriali presentano caratteristiche prevalentemente positive. Si tratta di aziende nelle quali vi è una situazione di mercato positiva, un livello tecnologico di forte innovazione accompagnato da una forza lavoro composta da un alto numero di lavoratori a elevata scolarità e forte specializzazione. Qui le relazioni industriali sono caratterizzate da rapporti costanti tra l'azienda e i rappresentanti sindacali, e la dinamica che ci viene descritta è quella di aziende che precedono addirittura le richieste sindacali su argomenti *clou* come il welfare aziendale, l'ambiente di lavoro, gli investimenti. Il livello di trasparenza delle decisioni aziendali vede una positiva sinergia tra la partecipazione sociale e quella di relazioni industriali (i frequenti momenti di confronto con i soci fanno sì che l'insieme dei lavoratori sia costantemente informato dell'andamento della cooperativa) e l'elevata professionalità degli occupati aiuta molto l'identificazione dei lavoratori, soci e non, con il proprio lavoro e con il successo dell'azienda. I momenti di conflitto, che pure ogni tanto si verificano, con i sindacati,

vengono superati nell'ambito aziendale, senza che vi sia bisogno di particolari coinvolgimenti delle strutture associative.

All'estremo opposto vi sono i casi abbastanza numerosi nei quali ci sono state descritte situazioni di criticità nel rapporto con le organizzazioni sindacali. Da un lato, alcune cooperative da noi intervistate hanno dichiarato la loro intenzione di ridisegnare almeno in parte alcuni degli istituti contrattuali scritti negli anni delle «vacche grasse» (ad es. superminimi generalizzati, permessi ecc.), per riuscire a stare sul mercato in presenza di vincoli stretti, concorrenza accentuata e margini di redditività in deciso calo. Tuttavia, la risposta ricevuta dai sindacati è, secondo gli interlocutori di parte aziendale, molto spesso negativa, in nome del principio della rigida irriducibilità delle conquiste ottenute dai lavoratori. Situazioni analoghe ci sono state descritte quando si tratta di omogeneizzare i trattamenti tra diverse aziende in caso di fusioni o acquisizioni. Naturalmente la situazione varia parecchio a seconda dei territori, ma il quadro che da parte aziendale ci è stato descritto (e che andrebbe naturalmente verificato ascoltando anche l'altra campana) in alcune situazioni è da archeologia delle relazioni industriali: aziende grandi e medio grandi nelle quali le organizzazioni sindacali non hanno mai eletto le Rsu, e perfino le Rsa vengono emarginate dai funzionari dei sindacati provinciali; trattative su contratti ai quali è estraneo qualsiasi collegamento tra salari, produttività, risultati; benefit del tipo di quelli che considerano nell'orario di lavoro il tragitto casa/azienda, e si tratta solo di qualche esempio.

L'opinione che si coglie da parte aziendale (anche qui, con eccezioni) è che le relazioni con i sindacati sono sempre meno considerate come una risorsa innovativa, la capacità dei sindacati di esercitare un controllo dinamico, cioè propositivo, è bassa, e che le relazioni industriali tendono a essere un aspetto tendenzialmente critico della vita delle imprese.

Il quadro delle relazioni industriali nelle aziende cooperative, come l'abbiamo potuto cogliere dai nostri colloqui, si presenta dunque assai variegato. Ovviamente, le differenze sono in certa misura fisiologiche e inevitabili, e in parte dipendono da fattori oggettivi, come la composizione della forza lavoro, le condizioni di mercato, le caratteristiche dei sindacati, diverse tra le varie categorie e perfino tra territori confinanti. Tuttavia si nota, e viene fatta rilevare da alcuni interlocutori, la difficoltà di individuare una visione strategica delle relazioni industriali del mondo cooperativo, l'impressione che vi sia una sorta di «cuscino d'aria» tra il livello che contratta nazional-

mente, seguendo ovviamente le dinamiche nazionali in un contesto non facile, e le singole strategie aziendali. Permane, nelle relazioni industriali l'impronta di vecchi assetti, probabilmente figli di antichi rapporti e collateralismi tra soggetti politici, economici e sociali, nei quali era relativamente facile trovare una stanza di compensazione tra interessi diversi, e una situazione come l'attuale nella quale il ruolo dei partiti e delle istituzioni non è più in grado, o non vuole, esercitare questa funzione.

Gioca un ruolo anche un certo *impallidimento*, per dir così, dell'identità cooperativa. L'identità cooperativa stava (e ancora, certo, sta in moltissimi casi) anche nell'orgoglio e nelle sicurezze determinate dall'essere protagonisti di un progetto comune, solidale e proiettato sulle generazioni future: era (è) questo il benefit forse più importante dell'essere soci e/o nel lavorare in cooperativa. Questa identità è oggi meno forte, per una serie di ragioni che sarebbe troppo lungo enumerare qui, ma su alcune delle quali ci siamo soffermati nelle pagine precedenti: è questa la ragione per cui, probabilmente, vi sono lavoratori e perfino soci che sentono di avere perso per strada quel fondamentale benefit e si sentono lavoratori «come gli altri».

Per colmare il «cuscino d'aria» cui abbiamo accennato, tanto più in una fase che sarà probabilmente caratterizzata da un crescente decentramento del sistema contrattuale, è necessaria una riflessione strategica sulle relazioni industriali, una riflessione che vada anche al di là della situazione contingente, e che richiederà probabilmente seri approfondimenti.

Quali conclusioni trarre dalle osservazioni fatte fin qui?

Si possono fare alcune considerazioni, la prima delle quali è che è probabilmente necessario riflettere, nella prospettiva di un apporto non soltanto occasionale e/o emergenziale, anche sul ruolo delle strutture associative territoriali, il cui intervento appare importante in questa fase, e tanto più di fronte a un possibile decentramento della struttura contrattuale, con funzioni di formazione, confronto tra le varie aziende e realtà territoriali, circolazione delle migliori pratiche, *technical advice* alle imprese.

Tuttavia, la riflessione forse più importante e «strategica» riguarda il rapporto sempre più stretto che esiste tra la qualità della partecipazione e della governance e lo stato delle relazioni di lavoro nel movimento cooperativo.

Le cooperative sono, e sono percepite come qualcosa di «altro» rispetto all'impresa capitalistica «normale» non perché non debbano stare alle regole della competizione e del mercato, ma perché devono perseguire questi scopi con etica, principi e strumenti che non sono quelli del capitalismo «normale».

le». È una sfida apparentemente sempre più difficile da giocare, ma forse non è così. La difficoltà certamente cresce e può diventare insuperabile se la cooperazione si omologa, negli strumenti e negli obiettivi, al resto del sistema, ma certamente non lo è se la cooperazione, anziché dimenticarli, usa pienamente e valorizza gli strumenti di cui è storicamente depositaria, come la partecipazione, la trasparenza, il senso dello sforzo comune, che sono esattamente gli obiettivi che le aziende «altre» spesso cercano di perseguire con strumenti manageriali più o meno raffinati, spesso senza riuscirci. La ricerca della partecipazione, non soltanto dei soci nei momenti topici e rituali, ma l'interlocuzione diretta e la valorizzazione dell'apporto dei soci e dei lavoratori nelle varie fasi del processo produttivo (lasciando spazio, e magari aiutando a vivere meglio, anche al tempo di non lavoro), è probabilmente lo strumento capace non solo di ottimizzare la capacità di stare nel mercato, ma anche di aiutare gli interlocutori sindacali a uscire da una visione talvolta datata del rapporto con la cooperazione.

Riferimenti bibliografici

- Alessandrini M., Messori M. (2013), *L'impegno dei lavoratori. Un confronto tra impresa capitalistica e impresa cooperativa*, Fondazione Ivano Barberini, http://www.fondazionebarberini.it/PDF/quaderni/Quaderno_MicheleAlessandrini_MarcelloMessori.pdf.
- Bertagnoni G., Menzani T. (2010), *Servizi, lavoro e impresa cooperativa. Il terziario in Legacoop e nelle altre organizzazioni di rappresentanza*, Bologna, Il Mulino.
- Carrieri M., Treu T. (2013, a cura di), *Verso nuove relazioni industriali*, Astrid, Bologna, Il Mulino.
- Cmc - Cooperativa muratori cementisti (2013, a cura di), *Il mondo CMC – Comunicare, migliorare, cooperare. Indagine di clima*, Ravenna, Cooperativa muratori cementisti Ravenna.
- Dell'Aringa C., Ricciardi M. (2012), *La partecipazione dei lavoratori in cooperativa*, Fondazione Ivano Barberini, http://www.fondazionebarberini.it/PDF/quaderni/quaderno_Carlo-dell-Aringa_MarioRicciardi.pdf, pp. 3-22.
- Feltrin P., Zan S. (2014), *Imprese e rappresentanza: ruolo e funzioni delle associazioni imprenditoriali*, Roma, Carocci.
- Menzani T. (2007), *La cooperazione in Emilia Romagna. Dalla Resistenza alla svolta degli anni settanta*, Bologna, Il Mulino.
- Negrelli S. (2013), *Le trasformazioni del lavoro*, Roma-Bari, Laterza.

- Tassinari V. (con Guidi D.) (2015), *Noi, le coop rosse, tra supermercati e riforme mancate*, Soveria Mannelli (Cz), Rubettino.
- Zamagni S., Zamagni V. (2008), *La cooperazione*, Bologna, Il Mulino.
- Zamagni V., Battilani P., Casali A. (2004), *La cooperazione di consumo in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Zanotti A. (2014), *La governance societaria: società per azioni e cooperative a confronto*, Soveria Mannelli (Cz), Rubettino.

ABSTRACT

Il saggio illustra lo stato di salute della partecipazione dei soci e dei lavoratori in alcune aziende cooperative. La crisi economica della prima metà di questo decennio ha colpito pesantemente le imprese cooperative, causando rilevanti danni alla loro capacità competitiva. La crisi ha pesato anche sulla partecipazione: in molti casi, amministratori e management hanno creduto di poter affrontare le difficoltà riducendo gli spazi della partecipazione, e in qualche caso perfino nascondendo la gravità delle situazioni critiche. Le procedure partecipative sono state formalmente rispettate, ma è stata sottovalutata la risorsa che la partecipazione può rappresentare proprio nei momenti difficili per imprese che hanno la partecipazione nel loro dna fondativo. Il saggio si conclude con alcune osservazioni e proposte sulle modalità per rivitalizzare la partecipazione dei soci e dei lavoratori, e alcune osservazioni sul ruolo giocato dai sindacati.

THE PALE PARTICIPATION. COOPERATIVE COMPANIES, WORKERS AND TRADE UNIONS

The essay illustrate the participation of the members and workers in the cooperative companies. The economic crisis in the first half of the present decade has caused serious damages to the competitiveness of the companies in the global market. The management of the companies, in front of the crisis, has reduced the space of the participation of the workers in the management, frequently keeping the truth of the situation. The procedures of participation written in the collective agreements are formally respected, but management frequently undervalue the importance of the cooperation of the workers and trade unions in the management of the companies. On the contrary, participation is very important in the current economic situation and the cooperative movement must promote the procedures of participation and support the introduction of laws about this subject.

CONFRONTO

Lavoro e diritti sociali nella crisi europea.
Un confronto fra costituzionalisti e giuslavoristi
a cura di Bruno Caruso e Giorgio Fontana
[il Mulino, 2015]

Il diritto del lavoro nella crisi europea. A proposito di un recente volume

*Stefano Giubboni**

1. Crisi economica e diritto del lavoro

La crisi economica – ha osservato di recente Umberto Romagnoli (2013, p. 585) – «è da considerarsi un abituale compagno di viaggio del diritto del lavoro». Proprio perché costituisce un punto di snodo nevralgico nella regolazione del conflitto distributivo tra capitale e lavoro, il diritto del lavoro vive infatti da sempre «in presa diretta» i processi di trasformazione – e di crisi – del capitalismo.

Per questo, nel mosaico mutevole delle istituzioni dell'economia capitalistica il diritto del lavoro è, da sempre, la tessera che più immediatamente – e più di ogni altra – risente delle crisi del sistema economico: di quelle cicliche e – a maggior ragione – di quelle strutturali (connesse, cioè, ai grandi processi di trasformazione sistemica delle economie di mercato, drammaticamente accelerati negli scenari fluidi della odierna iper-globalizzazione)¹.

Anche a non voler scomodare sin troppo ovvie categorie marxiane, la correlazione strettissima tra diritto del lavoro e crisi economica costituisce, dunque, un punto di partenza originario e in un certo senso costitutivo di quella che potremmo chiamare la epistemologia minima della disciplina (Del Punta 2013).

Non è un caso che, in uno scritto profetico apparso nel 1933, alla vigilia dello sprofondamento della Germania nell'abisso totalitario, Hugo Sinzheimer avvertisse tutto il peso di questa correlazione, allorché si chiedeva quale significato avesse «il diritto del lavoro se, nel migliore dei casi, è un diritto che si applica a un'élite di lavoratori, che ha la fortuna di con-

* Stefano Giubboni è docente di Diritto del lavoro presso l'Università di Perugia.

¹ Usiamo l'espressione «iper-globalizzazione» nel significato chiarito in prospettiva storica da Rodrik 2011.

servare l'occupazione, mentre cresce un cimitero economico di disoccupazione strutturale»².

Questo stesso interrogativo si ripropone oggi non meno angosciosamente – in un contesto storico e politico che è certo completamente diverso da quello in cui lo formulava Sinzheimer, ma che appare percorso da incertezze e inquietudini collettive altrettanto destabilizzanti – ai giuristi del lavoro europei, i quali sono alle prese con una crisi che scuote alle fondamenta la tenuta stessa del progetto euro-unitario e, con esso, di quel «modello sociale europeo», di cui il diritto del lavoro costituisce, storicamente, la principale architrave politica e normativa.

La crisi esistenziale d'Europa, come nei momenti più drammatici della storia del suo Novecento (Colarizi 2015), si è in questi mesi aggravata, e minaccia di precipitare, con il concreto rischio di collasso del sistema di Schengen, di fronte all'incapacità dell'Unione di fornire qualunque risposta collettiva e solidale nella gestione dell'emergenza umanitaria e migratoria alle sue frontiere orientali e meridionali. Le incertezze e le tensioni si addensano, in un clima pubblico dominato dallo smarrimento e dall'inquietudine, con sentimenti crescenti e preoccupanti di reciproca sfiducia tra gli Stati membri: secondo autorevoli osservatori, staremmo in realtà già assistendo alla disgregazione del progetto euro-unitario, con la disintegrazione – sia pure graduale – dell'Unione (Zielonka 2015). Qualunque sia l'esito del prossimo referendum britannico, e anche se il voto popolare comportasse la permanenza del Regno Unito all'interno dell'Unione, si aprirebbe comunque una nuova profonda linea di frattura, che, sommandosi alle molte altre già esistenti³,

² Cfr. Sinzheimer 1933 (poi in Id. 1976), che riprendiamo qui nella traduzione proposta in Hepple 2009, p. 392. È recentemente ritornato sul passo di Sinzheimer anche Treu 2013, p. 597.

³ Tra Nord e Sud, Est e Ovest, creditori e debitori, tra Stati pro-austerità e paesi pro-flessibilità delle politiche di bilancio, tra posture sovraniste e neo-nazionaliste e visioni aperte dell'identità costituzionale nazionale, e così via. Senza considerare la sempre più accentuata traiettoria di divaricazione, se non di vera e propria divergenza conflittuale, di interessi geopolitici ed economici tra gli Stati membri dell'Unione (e della stessa eurozona) nello scacchiere globale, anzitutto nei rapporti con la Cina (emblematico in tal senso il dibattito in corso sul riconoscimento a tale potenza industriale dello *status* di piena economia di mercato nell'ambito della Wto). Il punto di intersezione di queste linee di faglia è ovviamente la Germania, l'egemone riluttante (e non propriamente benevolo), che, almeno sino a oggi, ha sostanzialmente approfittato della crisi per accrescere il proprio peso economico e politico e il proprio vantaggio competitivo a scapito degli altri partner dell'Unione. Sulla nuova «questione tedesca» si vedano Habermas 2011 e Ferrera 2016.

prima o poi finirebbe per allargarsi, visto che la nuova faglia minaccia direttamente le basi di un pilastro fondamentale del progetto di integrazione, qual è quello della libera circolazione delle persone e dei lavoratori nello spazio (un tempo) comune.

Qualunque sia la previsione sui futuri scenari della crisi europea, si è però convinti che la rilegittimazione e il rilancio del progetto politico dell'integrazione debba ripartire dalla nuova «questione sociale europea» (De Witte 2015): dal tema di una crescita più equamente distribuita all'interno dell'Unione; dal rilancio delle politiche di coesione; dalla ripresa, su scala continentale, di un progetto democratico di inclusione delle fasce sociali che sono state impoverite dalla grande recessione e quasi private del diritto al futuro⁴. Il diritto del lavoro – da «disciplina/sismografo» (Caruso 2015a, p. 57) – costituisce da questo punto di vista uno straordinario banco di prova per misurare la profondità della crisi europea e comprendere gli effetti di «lunga durata» che essa ha già prodotto sui sistemi nazionali, oltre che per formulare qualche timida prognosi sui possibili percorsi della sua futura evoluzione (o della sua definitiva involuzione).

I saggi raccolti nel volume curato da Bruno Caruso e Giorgio Fontana nel 2015, che ispira queste riflessioni, seppure da punti di vista anche sensibilmente diversi, assolvono molto bene questo difficile compito, spingendo lo sguardo sul futuro, senza nostalgie per l'«ordinamento perduto o eclissato»⁵, per prospettare percorsi di ricostruzione di nuovi fondamenti del diritto del lavoro in Europa, oltre la crisi.

⁴ Il governo italiano si è fatto recentemente promotore di una proposta che va, sia pure molto timidamente, in questa direzione, proponendo un rafforzamento delle capacità di coordinamento, da parte dell'Unione, delle politiche economiche e fiscali degli Stati membri dell'eurozona, affiancato, però, dalla creazione di un budget adeguato e di strumenti comuni di stabilizzazione automatica e di gestione delle crisi economico-finanziarie a impatto asimmetrico, a partire da uno schema assicurativo europeo contro la disoccupazione: cfr. ministero della Economia e delle Finanze, *A Shared European Policy Strategy for Growth, Jobs, and Stability* (febbraio 2016). Il problema di fondo è che una proposta del genere, per quanto minimale, richiederebbe, per potersi fare strada, un minimo di intesa strategica almeno tra i principali paesi dell'Unione (dando ovviamente *a priori* per scontata l'indisponibilità degli inglesi), e come minimo tra gli Stati fondatori delle Comunità europee. Un'intesa che, tuttavia, non solo non c'è oggi, ma che appare improbabile, se non impossibile, anche in futuro, per la oggettiva mancanza di una visione condivisa sul futuro dell'Unione europea.

⁵ È ancora un'espressione di Caruso 2016, p. 5.

2. Crisi europea e mutamento dei paradigmi costituzionali dell'integrazione

Il volume non ha obiettivi precipuamente analitici, nel senso che non si propone lo scopo di fornire un'analisi organica e onnicomprensiva, a largo spettro comparatistico, delle numerose e importanti riforme introdotte negli ultimi anni nelle legislazioni nazionali del lavoro e della sicurezza sociale, in particolare nei paesi europei maggiormente investiti dalla crisi. Già disponiamo, del resto, di un'ampia letteratura giuridico-economica, anche di taglio comparato⁶, sugli effetti della «grande crisi» sui sistemi di diritto del lavoro e della sicurezza sociale⁷, in particolare di quegli Stati membri dell'Unione europea che, risultandone maggiormente colpiti, ne hanno dovuto fronteggiare le drammatiche conseguenze con riforme che, come avvenuto anche in Italia, hanno inciso sulle strutture portanti dei rispettivi regimi di *welfare*.

Non mancano, naturalmente, nei saggi che compongono il volume, analisi puntuali e dettagliate, anche di taglio comparato⁸; ma esse sono svolte – in coerenza con gli obiettivi essenzialmente teorici e ricostruttivi della ricerca – nella prospettiva che diremmo tipica del *case-study*. Si tratta, cioè, di analisi di casi, salienti e ben selezionati, considerati in quanto emblematici della traiettoria di fondo delle trasformazioni sistemiche intervenute, per effetto della crisi, nel complesso rapporto che lega gli ordinamenti nazionali del lavoro alla dinamica politico-istituzionale sovranazionale (si veda già Fontana 2014).

La questione teorica di fondo sulla quale si interrogano gli autori del volume è in che modo questo rapporto, questo nesso tra sistemi di protezione dei diritti sociali e del lavoro e dinamica integrativa (o disgregativa) europea, è mutato con la crisi, riverberandosi, con i propri irresistibili impulsi, sui sistemi nazionali; e se e in che modo, a loro volta, questi ultimi abbiano reagito a tali impulsi sovranazionali, sulla base delle proprie diverse tradizioni costituzionali. Il *focus* del volume si concentra precisamente su questo nesso ed è chiaramente individuato da Caruso e Fontana (2015, p. 8) nella loro

⁶ Si vedano ad es. Loy 2011; Escande Varniol *et al.* 2012; Defraigne *et al.* 2013; De Witte e Kilpatrick 2014.

⁷ Per un quadro d'insieme si vedano Treu, 2013; Deakin, Koukiadaki 2013.

⁸ Si vedano in particolare i saggi di Fontana 2015a; Ricci 2015; Durante 2015; Rauti 2015; Panzera 2015.

introduzione con parole che meritano di essere riportate per esteso per la loro incisività: «L'Europa – scrivono i due curatori –, oggi, definisce la natura dei nostri sistemi sociali più delle relazioni “interne” fra capitale e lavoro, sovra-determinando lo spazio giuridico-politico entro cui agiscono le soggettività in conflitto e si attua il bilanciamento degli interessi. E pertanto, o i nuovi poteri transnazionali, situati al di fuori del quadro comunitario, vengono velocemente riannodati al progetto europeista, o gli Stati (e gli interessi organizzati che vivono al loro interno), e così pure i loro ordinamenti, sono destinati a manifestarsi sempre di più come entità cedevoli, ma non già per costituire una comunità più ampia fondata sulle tradizioni costituzionali comuni quanto piuttosto per ubbidire a impulsi eteroclitici funzionali alla regolazione del mercato».

L'assunto di fondo che viene discusso dagli autori del libro – e che in effetti attraversa (pur articolandosi in diversi approcci disciplinari) tutti i capitoli del volume – è che la grande crisi abbia determinato un duplice mutamento di paradigma. Il primo ha investito la natura, i metodi, la finalità stessa del processo integrativo europeo, che è divenuto «altro da sé», e che proprio per questo ha innescato formidabili tendenze disgregative, scavando solchi profondi tra gli Stati membri dell'Unione e all'interno della stessa eurozona. Il secondo ha investito le categorie fondanti del diritto del lavoro novecentesco, traducendosi – in un paese come il nostro, tra i protagonisti del rigoglio costituzionale del secondo dopoguerra e di quella tendenza alla costituzionalizzazione dei diritti sociali che fu così prominente in quella fase di rinascita dell'Occidente europeo – in un pressoché totale abbandono della logica garantistica e promozionale consacrata nello Statuto dei lavoratori del 1970⁹.

Sotto il primo profilo, le analisi svolte dagli autori del volume (si vedano in particolare Spadaro 2015; Salazar 2015; Gambino, Nocito 2015) paiono convergere verso conclusioni pienamente condivise anche da chi scrive¹⁰, ovvero che il nuovo diritto europeo della crisi ha generato processi apparentemente contraddittori, che risultano accomunati dalla radicale messa in discussione degli originari paradigmi interpretativi e costituzionali dell'integrazione europea, senza che allo stato sia tuttavia data la possibilità di individuare modelli anche soltanto esplicativi ade-

⁹ Sia permesso il rinvio a Giubboni 2015.

¹⁰ Si vedano ancora – volendo – Giubboni 2014; Joerges, Giubboni 2014.

guati all'irriducibile e quasi ingovernabile complessità di tali processi. Gli schemi interpretativi che abbiamo usato in passato nel tentativo – peraltro sempre arduo – di una concettualizzazione unitaria del processo di integrazione si rivelano, oggi, drammaticamente inadeguati. Come è stato incisivamente notato: «Il binomio integrazione negativa-integrazione positiva risulta difficilmente applicabile ai fenomeni in atto, così come quello tra *hard law-soft law*, dato l'emergere di vincoli formali e di condizionamenti informali, di crescenti interferenze e circolarità tra modelli di riferimento europei e riforme nazionali che entrano nel circuito inter-governativo» (Gottardi 2015, p. 256).

Non disponiamo però ancora di modelli euristici alternativi, capaci di restituire un ordine al cacofonico discorso europeo. Probabilmente perché quell'ordine si è infranto senza che – almeno allo stato e prevedibilmente nel prossimo futuro – ci sia data la possibilità di rintracciarne uno nuovo, dai contorni definibili «in positivo». Da un lato, si è assistito a una strisciante de-politicizzazione delle decisioni riguardanti essenziali sfere di politica pubblica (sociale, in particolare), che – rimesse originariamente alla piena sovranità dei governi e dei parlamenti nazionali – sono oggi immerse in una fittissima trama di vincoli (procedurali e sostanziali) e di regole «tecniche», che hanno il loro centro gravitazionale nel nuovo principio super-costituzionale del pareggio di bilancio, la cui applicazione è garantita dalla supremazia del diritto euro-unitario (e non) e da un apparato sovranazionale di supervisione e controllo sanzionatorio significativamente rafforzato dal Fiscal compact. Da un altro lato, questo stesso processo di «spodestamento della politica» democratica¹¹ è affidato a inediti e opachi meccanismi di governance – in buona parte definiti al di fuori del perimetro del metodo comunitario e dello stesso diritto dell'Unione europea –, i quali eludono i tradizionali vincoli della *rule of law* euro-unitaria, consegnando alle scelte di ristrette élites tecnocratiche e agli esecutivi nazionali (dei paesi più forti) decisioni che, oltre a sottrarsi a effettive forme di controllo e di *accountability* democratica e ad un adeguato vaglio parlamentare, sfuggono, per l'intrinseca caratterizzazione politico-discrezionale, alle stesse possibilità d'intervento *ex post* del sindacato giurisdizionale.

¹¹ Come ha scritto Supiot 2010, p. 33, evocando la celebre espressione hayekiana. In termini analoghi Streeck 2013, pp. 124 e 138, che parla di «hayekizzazione del capitalismo europeo» e di una «democrazia [...] ormai interamente addomesticata dai mercati».

La spolticizzazione esecutivo-tecnocratica di fondamentali decisioni pubbliche, che nella costellazione costituzionale delle origini erano saldamente riservate ai processi democratici nazionali (anzitutto quando riguardavano l'assetto dei sistemi di *welfare*), si svolge così in un contesto di strisciante delegittimazione e de-costituzionalizzazione delle modalità di azione e di governance dell'Unione. La formula del «federalismo esecutivo postdemocratico», suggerita qualche anno fa da Habermas (2011), cattura efficacemente tale duplice connotazione della nuova governance europea della crisi. Quella del «managerialismo» o del «liberalismo autoritario», impiegata ad esempio da Joerges (2012) e da Streeck (2015), sottolinea in modo ancor più preoccupato i tratti non democratici – la *ratio gubernativa* d'ascendenza schmittiana – della nuova governance economica europea.

Queste dinamiche non sono evidentemente in sé del tutto nuove: la progressiva verticalizzazione dei processi decisionali a favore degli esecutivi, con lo speculare indebolimento delle istanze decisionali e di controllo di natura parlamentare, e la simmetrica eccedenza di potere tecno-finanziario dei terminali dell'economia globalizzata, sono fenomeni con robuste radici storiche. Si può tuttavia dire che il nuovo diritto europeo della crisi abbia radicalizzato tali tendenze, rivestendole, almeno in parte, della corazza della *primauté* sovranazionale sugli ordinamenti interni degli Stati membri dell'eurozona. Come ha ancora efficacemente rilevato Donata Gottardi (2015, p. 256): «Il diritto dell'Unione europea appare sempre più spesso un vincolo e un paravento. In corrispondenza con l'esplosione della crisi economica e finanziaria che ha colpito in particolare i Paesi dell'area mediterranea, sembra essersi aperto negli stessi un processo inedito, caratterizzato da una crescente uniformità delle riforme nazionali del lavoro, realizzate mediante abbassamento dei diritti e percorsi istituzionali scarsamente democratici e poco trasparenti. L'uniformità deriva da un insieme di interventi e pressioni, delle istituzioni europee e dei governi nazionali, con una circolarità che rende sempre meno distinguibile quello che “ci chiede l'Europa” da quello che si è già concordato di farsi chiedere, quasi sempre sulla base di indicazioni provenienti soprattutto dal mondo economico, dai suoi teorici e dai suoi operatori».

La logica operativa della nuova governance economica europea è d'altra parte ferocemente asimmetrica, in quanto avvantaggia strategicamente la Germania e i suoi satelliti, sui cui interessi economico-finanziari sono evidentemente modellati l'impianto del Fiscal compact e più in generale gli

strumenti di gestione della crisi messi in campo in questi anni (basti pensare a come è stata più di recente congegnata la cosiddetta unione bancaria). Sono in particolare Gambino e Nocito (2015, pp. 184-185) a stigmatizzare la rottura del «principio di uguaglianza tra gli Stati membri dell'Ue», in una sorta di contro-costituzione finanziaria nella quale «lo Stato più forte a livello europeo (la Germania, sostenuta da altri paesi) potrà sorvegliare e imporre misure restrittive sui bilanci degli Stati deboli. Il caso greco del 2010 costituisce una chiara esemplificazione di quanto affermato; in esso infatti si evidenzia il regime concreto di disparità nei rapporti fra gli Stati membri, che supera finanche il pur discutibile metodo intergovernativo (Memorandum, sorveglianza della Troika)».

Ciò si è tradotto in una sorta di annichilimento costituzionale di quella che eravamo soliti chiamare la dimensione sociale europea, quasi sopraffatta dalla eccedenza normativa dei principi della governance economico-monetaria, con la nuova *Grundnorm* del pareggio di bilancio (Losurdo 2016). L'Europa sociale – per come era andata progressivamente rarefacendosi, dopo il vertice di Lisbona del 2000, nelle tecniche deboli del metodo aperto di coordinamento – era peraltro già stata significativamente erosa da processi di de-normativizzazione e soffriva, per questo, di evidenti *deficit* di effettività di fronte all'invadenza delle regole del mercato e agli sviluppi «reali» della governance economica sovranazionale (Pinelli 2013; Salazar 2013). Ora questa decisiva spinta alla de-costituzionalizzazione proveniente dal nuovo diritto europeo della crisi finisce per mettere fuori gioco gli stessi argini difensivi che potevano, pur a fatica, essere immaginati attorno al riconoscimento alla Carta di Nizza dello stesso valore giuridico dei Trattati ovvero intorno alle aperture alla «economia sociale di mercato» (art. 3, par. 3, TUE). Riguardata in quest'ottica, la deludente *performance* giurisprudenziale dei diritti sociali riconosciuti nella Carta di Nizza¹² non sorprende, dunque, e viene, infatti, ampiamente documentata dagli autori del volume¹³ (si

¹² Cfr. più di recente Bronzini 2016.

¹³ L'osservazione, per la verità, può essere estesa – come pure documentano variamente i contributi del volume – all'atteggiamento complessivamente tenuto dalle stesse Corti costituzionali nazionali, le quali, come osserva in sintesi Fontana 2015a, p. 133, «salvo alcuni casi, si sono mostrate molto prudenti e con grande realismo si sono astenute da atteggiamenti velleitari o poco avveduti». Resta il fatto che i pur limitati episodi di reazione costituzionale alle misure di *austerità* volti alla riaffermazione, nel bilanciamento con le contrapposte esigenze di risanamento finanziario, dei diritti sociali, di prestazione o di altra natura, provengono dalle Corti costituzionali nazionali e poggiano essenzialmente sui principi co-

vedano soprattutto Fontana 2015a e Salazar 2015). Di fronte all'inarrestabile avanzata del nuovo diritto europeo della crisi, l'ordinamento euro-unitario ha dimostrato una debolezza evidente, che rischia di mettere in discussione, prima ancora che la garanzia dei diritti fondamentali riconosciuti nella Carta di Nizza, la capacità di tenuta dello stesso controllo di legalità esercitato dalla Corte di giustizia.

Una tale inadeguatezza sistemica del diritto dell'Unione è stata svelata già dalla celebre sentenza *Pringle* sul Trattato istitutivo del Meccanismo europeo di stabilità (Mes)¹⁴, nella quale si è assistito a una vera e propria «estromissione dei paradigmi costituzionali nel discorso del giudice europeo» (Calvano 2013, p. 12), il cui esito più evidente è stata la sbrigativa dichiarazione di inapplicabilità della Carta dei diritti fondamentali al complesso delle decisioni e delle azioni che, anche in futuro, potranno prendere corpo – con effetti, come è ovvio, potenzialmente molto rilevanti sulle strutture dei sistemi di *Welfare State* dei paesi membri dell'eurozona – dentro il nuovo meccanismo permanente di aiuto finanziario. Il nuovo diritto europeo della crisi solleva, da questo punto di vista, un lancinante problema di legalità costituzionale all'interno dell'ordinamento dell'Unione, che la Corte di giustizia non appare in grado di gestire senza mettere in discussione la *ratio gubernativa* che presiede alla nuova governance post-democratica, essendo per questo costretta a rifugiarsi dietro interpretazioni più o meno elusive dei Trattati e della Carta dei diritti fondamentali.

La decisione che ha definito – in termini di secca inammissibilità – il procedimento *Sindicato dos Bancários do Norte e altri*¹⁵ è non meno significativa di tale atteggiamento elusivo della Corte di giustizia. In quel rinvio pregiudiziale del Tribunale del lavoro di Porto, la Corte di giustizia era stata chiamata a pronunciarsi su una controversia che per la prima volta sollevava esplicitamente la questione della compatibilità con la Carta di Nizza di misure nazionali di forte compressione di diritti dei lavoratori attuate da uno Stato membro nell'ambito di politiche di risanamento dei conti pubblici «negoziate» con la «Troika». In quel procedimento si discuteva, infatti, della compatibilità con gli artt. 20, 21 e 31 della Carta dei diritti fondamentali

stituzionali «interni». L'esempio offerto dalle notissime e assai discusse sentenze 70 e 178 del 2015 della Corte costituzionale italiana, in tema rispettivamente di rivalutazione delle pensioni e di blocco della contrattazione collettiva nel settore pubblico, è assai eloquente.

¹⁴ Causa C-370/12.

¹⁵ Causa C-128/12.

dell'Unione europea delle misure adottate dal Portogallo alla fine del 2010, in particolare con la riduzione degli stipendi dei pubblici dipendenti, nell'ambito degli impegni assunti da quel paese ai fini dell'accesso al sostegno finanziario dell'Unione. Con la sbrigativa ordinanza del 7 marzo 2013, la Corte si è dichiarata manifestamente incompetente a pronunciarsi sul rinvio pregiudiziale, affermando che, per come esso era stato formulato, non potesse ravvisarsi alcun concreto elemento per ritenere che la legge portoghese fosse diretta ad attuare il diritto dell'Unione.

Al di là delle contingenze tecniche e di contesto, quella sollevata dal giudice del lavoro di Porto è questione però destinata a riproporsi e che, infatti, si è già riaffacciata, senza peraltro ricevere risposte da parte della Corte, come pure era facile attendersi (cfr. i rilievi critici di Fontana 2015a e più in generale Kilpatrick 2015). La questione di fondo è, infatti, se il rigore delle politiche di condizionalità, centrali nella nuova governance economica e monetaria, debba entrare in qualche forma di bilanciamento o contemperamento – allo stesso livello dell'ordinamento dell'Unione – con gli obiettivi sociali sanciti dal Trattato di Lisbona (in particolare con le disposizioni di cui agli artt. 2 e 3 del TUE, anche per il tramite della clausola orizzontale prevista dall'art. 9 del TfUE), oltre che con il diritto a condizioni di lavoro eque e dignitose riconosciuto dall'art. 31 della Carta di Nizza.

Solo superando questa sorta di «sdoppiamento della legalità europea» (Chieco 2015, p. 398), che spinge a estromettere dal controllo di compatibilità con i diritti fondamentali l'ordinamento parallelo costruito dalla nuova governance economico-monetaria dell'eurozona, potrà immaginarsi uno spazio per nuove formule di bilanciamento, oggi precluse *a priori* dalla beffarda negazione, da parte della Corte di giustizia, dell'esistenza d'un adeguato collegamento delle «riforme strutturali» nazionali con il diritto dell'Unione. In più punti gli autori del volume recensito suggeriscono soluzioni interpretative utili a uscire da questo cortocircuito costituzionale, spiegando le ragioni per cui è senz'altro possibile rintracciare un idoneo collegamento tra la pur eterogenea congerie di atti, vincoli, indirizzi, raccomandazioni, decisioni, prescrizioni, che costituiscono il precipitato finale della governance economica europea, e i provvedimenti nazionali di riforma strutturale del mercato del lavoro, che per questo possono definirsi – in un senso certo innovativo e inedito sul piano delle tecniche integrative, ma che non può apparire meno pregnante di quelli tradizionali ai fini del collegamento voluto dall'art. 51 della Carta di Nizza – come attuativi dell'eterogeneo strumen-

tario di cui si è dotata l'Unione per conformare le politiche economiche e sociali degli Stati membri¹⁶.

Deve essere però chiaro che se non si esce da questa gigantesca ipocrisia, da questa sorta di voluto fraintendimento costituzionale che consente ai governi nazionali di farsi scudo dietro il vincolo politico e normativo europeo senza al contempo – e quasi per paradosso – consentire d'individuare un utile ancoraggio al diritto dell'Unione (e ai valori sanciti nella Carta dei diritti fondamentali), qualunque tentativo di ritessitura di un ordine costituzionale nel discorso europeo rischia di infrangersi *in limine* sullo scoglio del pregiudiziale difetto di competenza della Corte di giustizia. Lo stesso affidamento riposto (forse con eccesso di fiducia) da Bruno Caruso sul principio di proporzionalità – come «chiave di mediazione e di dinamico equilibrio di interessi costituzionalmente rilevanti nel contesto della crisi epocale» e come «strategia più realistica per un controllo della correttezza del bilanciamento politico posto in essere dal *law maker*»¹⁷ – rischia evidentemente di rimanere frustrato in partenza, senza una tale preliminare operazione di ricostituzionalizzazione della governance economica europea.

Al momento non è però ancora dato scorgere segnali in questa direzione nella giurisprudenza della Corte di giustizia. A meno che non li si voglia cogliere, con considerevole slancio predittivo, nella pur cruciale sentenza *Gauweiler*¹⁸, con la quale i giudici di Lussemburgo hanno come ben noto definito il primo insidiosissimo rinvio pregiudiziale della storia della Corte costituzionale tedesca, giudicando della legittimità comunitaria «*of the single most effective remedy to the sovereign debt crisis in the euro area: the press release of the European Central Bank on the Outright Monetary Transactions programme*» (Adamski 2015, p. 1451). Certamente, la ferma riconduzione del programma Omt alla sfera della politica monetaria, e dunque al pieno mandato che sulla sua (indipendente) conduzione la Bce riceve dal TfUE, segna un punto essenziale in quella che, in un altro passo del libro, Caruso (2015a, p. 60) chiama la possibile costruzione di «un originale principio di solidarietà responsabile interstatale che potrebbe essere preludio di una diversa direzione dell'*European process* verso una più stretta unità economica,

¹⁶ Interessanti spunti nella stessa direzione anche in Chieco 2015, pp. 391 ss., spec. p. 399.

¹⁷ Così Caruso 2015a, rispettivamente pp. 73 e 75.

¹⁸ Causa C-62/14.

non limitata alle politiche di bilancio, e verso un più stabile modello di *government* costituzionale e di ripensamento dello Stato costituzionale».

Non sappiamo se questa sentenza preluda davvero a un simile sviluppo, sul quale confessiamo il nostro più disincantato scetticismo; ma è indubbio che, qui in piena sintonia con *Pringle*, la Corte di giustizia abbia voluto ribadire la propria competenza esclusiva a interpretare i trattati istitutivi, difendendo tale sua essenziale prerogativa dalla sfida aperta lanciata dal *Bundesverfassungsgericht*, e per questo abbia riaffermato l'imperio del diritto dell'Unione, riconducendovi ogni strumento, anche non convenzionale, di politica monetaria, come appunto l'Omt, con il quale la Bce ritenga opportuno perseguire il proprio mandato istituzionale. Ma è difficile dire se questa decisa affermazione di principio sugli esatti confini del mondo governato dal diritto dell'Unione possa valere – al di là della straordinarietà del caso deciso dalla Corte di giustizia in *Gauweiler* – per altri ambiti della governance economica europea, rispetto ai quali il controllo di legalità costituzionale euro-unitaria, in funzione stavolta della tutela delle istanze riconducibili ai diritti sociali, sembra assai più difficilmente percorribile.

3. Crisi europea e mutamento di paradigma del diritto del lavoro italiano

L'ampiezza e la profondità delle riforme strutturali del mercato del lavoro, attuate in questi anni sotto la pressione delle direttive impartite nell'ambito di quella pervasiva trama di vincoli politico-istituzionali che abbiamo compendiato nella formula della nuova governance economica europea, sono indubbiamente senza precedenti, almeno per un paese come l'Italia, come documentano molto bene gli autori del nostro volume.

È noto come tanto nei paesi che hanno dovuto fare ricorso agli strumenti di aiuto finanziario variamente congegnati dall'Unione europea a partire dal 2010¹⁹, quanto in quelli che, come l'Italia, non sono in senso proprio rientrati in programmi di *bail-out*, le misure di consolidamento fiscale e di risanamento strutturale adottate per fronteggiare la crisi dei debiti sovrani siano state – ovunque – elettivamente indirizzate ai sistemi di *welfare*, adattando

¹⁹ Un'esauritiva analisi di tali strumenti, dal punto di vista costituzionale, si trova nel volume dei Tuori (Kaarlo e Klaus) 2013.

ai pur diversi contesti nazionali indirizzi di *policy* fundamentalmente comuni, in quanto elaborati – benché con diverso grado di costrittività e con differenti livelli di condizionalità – nell’ambito dei nuovi meccanismi di governance europea della crisi economico-finanziaria. La comune ispirazione di queste misure traspare sin troppo scopertamente nelle dettagliate prescrizioni di riforma contenute nei protocolli d’intesa, che all’interno dell’eurozona sono stati per primi sottoscritti, nel breve arco temporale del precipitare della crisi, da Irlanda, Portogallo e Grecia ai fini della concessione dei prestiti indispensabili per impedire la materializzazione del rischio di *default* di tali paesi sui mercati finanziari. Vi si esplicita un approccio rigorosamente improntato – come ha scritto Colin Crouch (2013, p. 17) – a un «*crude, unreconstructed neoliberalism*», ai cui canoni risponde, in forma appena più attenuata, anche la famosa lettera indirizzata nell’agosto del 2011 al governo italiano dai presidenti (allora) rispettivamente uscente e *in pectore* della Banca centrale europea.

Accomunate dalla filosofia della austerità consacrata nel Fiscal compact, le misure adottate da tali paesi hanno così inevitabilmente interessato – ancorché in modo più o meno significativo e con diversa intensità a seconda dei casi – i settori del *Welfare State* nazionale più direttamente collegati ai percorsi di riduzione della spesa pubblica di volta in volta individuati: i sistemi pensionistici e quelli sanitari; i servizi sociali di natura assistenziale e l’istruzione pubblica; i regimi retributivi, in particolare dei pubblici dipendenti, e più in generale i sistemi di contrattazione collettiva dei salari; nonché – come è emblematicamente avvenuto in Spagna e in Italia – la disciplina del mercato e del rapporto di lavoro, e in special modo gli snodi cruciali della flessibilità («funzionale» e «numerica», «in entrata» e «in uscita»). Tutto il diritto del lavoro è stato così investito da quello che anche gli autori del volume definiscono un vero e proprio mutamento di paradigma²⁰.

Come avverte Caruso (2015a, p. 59), si tratta peraltro di un mutamento che viene da lontano e che in certo senso costituisce l’onda lunga di una nuova grande trasformazione dei sistemi economici e sociali che è largamente indotta «da fattori endogeni ad ampio spettro», rispetto ai quali la piega presa negli ultimi anni dal processo di integrazione europea funge da

²⁰ Ma si tratta di diagnosi ricorrente, non solo tra i critici del Jobs Act. Si veda in particolare, in senso peraltro vigorosamente critico della pseudo-modernità del Jobs Act, Perulli 2015a e 2015b.

concausa o se vogliamo da catalizzatore o acceleratore. «Un po' ovunque, e non solo nei Paesi attanagliati dalla crisi depressiva, il paradigma lavoristico del Novecento – scrive Caruso (2015a, pp. 57-58) – appare ormai inadeguato e insufficiente per affrontare la complessità dei problemi posti dalla globalizzazione e dalla trasformazione tecnologica e dell'organizzazione dell'impresa: disoccupazione crescente e concentrata su segmenti sociali deboli, giovani e donne innanzitutto; nuove diseguaglianze e nuovi conflitti orizzontali. Il diritto del lavoro del Novecento, per come è stato immaginato, e per la regolazione che presuppone, non solo in Italia, non è in grado ormai di affrontare le nuove dicotomie, senza una riconsiderazione, prima ancora che dei suoi strumenti, della sua funzione e della sua “giurisdizione”».

Ad essere investiti in pieno dalla grande trasformazione sono anzitutto quegli stessi soggetti storici che hanno forgiato – nelle grandi lotte sociali e politiche del secolo breve – il paradigma lavoristico novecentesco. È in crisi la «forma sindacato», di certo nella sua concezione confederale di «espressione naturale della rappresentanza sociale, e quindi di una forma non solo essenziale ma addirittura costitutiva della democrazia» (Mariucci 2015, p. 218), proprio perché depositaria elettiva di quel nesso tra lavoro e cittadinanza e tra diritti individuali e collettivi, che è co-essenziale al paradigma lavoristico novecentesco, e che in Italia ricevette infatti la sua consacrazione nello Statuto dei lavoratori del 1970. Ed è in crisi – con particolare evidenza in Italia – la «forma partito»²¹, la quale risulta investita da una mutazione genetica che la ha in un certo senso quasi dissociata da quella funzione di guida progettuale e di governo dei processi democratici, di cui è stata, fino a un recente passato, la protagonista indiscussa, nel bene e nel male. Sono in definitiva entrati in crisi i grandi postulati politici e sociali, «posti a fondamento della cultura lavorista progressista, e da essa per molto tempo dati per scontati», e ora invece «messi radicalmente in discussione dalla post-modernità» (Mariucci 2015, p. 219; ma anche Revelli 2013, pp. 65 ss.).

È evidente come lo smottamento delle grandi forme di rappresentanza sociale generale e dei postulati su cui si è edificato il paradigma lavoristico del Novecento interpellino essenzialmente la cultura lavorista progressista e la sinistra. La crisi di quel paradigma, incrinando il nesso tra lavoro e cittadi-

²¹ Basti richiamare l'ampio dibattito suscitato dai recenti volumi di Revelli 2013 e di Mancini 2015.

nanza, ha infatti «dislocato il rapporto tra la sinistra e la società, logorando sempre di più la sua capacità di rappresentare gli ultimi e consumando la coesione del suo popolo» (Cassano 2014, p. 62). Come ha ancora lucidamente osservato Franco Cassano (2014, pp. 62-63): «In contrasto con i suoi assunti originari il sistema di protezione sociale, lungi dall'essere universalistico, ha mostrato con il passare del tempo vuoti crescenti. Vuoti che hanno prodotto nella sinistra un'acuta contraddizione tra la difesa degli strati che la sostengono elettoralmente e la necessità di allargare il fronte e recuperare il consenso perduto, specialmente tra le giovani generazioni, i lavoratori dipendenti dell'industria privata, e il popolo esteso dei lavoratori autonomi e delle piccole imprese, spesso di origine operaia, ma sempre più risucchiato nella rivoluzione passiva prodotta dal neo-liberismo della globalizzazione».

Il tentativo di ritrovare – in un contesto sociale ed economico così radicalmente cambiato – «questa universalità perduta» (Ivi, p. 63), ridando rappresentanza «ai nuovi ultimi e ai nuovi esclusi» (Renzi 2014, p. 167), e a tal fine innovando in modo altrettanto radicale il sistema delle garanzie sociali, costituisce perciò una sfida decisiva, vorremmo dire esistenziale, prima di tutto per la sinistra e per la cultura lavorista progressista. In questo senso, il tempo dell'innovazione – per citare ancora le significative parole della post-fazione di Matteo Renzi all'edizione del ventennale di *Destra e sinistra* di Bobbio – definisce davvero l'unico spazio possibile della sinistra. Ma come sempre, e nel solco dell'insegnamento di Norberto Bobbio, la questione decisiva è quale innovazione, quale cambiamento e, nel nostro caso, quale paradigma innovativo per il diritto del lavoro dopo il superamento di quello novecentesco.

Gli autori del volume qui recensito non eludono questo interrogativo e formulano ipotesi diverse, dando giudizi diversi anche sul significato che, in questa discussione, deve essere inevitabilmente attribuito al Jobs Act, allo stesso tempo sostanza e icona mediatica del nuovo paradigma del diritto del lavoro italiano.

Chi scrive, pur avvertendo tutta l'urgenza di un cambiamento anche culturale troppe volte colpevolmente rinviato proprio dalla sinistra lavorista, si trova – in buona compagnia, per la verità²² – tra i critici della pseudo-mo-

²² Tra gli stessi coautori del volume in rassegna esprimono valutazioni critiche del tutto in sintonia con quelle di chi scrive specialmente Fontana 2015a e Salazar 2015. Si veda anche, ultimamente, il denso saggio di Fontana 2015b, che – a differenza degli scritti che

dernità del Jobs Act. Il cuore di questa critica è che il Jobs Act, lungi dall'innovare, ha in realtà largamente restaurato l'ordine pre-statutario, rimuovendo vincoli decisivi e così ripristinando il vecchio potere gerarchico di comando e controllo dell'imprenditore²³, cui viene di fatto restituita libertà di licenziare a costi ridicoli (almeno per i lavoratori neoassunti con minore anzianità, e cioè per i più giovani)²⁴; con una «svolta liberalizzante» (Perulli 2015b, p. 17) che ha tradito la stessa filosofia europea della *flexicurity*, la quale non può certo dirsi recuperata sul lato delle deboli riforme del sistema degli ammortizzatori sociali e delle politiche attive del lavoro, afflitte come sono da una perdurante inadeguatezza di risorse (non solo finanziarie) dedicate e – soprattutto la seconda – da uno spaventoso *deficit* di effettività. Il contratto a tutele crescenti – ovvero l'istituto contrattuale che a partire dalla evocativa denominazione prescelta avrebbe dovuto costituire il vettore della modernizzazione del diritto del lavoro italiano nel segno della flessicurezza – è null'altro che una disciplina fortemente regressiva della tutela contro il licenziamento individuale e collettivo illegittimo, che di fatto espunge dal sistema, sia pure soltanto per i nuovi assunti a far data dal 7 marzo 2015, il diritto alla reintegrazione nel posto di lavoro e soprattutto deprime a livelli inaccettabilmente bassi, specialmente per i lavoratori con minore anzianità aziendale, l'entità dell'indennizzo conseguibile in giudizio.

Se dunque – come anche noi riteniamo – «il Jobs Act può essere letto come il prodotto di un cambio di paradigma normativo del diritto del lavoro», il mutamento si è tutto consumato «nell'ambito di una complessiva e profonda redistribuzione del potere sociale ed economico a vantaggio dell'impresa e del mercato, che caratterizza il meta-potere economico e la conseguente decostruzione del diritto a livello nazionale e su scala globale» (Pe-

compongono il volume, nei quali si è potuto tener conto solo della legge delega n. 183 del 2014 – può esprimere un giudizio compiuto anche sulla imponente decretazione attuativa (ovvero sui decreti legislativi 22, 23, 80, 81, 148, 149, 150 e 151 del 2015).

²³ In una logica restauratrice del potere privato di comando del «capo dell'impresa» (art. 2086 cod. civ.), che oltretutto contraddice l'evoluzione (essa stessa, peraltro, sin troppo enfatizzata da una retorica postmoderna che confonde spesso la realtà col *wishful-thinking*) della «forma impresa» verso moduli orizzontali, cooperativi, eterarchici, snelli o – come si dice – *smart*. Il dibattito – classico – sul rapporto tra natura dell'impresa e relazioni di lavoro si sta comunque riproponendo in direzioni originali di indubbio interesse teorico per il giurista (si veda più di recente la mappa concettuale proposta da Barbera 2016 e la suggestiva sintesi di Grandori 2015).

²⁴ Cfr. solo Romagnoli 2015.

rulli 2015a, p. 5). Il contratto a tutele crescenti rappresenta, da questo punto di vista, un vero e proprio manifesto ideologico – e mediatico – di quella sorta di ritirata e quasi di abdicazione del diritto del lavoro alla propria funzione normativa classica in nome di un riduzionismo economicistico che ne fa ormai una disciplina che riguarda «non tanto l'originaria funzione di riequilibrio degli assetti di potere nel rapporto di lavoro quanto la massimizzazione del benessere secondo i postulati dell'analisi economica del diritto, o la soluzione dei gravi effetti sociali posti dalla crescente disoccupazione, o ancora la riconduzione adeguatrice degli istituti giuslavoristici al nuovo valore attribuito nella società al mercato e all'impresa» (ancora Perulli 2015a, p. 5)²⁵. È proprio l'unidimensionalità del cambiamento impresso dal Jobs Act a far giustamente concludere che si è di fronte a una distorsione del modello europeo della *flexicurity* (Gottardi 2015), a meno naturalmente di non voler considerare questa formula ossimorica null'altro che una «maschera» dietro la quale si nasconde il volto dell'ideologia neoliberista (Mariucci 2015, p. 212).

Il giudizio di Bruno Caruso (2015a e soprattutto 2015b) è molto diverso, anzitutto nella disponibilità ad accettare un legame autentico con la filosofia europea della *flexicurity*. Lo stesso Caruso (2016) in una più recente occasione ha proposto un'interessante mappa delle posizioni dottrinali e quasi degli atteggiamenti mentali dei giuslavoristi italiani di fronte al Jobs Act, dividendo tendenzialmente il campo tra un orientamento pregiudizialmente critico, che vede nella riforma renziana una forma di neo-fordismo di ritorno e di neo-feudalesimo aziendale segnato dalla restaurazione dell'unilateralità del potere privato di comando dell'impresa, e una posizione celebrativa, del tutto organica al governo e schiacciata sulla vulgata nazional-popolare delle virtù salvifiche della *law and economics*. Dissociandosi tanto dagli apocalittici quanto dagli integrati, Caruso si colloca nella terza via dei critici ragionevoli e costruttivi, aperti all'innovazione, che pur consapevoli dei limiti della riforma sono pronti a valorizzarne gli elementi di autentica modernizzazione nella logica della *flexicurity* e di un'aggiornata visione neoinstituzionale dell'impresa come *common*. È la prospettiva – che nel volume recensito è sostanzialmente accolta anche da Spadaro – che lo stesso Caruso riconduce all'idea di una riscoperta, assieme all'autonomia e alla libertà della persona, dei doveri di solidarietà/responsabilità, che in tempo di crisi im-

²⁵ Conforme la valutazione di Chieco 2015, pp. 387 e 399.

pone di ripensare le tutele a partire da una equa distribuzione di sacrifici prima che delle risorse e delle opportunità.

Per *habitus* mentale vorremmo anche noi poterci collocare in questa prospettiva²⁶. Condividiamo infatti pienamente i percorsi ricostruttivi del diritto del lavoro che Caruso (2015a, pp. 62 ss.) disegna lungo tre traiettorie fondamentali: l'allargamento della sua «giurisdizione», ovvero dello spazio ri-regolato dal diritto del lavoro, e sottratto così ai puri meccanismi di mercato, nell'ottica di una piena attuazione dell'art. 35 Cost.; la rivisitazione del rapporto tra diritti e doveri di solidarietà, in un'ottica di attivazione responsabile della persona; la costruzione di forme di tutela dinamica, che favoriscano le transizioni tra una attività e l'altra, come anche i passaggi tra momenti di formazione, cura e vita professionale, secondo lo schema del «diritto facilitatore della libertà e della *capacitas* individuale». E siamo anche disposti ad ammettere che il Jobs Act contenga – nella sua vasta ambizione riformatrice e anzi rifondatrice del diritto del lavoro italiano – qualche elemento in questa direzione. Il completamento del disegno di riforma degli ammortizzatori sociali, in piena continuità con la legge Fornero, e il tentativo di un loro raccordo con politiche attive del lavoro degne di questo nome sono aspetti salienti senz'altro positivi di questo sforzo riformatore²⁷.

Non può però bastare il contratto (poi assegno) di ricollocazione a traghettare il nostro sistema verso il modello europeo di *flexicurity*, né d'altro lato la rete protettiva stesa da Naspi, Asdi e Dis-Coll – per quanto moderatamente potenziata in termini di copertura soggettiva rispetto a quella della riforma del 2012 – può esser considerata un passo decisivo verso l'adozione di quel modello (si veda invece Caruso, Cuttone 2015). La nostra obiezione riguarda la marginalità e diremmo la recessività di questi momenti di innovazione sociale certamente presenti nel corpo di una riforma che rimane, tuttavia, nel suo insieme, unidirezionalmente sbilanciata verso il recupero di una vecchia visione dicotomica del diritto del lavoro, e del rapporto tra libertà e autorità, a tutto vantaggio delle ragioni dell'efficienza decisionale dell'impresa e della «fluidificazione» del mercato. Ed è significativo sottolineare che questa cifra restauratrice del Jobs Act caratterizza anche, e forse

²⁶ Pur consapevoli che il giudizio espresso sul Jobs Act comporta la nostra inevitabile ascrizione alla posizione dei critici più o meno intransigenti (si veda Caruso 2016, par. 2).

²⁷ Il decreto legislativo n. 80 del 2015 sulla conciliazione vita-lavoro è, invece, null'altro che il riordino della disciplina esistente (si veda Calafà 2016).

ancor di più, quella parte della riforma che – a prima vista – potrebbe essere considerata «la contropartita di “sinistra” della riduzione drastica della tutela della stabilità del posto di lavoro» (Razzolini 2016, p. 558), ovvero l'estensione della disciplina del lavoro subordinato ai rapporti di collaborazione che si concretino in «prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione sono organizzate dal committente anche con riferimento al tempo e al luogo di lavoro» (art. 2, comma 1, del decreto legislativo n. 81 del 2015).

Ora, nessuno può credibilmente rimpiangere l'abrogazione della controversa figura «di mezzo» del lavoro a progetto²⁸, disposta contestualmente a questa decisa proiezione della disciplina della subordinazione verso il vasto e multiforme territorio delle collaborazioni etero-organizzate dal committente anche quanto al tempo e al luogo di esecuzione della prestazione. Resta però il fatto che il legislatore compie una scelta anacronistica (Allegri, Bronzini 2015), che rilancia la logica dicotomica e oppositiva tra autonomia e subordinazione, riconducendo d'imperio alla disciplina (e per taluni alla stessa fattispecie) della seconda una congerie di rapporti di confine, per i quali sarebbe stata auspicabile una opzione regolativa, e prima ancora una impostazione culturale, di segno diverso e autenticamente innovatore. Come ha efficacemente osservato Adalberto Perulli (2015c, p. 258), invece che tracciare una linea così netta, annettendo alla subordinazione una porzione di rapporti di lavoro autonomo situati al confine, il legislatore avrebbe dovuto ragionare nella prospettiva della soglia. La soglia indica infatti «uno spazio che supera la scansione tipologica dell'aut-aut e definisce un nuovo criterio topologico, dove la determinatezza del confine lascia il passo a uno spazio che prescinde dalla presenza di barriere tipologiche, prospettandosi, e realizzandosi in termini normativi, quella situazione combinatoria tale per cui ciascuna regola, costituente l'alfabeto normativo dei singoli modelli contrattuali, si declina in ambiti non necessariamente coincidenti con quelli designati dal tipo».

Fuor di metafora, sarebbe stato necessario disegnare uno statuto protettivo del lavoro autonomo economicamente dipendente, o integrato nel ciclo produttivo dell'impresa, distinto da quello della subordinazione perché attento a riconoscere gli elementi di autonomia tipici di queste forme di collaborazione. Il recente disegno di legge del governo sul lavoro autonomo

²⁸ Si veda però Pallini 2013.

non imprenditoriale (AS 2233 del 2016) fa – finalmente – un primo passo in questa direzione, ma non revocando la scelta compiuta dall’art. 2 del decreto legislativo n. 81 del 2015 non esce realmente dallo schema rigido – e di segno restauratore – che vizia, anche sotto tale aspetto, l’impostazione del Jobs Act.

4. Una riflessione conclusiva

Il diritto europeo della crisi ha dunque trasformato in profondità la costituzione economica dell’Unione europea in un contesto di complessiva e radicale messa in discussione – per una serie di concomitanti fattori endogeni ed esogeni – dei postulati del «paradigma lavoristico del Novecento». Il libro che ha ispirato queste note offre una mappa concettuale utile non solo per comprendere il senso di queste trasformazioni e del mutamento di paradigmi normativi che esse hanno innescato, e in parte già realizzato, ma anche per proporre itinerari ricostruttivi e di politica del diritto proiettati oltre la crisi. Il futuro del capitalismo democratico non è segnato e la deriva deregolativa lungo la linea di un’irresistibile convergenza neoliberista non è un destino ineluttabile, come mostra l’evidenza comparata (Thelen 2014).

Non può, però, essere ingenuamente trascurata l’oggettiva forza di pressione esercitata – in questa precisa direzione – dalla spessa intelaiatura della governance economico-finanziaria europea, per come è stata asimmetricamente costruita, sotto la spinta dell’emergenza, negli anni della lunga crisi. Ecco perché qualunque credibile agenda riformistica – di rilancio (e per ciò stesso di forte «modernizzazione» o «ricalibratura»²⁹) del «modello sociale europeo», oltre la crisi – deve partire dalla questione della riforma delle istituzioni e del governo economico dell’Unione e, prima ancora, dal rilancio, su basi totalmente rinnovate (da parte di quegli Stati membri che sono disposti a crederci), del progetto politico europeo attorno ai principi di coesione, solidarietà e reciproca responsabilizzazione sul comune cammino.

Anche la Commissione europea, nel promuovere la consultazione pubblica *Towards a European Pillar of Social Rights*³⁰, sembra mostrare, sia pure tardivamente, una tale consapevolezza. È una opportunità che va colta, e

²⁹ Come preferiamo dire con Ferrera 2016.

³⁰ Cfr. la *press-release* dell’8 marzo 2016 nel sito istituzionale della Commissione.

per quanto sia lecito nutrire dubbi fondati sulla reale volontà di investimento politico della Commissione, la cultura lavorista progressista deve far sentire la sua voce. Il libro curato da Bruno Caruso e Giorgio Fontana ci offre già molti argomenti.

Riferimenti bibliografici

- Adamski D. (2015), *Economic Constitution of the Euro Area after the Gauweiler Preliminary Ruling*, in *Common Market Law Review*, n. 52, pp. 1451 ss.
- Allegri G., Bronzini G. (2015), *Lavoro e libertà dopo il Jobs Act. Per un garantismo sociale oltre la subordinazione*, Roma, Derive Approdi.
- Barbera M. (2016), *L'idea di impresa. Un dialogo con la giovane dottrina giuslavorista*, Wp Csdle «Massimo D'Antona».IT, n. 293.
- Bronzini G. (2016), *L'efficacia della Carta di Nizza alla luce dei primi 5 anni di applicazione come testo obbligatorio: cenni generali*, in Cosio R., Curcuruto F., Foglia R. (a cura di), *Il licenziamento collettivo in Italia nel quadro del diritto dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, pp. 1 ss.
- Calafà L. (2016), *Le misure di conciliazione vita-lavoro: un quadro di sintesi*, in Zilio Grandi G., Biasi M. (a cura di), *Commentario breve alla riforma «Jobs Act»*, Padova, Cedam, pp. 693 ss.
- Calvano R. (2013), *La tutela dei diritti sociali tra meccanismo europeo di stabilità e legalità costituzionale europea*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 3.
- Caruso B. (2015a), *Nuove traiettorie del diritto del lavoro nella crisi europea. Il caso italiano*, in Caruso B., Fontana G. (a cura di), *Lavoro e diritti sociali nella crisi europea. Un confronto fra costituzionalisti e giuslavoristi*, Bologna, Il Mulino, pp. 57 ss.
- Caruso B. (2015b), *Il contratto a tutele crescenti tra politica e diritto: variazioni sul tema*, Wp Csdle «Massimo D'Antona».IT, n. 265.
- Caruso B. (2016), *Impresa, lavoro, diritto nella stagione del Jobs Act*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, in corso di pubblicazione.
- Caruso B., Cuttone M. (2015), *Verso il diritto del lavoro della responsabilità: il contratto di ricollocazione tra Europa, Stato e Regioni*, Wp Csdle «Massimo D'Antona».IT, n. 283.
- Caruso B., Fontana G. (2015, a cura di), *Lavoro e diritti sociali nella crisi europea. Un confronto fra costituzionalisti e giuslavoristi*, Bologna, Il Mulino.
- Cassano F. (2014), *Senza il vento della storia. La sinistra nell'era del cambiamento*, Roma-Bari, Laterza.

- Chieco P. (2015), «*Riforme strutturali*» del mercato del lavoro e diritti fondamentali dei lavoratori nel quadro della nuova governance economica europea, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 147, pp. 359 ss.
- Colarizi S. (2015), *Novecento d'Europa. L'illusione, l'odio, la speranza, l'incertezza*, Roma-Bari, Laterza.
- Crouch C. (2013), *Making Capitalism fit for Society*, Cambridge, Polity Press.
- De Witte B., Kilpatrick C. (2014), *A comparative framing of fundamental rights challenges to social crisis measures in the Eurozone*, in *European Journal of Social Law*, n. 1-2, pp. 1 ss.
- De Witte F. (2015), *Justice in the EU. The Emergence of Transnational Solidarity*, Oxford, Oxford University Press.
- Del Punta R. (2013), *Epistemologia breve del diritto del lavoro*, in *Lavoro e diritto*, n. 1, pp. 37 ss.
- Deakin S., Koukiadaki A. (2013), *The Sovereign Debt Crisis and the Evolution of Labour Law in Europe*, in Countouris N., Freedland M. (a cura di), *Resocialising Europe in a Time of Crisis*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 163 ss.
- Defraigne J.-C., Demeulemeester J.L., Duez D., Vanderborght Y. (2013, a cura di), *Les modèles sociaux en Europe. Quel avenir face à la crise?*, Bruxelles, Bruylant.
- Durante A. (2015), *I diritti sindacali nel circuito giurisdizionale multilivello. Un dialogo in lingue diverse*, in Caruso B., Fontana G. (a cura di), *Lavoro e diritti sociali nella crisi europea. Un confronto fra costituzionalisti e giuslavoristi*, Bologna, Il Mulino, pp. 229 ss.
- Escande Varniol M.-C. et al. (2012, a cura di), *Quel droit social dans une Europe en crise?*, Bruxelles, Larcier.
- Ferrera M. (2016), *Rotta di collisione. Euro contro Welfare?*, Roma-Bari, Laterza.
- Fontana G. (2014), *Crisi economica ed effettività dei diritti sociali in Europa*, Wp Csdle «Massimo D'Antona».INT, n. 104.
- Fontana G. (2015a), *I giudici europei di fronte alla crisi economica*, in Caruso B., Fontana G. (a cura di), *Lavoro e diritti sociali nella crisi europea. Un confronto fra costituzionalisti e giuslavoristi*, Bologna, Il Mulino, pp. 131 ss.
- Fontana G. (2015b), *Inderogabilità, derogabilità e crisi dell'uguaglianza*, Wp Csdle «Massimo D'Antona».IT, n. 276.
- Gambino S., Nocito W. (2015), *Crisi finanziaria e diritti fondamentali fra trasformazioni del costituzionalismo e incertezze sul futuro europeo*, in Caruso B., Fontana G. (a cura di), *Lavoro e diritti sociali nella crisi europea. Un confronto fra costituzionalisti e giuslavoristi*, Bologna, Il Mulino, pp. 169 ss.

- Giubboni S. (2014), *Diritto e politica nella crisi del «modello sociale europeo»*, in *Politiche sociali*, n. 1, pp. 133 ss.
- Giubboni S. (2015), *Trabalho e direitos: o caso italiano numa perspectiva europeia*, in *Finisterra*, n. 78/79, pp. 131 ss.
- Gottardi D. (2015), *Riforme strutturali e prospettiva europea di Flexicurity: andata e ritorno*, in *Lavoro e diritto*, n. 2, pp. 239 ss.
- Grandori A. (2015), *10 tesi sull'impresa. Contro i luoghi comuni dell'economia*, Bologna, Il Mulino.
- Habermas J. (2011), *Questa Europa è in crisi*, Roma-Bari, Laterza.
- Hepple B. (2009), *Diritto del lavoro e crisi economica: lezioni dalla storia europea*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 123, pp. 891 ss.
- Joerges C. (2012), *Europe's Economic Constitution in Crisis*, ZENTRA Working Paper in Transnational Studies No. 06, Bremen-Oldenburg.
- Joerges C., Giubboni S. (2014), *Diritto, politica ed economia nella crisi europea*, in Allegri G., Bronzini G. (a cura di), *Il tempo delle costituzioni*, Roma, Manifestolibri, pp. 107 ss.
- Kilpatrick C. (2015), *Constitutions, Social Rights and Sovereign debt States in Europe. A Challenging New Area of Constitutional Inquiry*, Eui Working Papers, Law 2015/34.
- Losurdo F. (2016), *Lo Stato sociale condizionato. Stabilità e crescita nell'ordinamento costituzionale*, Torino, Giappichelli.
- Loy G. (2011, a cura di), *Diritto del lavoro e crisi economica. Misure contro l'emergenza ed evoluzione legislativa in Italia, Spagna e Francia*, Roma, Ediesse.
- Mancini P. (2015), *Il post partito. La fine delle grandi narrazioni*, Bologna, Il Mulino.
- Mariucci L. (2015), *Stereotipi, circolarità e discontinuità nel diritto del lavoro*, in *Lavoro e diritto*, n. 2, pp. 209 ss.
- Pallini M. (2013), *Il lavoro economicamente dipendente*, Padova, Cedam.
- Panzerà C. (2015), *La «voce» del Comitato europeo dei diritti sociali*, in Caruso B., Fontana G. (a cura di), *Lavoro e diritti sociali nella crisi europea. Un confronto fra costituzionalisti e giuslavoristi*, Bologna, Il Mulino, pp. 253 ss.
- Perulli A. (2015a), *Il contratto a tutele crescenti e la Naspi: un mutamento di «paradigma» per il diritto del lavoro*, in Fiorillo L., Perulli A. (a cura di), *Contratto a tutele crescenti e Naspi. Decreti legislativi 4 marzo 2015, n. 22 e n. 23*, Torino, Giappichelli, pp. 3 ss.
- Perulli A. (2015b), *Il contratto a tempo indeterminato è la forma comune dei rapporti di lavoro*, in Fiorillo L., Perulli A. (a cura di), *Tipologie contrattuali e di-*

- disciplina delle mansioni. Decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81*, Torino, Giapichelli, pp. 1 ss.
- Perulli A. (2015c), *Costanti e varianti in tema di subordinazione e autonomia*, in *Lavoro e diritto*, pp. 259 ss.
- Pinelli C. (2013), *Le misure di contrasto alla crisi dell'eurozona e il loro impatto sul modello sociale europeo*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 2, pp. 231 ss.
- Rauti A. (2015), *Il Welfare «oltre» la spesa pubblica*, in Caruso B., Fontana G. (a cura di), *Lavoro e diritti sociali nella crisi europea. Un confronto fra costituzionalisti e giuslavoristi*, Bologna, Il Mulino, pp. 269 ss.
- Razzolini O. (2016), *La nuova disciplina delle collaborazioni organizzate dal committente. Prime considerazioni*, in Zilio Grandi G., Biasi M. (a cura di), *Commentario breve alla riforma «Jobs Act»*, Padova, Cedam, pp. 557 ss.
- Renzi M. (2014), *Lo spazio della sinistra, il tempo dell'innovazione*, postfazione a Bobbio N., *Destra e sinistra. Ragioni e significati di una distinzione politica*, edizione del ventennale con introduzione di M.L. Salvadori, Roma, Donzelli, pp. 163 ss.
- Revelli M. (2013), *Finale di partito*, Torino, Einaudi.
- Ricci G. (2015), *La retribuzione in tempi di crisi: diritto sociale fondamentale o variabile dipendente?*, in Caruso B., Fontana G. (a cura di), *Lavoro e diritti sociali nella crisi europea. Un confronto fra costituzionalisti e giuslavoristi*, Bologna, Il Mulino, pp. 199 ss.
- Rodrik D. (2011), *La globalizzazione intelligente*, Roma-Bari, Laterza.
- Romagnoli U. (2013), *Diritto del lavoro e quadro economico: nessi di origine e profili evolutivi*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 140, pp. 585 ss.
- Romagnoli U. (2015), *L'irresistibile ascesa della licenza di licenziare*, in *Lavoro e diritto*, n. 2, pp. 227 ss.
- Salazar C. (2013), *Crisi economica e diritti fondamentali*, relazione al XXVII Convegno annuale dell'Aic (Associazione italiana dei costituzionalisti), in *Rivista telematica giuridica dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, n. 4, <http://www.rivistaaic.it/download/J-lgSWCBwBsYPWzJARitm-ATlhQyFWC7IZuyoQRkJ-TE/r-salazar.pdf>.
- Salazar C. (2015), *La Costituzione, i diritti fondamentali, la crisi: «qualcosa di nuovo, anzi d'antico»*, in Caruso B., Fontana G. (a cura di), *Lavoro e diritti sociali nella crisi europea. Un confronto fra costituzionalisti e giuslavoristi*, Bologna, Il Mulino, pp. 95 ss.

- Sinzheimer H. (1933), *Die Krisis des Arbeitsrecht*, poi in Id. (1976), *Arbeitsrecht und Rechtssoziologie. Gesammelte Aufsätze und Reden*, Frankfurt am Main/Köln, Schriftenreihe der Otto Brenner Stiftung, pp. 135 ss.
- Spadaro A. (2015), *La crisi, i diritti sociali e le risposte dell'Europa*, in Caruso B., Fontana G. (a cura di), *Lavoro e diritti sociali nella crisi europea. Un confronto fra costituzionalisti e giuslavoristi*, Bologna, Il Mulino, pp. 15 ss.
- Streeck W. (2013), *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Milano, Feltrinelli.
- Streeck W. (2015), *Heller, Schmitt and the Euro*, in *European Law Journal*, n. 3, pp. 361 ss.
- Supiot A. (2010), *L'esprit de Philadelphie. La justice sociale face au marché total*, Paris, Seuil.
- Thelen C. (2014), *Varieties of Liberalization and the New Politics of Social Solidarity*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Treu T. (2013), *Le istituzioni del lavoro nell'Europa della crisi*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 140, pp. 597 ss.
- Tuori Kaarlo, Tuori Klaus (2013), *The Eurozone Crisis. A Constitutional Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Zielonka J. (2015), *Disintegrazione. Come salvare l'Europa dall'Unione europea*, Roma-Bari, Laterza.

Una prospettiva storica nel confronto fra costituzionalisti e giuslavoristi

*Debora Migliucci**

1. Introduzione

Il volume raccoglie i contributi di costituzionalisti e giuslavoristi sul tema dei diritti sociali e in particolare di quelli del lavoro e del loro configurarsi in rapporto con la crisi economica e le istituzioni nazionali, europee e internazionali. Gli studiosi prendono, pertanto, in considerazione le fonti del diritto e i soggetti giuridici che contribuiscono oggi alla definizione, alla validità e all'esigibilità dei diritti del lavoro, del welfare e di quelli sindacali, e ne tracciano l'operato, i limiti e le prospettive per il futuro.

Le riflessioni dei singoli autori provengono da un convegno di studi svoltosi a Reggio Calabria e sono perciò prodotte in ambito accademico per un pubblico di specialisti, circostanza che ne rende a tratti complessa la lettura per i puntuali richiami a sentenze e principi giuridici di cui si dà per presupposta la conoscenza, ma che nondimeno ci restituisce la prospettiva più avanzata della dottrina giuridica sul tema dei diritti sociali e sulla trasformazione del diritto del lavoro.

Nelle pagine che seguono cercherò di promuovere un commento interdisciplinare e di confronto tra la scienza giuridica e la prospettiva storica, prospettiva di certo più confacente a chi scrive e che può essere utile a decostruire una narrazione della decrescita dei diritti sociali ancorata all'attualità, e troppo spesso considerata inesorabile ed economicamente utile. Trattandosi di una rilettura soggettiva non vuole avere carattere definitivo e prenderà inevitabilmente in considerazione alcuni aspetti tralasciandone altri.

* Debora Migliucci è direttrice dell'Archivio del lavoro, centro di documentazione e ricerca della Camera del lavoro di Milano.

2. Il tema centrale: la contrazione dei diritti sociali nella crisi europea

Nel volume in oggetto gli autorevoli giuristi chiamati a dissertare sul tema del lavoro e dei diritti nella crisi europea sono concordi nell'indicare nella attuale congiuntura economica e nella mancanza di una leadership europea la causa della pericolosa contrazione dei diritti sociali. Quasi nessuno però considera il declino di tali diritti inevitabile o incontrovertibile, e tanto meno corretto in termini di giustizia sociale e tutela dei diritti fondamentali. Le politiche restrittive di riduzione della spesa pubblica sono poste sotto la lente di ingrandimento del giudizio dottrinale e giurisprudenziale anche per valutarne la costituzionalità e la coerenza dei risultati.

Una breve disamina dell'evoluzione dei diritti sociali e del lavoro può, quindi, essere d'aiuto a contestualizzare il problema e collocarlo nell'ambito storico, che è più propriamente quello della contrapposizione tra capitale e lavoro.

Il XX secolo è stato senza ombra di dubbio il periodo di massima affermazione ed espansione dei diritti sociali; le politiche di welfare, i diritti del lavoro e quelli sindacali sono arrivati a ricomprendere istanze e prestazioni inimmaginabili solo pochi decenni prima e hanno contribuito a forgiare l'identità europea (Musso 2015). Diritti dapprima rivendicati dalle organizzazioni dei lavoratori e dall'associazionismo femminile (diritti al lavoro, al riposo, all'assistenza e alla previdenza, tutela del lavoro minorile e della maternità, diritto all'istruzione ecc.) e che hanno ottenuto una prima momentanea e pratica soluzione attraverso esperienze di mutualismo e cooperazione, per poi trovare accoglimento nelle politiche statali con l'affermarsi di una legislazione sul lavoro, di disposizioni costituzionali nazionali e finanche sovranazionali.

Il diritto del lavoro s'impone, così, col tempo come una branca del diritto privato chiamata a tutelare il lavoratore da possibili abusi datoriali. Rappresenta un mutamento paradigmatico nel rapporto capitale e lavoro, che fino ad allora considerava lavoratore e datore di lavoro come due liberi contraenti in posizione formalmente paritaria. La caratteristica che rende «speciale» il diritto del lavoro è proprio il «coinvolgimento diretto e totale delle persone: nel lavoro la persona non trae solo sostentamento ma trova realizzazione, in quanto il lavoro è strumento di esplicazione della personalità dei singoli» (Ferrario 2012), ed è a questo principio innovatore – che crea una cesura tra il presente e il passato – che s'ispirano i

Costituenti nel dare al lavoro e ai lavoratori rilevanza costituzionale (Zagrebelsky 2013).

Una parabola più recente, che si esplica tutta nel secondo dopoguerra, interessa invece la collocazione dei diritti sociali e del lavoro in un ambito di tutela sovranazionale. Come ricostruito e argomentato nei saggi di Caruso, Fontana, Durante e Panzera gli attori della tutela sovranazionale sono i testi giuridici (Carta di Nizza, la Convenzione europea dei diritti dell'Uomo, la Carta sociale europea) e le corti (Corte di giustizia, Corte Edu) o i comitati (il Comitato europeo dei diritti sociali), che ne sovrintendono l'applicazione pur tuttavia con difficoltà di efficacia, di esigibilità e spesso di uniformità delle sentenze.

L'espandersi degli strumenti di tutela dei diritti sociali ha portato con sé, negli anni, parimenti un allargamento del catalogo di questi diritti e dei loro beneficiari fino a includere non solo i «deboli e i bisognosi» come era al principio, ma assumendo il rango di diritti universali.

Tuttavia la nascita e lo sviluppo del diritto al lavoro e con esso dei diritti sociali in Europa ha conosciuto un'epoca d'oro, poc'anzi accennata, che si è interrotta con l'irrompere della complessità imposta dalla globalizzazione, dalla trasformazione tecnologica e più di recente dalla crisi economica. Ogni diritto ha un costo e questo per i diritti sociali comporta una facile espansione nei periodi di crescita e una restrizione durante le crisi economiche. Ma è vero anche – come vedremo – che la contrazione dei diritti sociali e del lavoro non significa necessariamente un risparmio per la spesa pubblica, poiché contribuisce all'aumento della disuguaglianza e quindi della richiesta di spesa sociale (Piketty 2015).

Le modifiche che hanno interessato il diritto del lavoro hanno portato in tutti i paesi europei a una maggiore flessibilità del mercato del lavoro a discapito della «sicurezza»; all'innalzamento dell'età pensionabile, e ad una contrazione del welfare e delle tutele. Gli effetti delle cosiddette politiche di austerità sono pertanto valutati nel volume secondo parametri costituzionali, giuridici e sociali.

Affrontare questo tema in chiave storica, seppur in dialogo con riflessioni giuridiche, significa inquadrare lo stato attuale delle cose nel confronto con il passato, rintracciando continuità e differenze sull'oggetto «lavoro» e «welfare» e analizzando la divisione del lavoro e l'asimmetria delle tutele. Innanzitutto è utile richiamare alcune categorie del passato recente che oggi sono messe in discussione: ha senso continuare a dividere

il lavoro tra «subordinato» e «autonomo»? Se il lavoro subordinato persiste in alcuni luoghi e mestieri, quello autonomo ha allargato enormemente i suoi confini, arrivando a includere una fascia di persone che vivono più di precarietà che di autonomia. Ovvero il lavoratore autonomo, più che quello dipendente, ha modificato il suo status e non è più definibile come ceto delle professioni o imprenditoriale. Ha senso dunque diminuire le tutele al lavoro dipendente o non sarebbe più virtuoso allargarle a quello autonomo? In che rapporto sono le nuove categorie sociologiche dei Neet e dei *working poors* con i diritti sociali? Ancora una volta la storia può essere strumento utile ad ampliare lo spettro temporale e ad eliminare ogni tentativo semplificatorio che faccia risalire e giustificare con l'attuale condizione di crisi la restrizione dei diritti.

3. I custodi dei diritti sociali: costituzione e corti sovranazionali

Le cure anticrisi degli ultimi otto anni e i meccanismi di stabilizzazione finanziaria si sono basati sul presupposto che il diritto del lavoro e la contrattazione collettiva abbiano generato delle distorsioni nel corretto funzionamento del mercato. Nondimeno ogni valutazione giuridica (e politica) sulla contrazione dei diritti sociali e del lavoro non può prescindere dall'ancorarsi alla principale delle fonti del diritto: la Costituzione.

Il saggio di Salazar offre le coordinate necessarie al dibattito richiamando il principio personalista, che ispira l'articolo 2 Cost. e da cui discendono diritti pre-esistenti indisponibili, gli obiettivi costituzionalmente rilevanti della lotta alla disoccupazione (articolo 4 Cost.) e della garanzia delle tutele per i lavoratori e le lavoratrici (articoli 35-37 Cost.) e, non da ultimo, la funzione accordata al «lavoro» di garantire un'esistenza libera e dignitosa (articolo 36 Cost.). Questo comporta che le misure per fronteggiare le difficoltà economiche non possono mettere in discussione i cardini dei diritti fondamentali; ne consegue che neppure il recente inserimento in Costituzione dell'equilibrio di bilancio (articolo 81 Cost.) può erodere la soglia minima di garanzia dei diritti. Tutt'al più, può essere fatto un bilanciamento tra diritti diversi – ad esempio tra i diritti di tutela dei lavoratori dipendenti e il diritto al lavoro delle nuove generazioni – purché ispirato al cd. principio di ragionevolezza: ovvero alla maggiore libertà di licenziamento deve corrispondere *realisticamente* un aumento dell'occu-

pazione giovanile. È proprio quel «realisticamente» che secondo l'autrice renderebbe illegittima la contrazione dei diritti dei lavoratori.

Contribuisce, inoltre, alla definizione delle sorti dei diritti sociali pure la giurisprudenza delle corti nazionali, europee e internazionali. Sull'operato dei tribunali costituzionali nazionali emerge, dal saggio di Fontana, una diversificazione tra paesi «debitori» – le cui corti si sono dimostrate prudenti nel contraddire le politiche di austerità – e paesi «creditori» – in cui le corti hanno agito per «tutelare i propri bilanci da eccessive esposizioni solidaristiche fino ad attuare un controllo di legittimità sugli impegni assunti dai governi nazionali» (p. 161). Si è verificata quindi anche in ambito giurisprudenziale una spaccatura sovrapponibile alle posizioni politiche dei governi all'interno dell'eurozona.

La giurisprudenza europea non ha, al contrario, alcun potere di intervento per mettere al riparo i diritti sociali dalla tagliola delle politiche imposte dai programmi di assistenza economica e finanziaria introdotti dal Meccanismo europeo di stabilità (Mes) e dal Fiscal compact. E la Corte di giustizia anche laddove interpellata direttamente sulla violazione dei diritti in merito a misure economiche è stata più attenta alla garanzia della libertà economica che alla tutela dei diritti sociali, contribuendo non poco all'indebolimento dell'azione sindacale, ad esempio, nel contrasto alle delocalizzazioni o nella richiesta di applicazione dei Contratti collettivi nazionali (Durante).

Un diverso approccio ha invece ispirato le sentenze della Corte Edu – che tuttavia non hanno applicabilità diretta negli ordinamenti nazionali – nell'inserire i diritti sindacali e del lavoro nel novero dei diritti umani essenziali per la democrazia. Quella della Corte Edu rimane, però, una giurisprudenza più debole rispetto alle sentenze della Corte di Giustizia, proprio per la differente posizione gerarchica tra le fonti del diritto.

La giurisprudenza sovranazionale, con le eccezioni appena descritte ma non sufficienti, è stata, quindi, improntata a una logica «neoclassista» e ha contribuito a demonizzare ogni forma di «resistenza sociale» in ragione di un «ordine per la competitività» rafforzando così il «potere unilaterale dell'imprenditore» (p. 237).

È inevitabile che, in un tale contesto giuridico e politico, anche l'azione del soggetto nato sul finire del XIX secolo per rivendicare diritti e assecondare il bisogno di uguaglianza e giustizia sociale – il sindacato – risenta dell'inarrestabile cambiamento del paradigma sociale. Mutamento che coinvolge piani sovranazionali, delegittima la contrattazione collettiva, e deve fare i conti con crisi finanziarie e politiche di austerità senza trovare al mo-

mento sponda in una Unione europea capace di produrre una sintesi politica e non solo regole economiche.

La Ue – come descrive Panzera nel suo saggio – avrebbe, poi, a disposizione un ulteriore strumento di tutela, poco conosciuto e molto *soft*, che è la Carta sociale europea – stilata nel 1961 e ratificata dall'Italia nel 1999 – che ha il compito di garantire i diritti sociali. Ciò nonostante la Carta non possiede nessun potere vincolante dal momento che il Comitato europeo dei diritti sociali (Ceds) che ne vigila l'applicazione può solo «raccomandare» agli Stati aderenti l'eliminazione di una violazione. La Ceds ha rappresentato, assieme all'Oil, «una voce fuori dal coro», seppur inascoltata, nell'invitare gli Stati membri a non affievolire la tutela accordata ai diritti sociali nonostante la crisi economica.

La tutela dei diritti fondamentali rimane in definitiva un nodo scoperto dell'Unione europea, poiché non sembra esistere un'autorità in grado di valutare l'impatto sociale delle decisioni politiche.

4. Cosa si può fare in concreto?

Tutti i contributi proposti arrivano attraverso visioni argomentative differenti a un'unica conclusione, ovvero che la restrizione dei diritti sociali è prima di tutto una scelta politica. È infatti responsabilità delle istituzioni scegliere dove allocare le risorse in base alla definizione di priorità politiche, soprattutto in condizioni di ristrettezze economiche.

Tuttavia, questa visione condivisibile nell'enunciato rischia di mandarci fuori strada in assenza di una riflessione storica: sarebbe come curare l'influenza in un paziente che soffre di una malattia degenerativa o peggio perseverare nell'inoculargli il virus. Infatti la storiografia recente ci riconsegna un processo che non è iniziato con l'attuale crisi economica, ma che segue un'evoluzione di lungo periodo. Lo spostamento dei rapporti di forza a favore del capitale, che ha aggravato le disuguaglianze con la complicità dei governi nazionali, è una parabola lunga almeno trent'anni, e in Italia ha il suo episodio simbolo nella sconfitta alla Fiat nel 1980 (Polo, Sabatini 2000).

Se si guarda alla storia recente del welfare e dei diritti del lavoro in Europa appare chiaro come in tutti i paesi, indipendentemente dalla coalizione di governo, vi siano state linee comuni di intervento sui diritti che hanno portato a un depauperamento delle condizioni dei lavoratori a beneficio del

capitale economico finanziario: abbassamento delle tasse alle fasce più ricche, liberalizzazioni e diminuzione dell'intervento statale per garantire libertà economica, riduzione del potere sindacale e aumento della libertà di licenziamento, privatizzazioni dei servizi di welfare, deregolamentazione del diritto del lavoro in nome della flessibilità e riduzione della spesa sociale (Gallino 2007). Si è assistito a un generale abbandono del modello sociale e di welfare che aveva per anni caratterizzato l'identità europea. Tuttavia le politiche economiche e sociali proposte come una soluzione alla crisi dell'economia capitalista non hanno in alcun modo portato a un effettivo miglioramento del panorama economico: nei primi decenni degli anni ottanta, proprio quelli interessati dal cambio di rotta, il Pil ha continuato a scendere, la disoccupazione a salire e si è registrato un generalizzato aumento della spesa pubblica. La ripresa laddove c'è stata era frutto di una congiuntura internazionale e ancora oggi i problemi strutturali non sono stati risolti (Mastelli 2014).

Una volta sgombrato il campo dalla necessità di risparmiare anche sui diritti per rispondere a un'emergenza, le soluzioni avanzate nel libro sono tutte valide e a mio modo di vedere percorribili in presenza di una volontà politica.

Per necessità di sintesi e di chiarezza le conclusioni a cui pervengono gli autori del volume possono essere raggruppate in tre filoni non in alternativa tra loro:

1) *Un nuovo paradigma per il diritto del lavoro.*

Caruso, nel suo contributo, fornisce alcune soluzioni che scaturiscono da una rilettura aggiornata dell'art. 35 Cost. L'autore illustra la parabola novecentesca compiuta dal diritto del lavoro «tradizionalmente protettivo, solidarista, uguagliatore, immaginato quale strumento più adeguato a mediare i conflitti pluralistici» (p. 57) e ne ridefinisce i suoi compiti col permanere della funzione di garante della giustizia, della protezione e della solidarietà, ma contemporaneamente nella nuova capacità di investire sul capitale umano, sulla competitività e sul merito.

Il frequente richiamarsi degli autori al concetto di giustizia, come difesa della parte contraente più debole, ci segnala quindi la validità di uno dei capisaldi del diritto al lavoro, pur nella necessità di adesione al nuovo soggetto «lavoro», non più inteso unicamente come strumento di redistribuzione della ricchezza ma anche come evento creativo, soggettivo e di valorizzazione del capitale umano.

Come salvaguardare, quindi, i diritti sociali in un quadro evoluto? Spadaro propone innanzitutto una scelta delle priorità attraverso la distinzione tra i diritti sociali «fondamentali», ovvero legati a un effettivo bisogno, e quelli «contingenti» che si esauriscono nel semplice desiderio. Questa selezione permetterebbe di non abbassare gli standard di tutela nei periodi di crisi e di aumentare il catalogo dei diritti qualora possibile. Quello che però non è chiaro, perché in ogni caso si presta alla soggettività, è il metodo per definire cosa è fondamentale e cosa superfluo.

2) *Una soluzione europea.*

La seconda constatazione che emerge unanime dalla lettura dei saggi è la portata sovranazionale, quasi globale, della tutela dei diritti sociali che va, quindi, risolto in sede europea.

L'assenza di politiche europee è comunemente indicata come il tema centrale della crisi dei diritti sociali, la mancanza di recezione della Carta sociale europea, la mancata creazione di un modello sociale europeo comune e solidale, e la frammentazione della pratica giurisprudenziale delle corti sovranazionali sono avvertite come un fallimento del concetto stesso di unità e integrazione europea.

L'assenza di un disegno politico ed economico porta a trovare soluzioni contingenti che preferiscono scaricare l'onere del risparmio sui diritti dei lavoratori piuttosto che immaginare un progresso basato sulla conciliazione tra diritti e mercato. L'inesistenza di uno standard minimo europeo contribuisce al proliferare di fenomeni di *dumping*, delocalizzazioni e *law shopping*; tutto questo mina alle fondamenta il principio di uguaglianza.

Panzerà, ad esempio, propone in questo campo di stabilire una soglia di garanzia minima indisponibile dei diritti a partire dal catalogo già stilato di filoni giurisprudenziali nazionali e inoltre di spostare le decisioni e la programmazione delle politiche di welfare verso l'ambito europeo per esigenze di uguaglianza e affidare al livello territoriale (Regioni/Länder) l'erogazione delle prestazioni. Sono queste proposte che potrebbero contribuire alla creazione di un'Europa dei diritti e non solo economica.

3) *Il rigore finanziario.*

Un'ultima proposta riguarda l'applicazione del rigore finanziario, anche sotto forma di lotta all'evasione, per recuperare risorse da destinare ai diritti sociali. Il principio di progressività e la redistribuzione fiscale assurgono in questo caso a della tutela dei diritti e al miglioramento delle fasce più deboli per ridurre il tasso di disuguaglianza (Rauti).

Per concludere questo confronto mi pare che si possa condividere che da qualsiasi disciplina si affronti il problema, il nodo politico fondamentale riguarda l'integrazioni tra le ragioni del mercato e le politiche di solidarietà (Bray, Granata 2012).

Riferimenti bibliografici

- Bray M., Granata M. (2012), *L'economia sociale. Una risposta alla crisi*, Roma, Italianieuropei-Solaris.
- Ferrario S. (2012), intervento al convegno «Verso “Fondata sul lavoro”». Lavoro e ricerca: nuovi studi per un lavoro che cambia», <http://www.archiviolavoro.it/servizi-per-il-pubblico/risorse-online>.
- Gallino L. (2007), *Il lavoro non è una merce. Contro la flessibilità*, Roma-Bari, Laterza.
- Masulli I. (2014), *Chi ha cambiato il mondo?*, Roma-Bari, Laterza.
- Musso S. (2015), *Storia del Lavoro in Italia. Il Novecento. La ricostruzione, il miracolo economico, la globalizzazione (1945-2000)*, Roma, Castelvecchi.
- Piketty T. (2015), *Il capitale nel XXI secolo*, Milano, Bompiani.
- Polo G., Sabatini C. (2000), *Restaurazione italiana. Fiat, la sconfitta operaia dell'autunno 1980: alle origini della controrivoluzione liberista*, Roma, Manifestolibri.
- Sen A. (1994), *La disuguaglianza*, Bologna, Il Mulino.
- Vecchi G. (2011), *In ricchezza e in povertà. Il benessere degli italiani dall'Unità a oggi*, Bologna, Il Mulino.
- Zagrebelsky G. (2013), *Fondata sul lavoro, la solitudine dell'art. 1*, Torino, Einaudi.

TENDENZE

**Un sistema sovranazionale
che nazionalizza il conflitto sociale.
Le ragioni della difficoltà dei sindacati europei
a politicizzare la governance economica europea**

*Roland Erne**

1. Introduzione

La creazione di un nuovo sistema di governance economica dell'Europa è qualcosa che merita una spiegazione. A differenza della Confederazione europea dei sindacati (Ces; nell'acronimo inglese Etuc - European Trade Union Confederation), la leadership imprenditoriale e politica non riconosceva, fino a pochissimo tempo fa, la necessità di introdurre qualsivoglia forma di coordinamento delle relazioni industriali a livello dell'Ue (Leonard *et al.* 2007), ritenendo presumibilmente che le forze di autoregolamentazione del mercato avrebbero automaticamente generato un auspicabile livellamento verso il basso dei salari, del welfare e dei diritti dei lavoratori in Europa. Tuttavia, nel novembre 2011 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato il cosiddetto Six-Pack, un pacchetto di sei leggi Ue in materia di governance economica europea. Questo nuovo sistema di governance conferisce alla Commissione europea il potere di promulgare disposizioni dettagliate nei confronti dei governi nazionali, nonché di sanzionare gli Stati membri (Erne 2012).

Il presente saggio si propone di spiegare le ragioni del sostanziale fallimento del movimento sindacale europeo nel politicizzare il nuovo sistema di governance economica dell'Ue. Una questione importante, non solo per chi ha a cuore il futuro della giustizia sociale e della democrazia in Europa. La debole risposta del mondo del lavoro organizzato alla centralizzazione della governance socioeconomica mette anche in discussione precedenti analisi in materia di intervento sindacale transnazionale. Nel mio libro *European Unions. Labour's Quest for a Transnational Democracy* (2008) ho sostenuto che l'azione sindacale transnazionale non scaturisce di per sé dalla

* Roland Erne è docente di Relazioni industriali presso l'University College Dublin (Irl).

Il presente articolo è una versione rivista del saggio pubblicato nel 2015 *A Supranational Regime that Nationalizes Social Conflict*, in *Labor History*, vol. 56, n. 3, pp. 345-368.

creazione di mercati transnazionali ma è il risultato della crescente riorganizzazione a livello sovranazionale della struttura imprenditoriale e di quella statutale (si veda anche Baglioni 2009). Ma se è più facile politicizzare le decisioni della Commissione europea che le forze economiche astratte alla base dei processi di europeizzazione e globalizzazione (Erne 2008, p. 189), perché è stato così difficile, per le organizzazioni dei lavoratori, politicizzare il nuovo sistema di governance dell'Ue nella sfera pubblica transnazionale?

L'articolo è diviso in due parti. La prima parte illustra la natura e la portata del sistema di governance economica europea e discute se esso presenti punti di cristallizzazione per quanto riguarda la vertenzialità transnazionale. Nella seconda parte si prende in esame quanto fatto dai sindacati europei durante diversi stadi del processo di creazione del sistema di governance economica dell'Europa, ovvero nello specifico 1) durante la fase di definizione dell'agenda, 2) nella fase di adeguamento delle politiche e 3) nella fase attuativa. Un simile approccio permette di valutare a pieno il ruolo di diversi fattori che possono spiegare la scarsa politicizzazione del nuovo sistema di governance europea.

Come si vedrà, il nuovo sistema di governance non segue il classico modello di Stato federale ma riproduce piuttosto le strutture di governance tipiche delle imprese multinazionali, che controllano le loro teoricamente indipendenti filiali locali mettendole l'una contro l'altra e operando raffronti coercitivi sulla base di indicatori sovranazionali di performance. La conclusione cui giunge l'articolo è che, se è vero che la tradizione euro-keynesiana e lo choc della crisi dell'euro hanno influenzato in modo importante le fasi di avvio e adozione della nuova politica, le difficoltà dei sindacati e dei movimenti sociali europei nel politicizzare la governance economica europea si spiegano meglio in termini della capacità del nuovo sistema sovranazionale Ue di nazionalizzare i conflitti sociali.

L'articolo è principalmente basato sull'analisi di documenti, pubblicati e non, redatti da organizzazioni sindacali nazionali ed europee tra il 2008 e il 2014. Inoltre, il lavoro di ricerca è stato ulteriormente approfondito grazie a diverse conversazioni avute con funzionari di organizzazioni sindacali francesi, tedesche, italiane, irlandesi, norvegesi, svedesi, svizzere e romene, nonché di associazioni datoriali e sindacali di livello europeo e della Commissione europea.

2. Il nuovo sistema di governance economica europea: una rivoluzione silenziosa

La crisi dell'eurozona, scoppiata a seguito della grande recessione del 2008, ha prodotto un'inedita centralizzazione del potere politico nelle mani delle istituzioni Ue. Nel giugno 2010, l'allora presidente della Commissione Barroso ha annunciato una «rivoluzione silenziosa» nel processo di definizione delle politiche economiche e di bilancio¹. A loro volta, nel novembre 2011 tutti i governi degli Stati membri e la maggioranza del Parlamento europeo hanno adottato il Six-Pack sulla governance economica europea. Nel 2012, tutti i paesi Ue – tranne Repubblica Ceca e Regno Unito – hanno ratificato il Trattato sulla stabilità, coordinamento e governance nell'unione economica e monetaria (da qui in poi, Patto di bilancio europeo). Inoltre, la Banca centrale europea (Bce) ha utilizzato il proprio ruolo di prestatore di ultima istanza nell'ambito del sistema euro per imporre la propria agenda a determinati paesi, quali la Spagna e l'Italia, alle prese con l'aumento degli oneri finanziari. Infine, a tutto questo nel 2013 è seguito il Two-Pack, un pacchetto di due leggi Ue per rafforzare la sorveglianza sovranazionale sulle politiche nazionali di bilancio. Il risultato è che la Commissione non è solo autorizzata a rivolgere minuziose raccomandazioni per paese (Country-Specific Recommendations, Csr), ma può anche comminare sanzioni. I paesi dell'eurozona che non dovessero riuscire a ridurre «disavanzi eccessivi» o che dovessero causare «squilibri macroeconomici eccessivi» rischiano di essere multati nella misura, rispettivamente, del 0,2 o 0,1 per cento del Pil (Erne 2012).

Il Regolamento Ue n. 1176/2011 prevede che la Commissione rediga un quadro di valutazione sulla base di indicatori quantitativi e che stabilisca, «quando opportuno», soglie minime e massime di ciascun indicatore, al fine di registrare eventuali andamenti economici indesiderati negli Stati membri. Gli indicatori previsti dal quadro di valutazione riguardano tutti gli ambiti della politica economica, anche quelli formalmente esclusi dalla competenza Ue come le politiche salariali. Uno degli undici indicatori impiegati per decidere se uno Stato membro abbia messo in campo politiche economiche «idonee» o «inidonee» è legato al rapporto tra retribuzione nominale media per lavoratore dipendente e Pil reale per persona

¹ Barroso, *Stiamo facendo rivoluzione silenziosa*, Ansa, Fiesole, 18 giugno 2010.

occupata (sarebbe a dire le variazioni nel costo del lavoro per unità di prodotto, Clup). Gli aumenti nominali che dovessero superare le soglie fissate dal quadro di valutazione farebbero quindi scattare i meccanismi preventivi e correttivi previsti dal regolamento, che vanno dall'emanazione di raccomandazioni per il paese interessato, all'avvio di procedure approfondite di revisione, ai piani correttivi e alle visite di ispezione, fino alle multe salate previste in caso di infrazione.

Ne consegue che i tempi in cui le raccomandazioni dell'Ue potevano essere declassate a «norme non vincolanti» sono finiti. Nel 2014, ad esempio, la Commissione ha comunicato al governo francese che il suo programma di riforma basato su un piano di austerità draconiano da 50 miliardi di euro e sul taglio per 40 miliardi di euro dei contributi per la protezione sociale e delle imposte a carico dei datori di lavoro non sarebbe bastato a «ristabilire la redditività delle aziende private» (European Commission 2014). Pertanto, il caso francese andava appositamente monitorato e imponeva scelte politiche ferme, quali l'introduzione di ulteriori riduzioni fiscali per le imprese, la riduzione della spesa sanitaria e pensionistica, e la flessibilizzazione delle «rigide» leggi sul lavoro e sui salari. Nel febbraio 2015, il governo ha risposto adottando la Loi Macron, mirante a rendere il quadro legislativo francese ulteriormente favorevole alle imprese. Una legge peraltro adottata per decreto governativo, perché il suo prevedibile respingimento da parte della Assemblée Nationale avrebbe «mandato il segnale sbagliato alla Commissione, a una sola settimana di distanza dalla decisione circa il sanzionamento della Francia per mancato rispetto degli obiettivi sul deficit di bilancio»². La Commissione, dal proprio canto, ha scelto di risparmiare le sanzioni alla Francia. Tuttavia, per scongiurare le sanzioni stesse, il governo francese ha dovuto impegnarsi a intraprendere una serie ulteriore di «riforme», stabilite da un elenco lungo ben 47 pagine. La nomea della Commissione quale paladina del progresso sociale già scricchiolava da tempo, ma nel 2012 è arrivata persino ad annoverare tra i propri obiettivi politici «la riduzione complessiva del potere contrattuale dei sindacati in materia di salari» (European Commission 2012, p. 104).

² «French Government overrides Parliament to ram through Reforms», in *Financial Times*, 17 febbraio 2015.

2.1. Politicizzare il nuovo sistema di governance economica europea?

Questa perdita di democrazia nel processo di definizione della politica economica mina alla base una fonte vitale di potere per le organizzazioni dei lavoratori, sarebbe a dire il potere *politico* di mobilitazione e di scambio, nonché uno dei suoi modi classici di lottare per il progresso sociale, ovvero *conquistare leggi*. Tuttavia, la risposta inadeguata dei sindacati europei all'istituzione di strutture centralizzate di governance economica sul livello Ue costituisce un caso critico anche dal punto di vista analitico. Nel mio volume del 2008 (pp. 186-202) ho individuato un catalizzatore principale per l'azione transnazionale: i sindacati europei sono riusciti a innescare con successo un intervento collettivo di portata transnazionale quando sono riusciti a politicizzare nella sfera pubblica transnazionale le decisioni prese dai quadri esecutivi sovranazionali delle grandi imprese o del settore pubblico. Anche altri studi in materia di lavoro sindacale transnazionale sono giunti a conclusioni simili. Le alleanze sindacali ben riuscite sul piano transnazionale sono spesso state innescate da eventi *politici* ben determinati che hanno fatto emergere con maggiore chiarezza le interconnessioni e interdipendenze reciproche tra lavoratori e loro rappresentanti, come, ad esempio, nel caso della proposta di nuovi accordi per il libero commercio e gli investimenti, delle fusioni aziendali o di alcune norme europee particolarmente controverse quali la direttiva Ue sui servizi a firma del Commissario Bolkestein nel 2004 (Stan, Helle, Erne 2015; Meardi 2012). Resta tuttavia da spiegare quali siano le condizioni favorevoli al verificarsi di processi transnazionali di politicizzazione. La centralizzazione del processo decisionale nell'ambito di strutture sovranazionali costringe i sindacati a lavorare transnazionalmente solo laddove la via di risoluzione nazionale al problema non appaia percorribile, poiché, in questo caso, la politicizzazione del processo tende a tradursi nella rinalizzazione della strategia politico-sindacale. Ne consegue che la centralizzazione del processo di definizione delle politiche sul piano sovranazionale possa essere considerata condizione necessaria ma non sufficiente alla politicizzazione della sfera pubblica transnazionale. Non è d'altronde un caso che le reti organizzative create dai movimenti sociali e dai gruppi d'interesse a livello europeo falliscano puntualmente quando si tratta di aprire un dibattito pubblico intorno a determinate proposte di legge europee, per quanto importanti queste possano essere (Kohler-Koch, Quittkat 2013).

3. Le ragioni della risposta inadeguata dei sindacati europei

Perché è stato così difficile per il movimento sindacale politicizzare il nuovo sistema di governance europea, nonostante le trasformazioni e i cambiamenti strutturali che esso comporta? Le sezioni che seguono tenteranno di rispondere alla domanda, soffermandosi su tre diversi stadi del processo di creazione del sistema di governance economica dell'Ue.

3.1. Prevenire gli squilibri macroeconomici: una questione politica delicata

I sistemi di contrattazione collettiva vigenti in Europa occidentale non sono scomparsi con l'avvento dell'Unione monetaria europea. Al contrario, anche nei paesi privi di una tradizione neocorporativista – come l'Italia, la Spagna e l'Irlanda – i patti sociali hanno avuto un peso importante durante la prima fase dell'Unione monetaria. In quel periodo il mondo del lavoro iniziò senz'altro a perdere terreno in termini di reddito nazionale in quasi tutti i paesi dell'eurozona, anche a causa dell'ispirazione di corporativismo competitivo di quasi tutti i patti sociali, ma, finché la quantità di fetta di ricchezza nazionale persa era controbilanciata dalla crescita complessiva della torta, la concertazione sociale poteva continuare a essere celebrata come quel sistema di complementarità istituzionali che aveva reso possibile un'incredibile fase di crescita economica e occupazionale (Teague, Donaghey 2009). Tuttavia, arrivati al 2011, i patti sociali erano crollati in quasi tutti i paesi periferici dell'Ue, anche perché i lavoratori non sembravano disposti ad accontentarsi di una fetta più piccola di una torta di dimensioni ridotte (Erne, Maccarrone 2013). Al contempo, l'espressione *gouvernement économique européen* è entrata a far parte del discorso politico ufficiale dell'Ue, sebbene certamente non nel senso euro-keynesiano originario del termine.

Nel 1999 e nel 2000 la Ces, la Federazione europea dei metalmeccanici e quasi tutte le altre federazioni sindacali europee sostenevano la necessità di introdurre forme di coordinamento europeo della contrattazione salariale collettiva per prevenire i pericolosi squilibri economici che la tendenza del «*beggar-thy-neighbor*», dello scaricare le difficoltà sugli altri, avrebbe potuto creare. Seguendo le indicazioni degli studiosi euro-keynesiani, le organizzazioni affiliate alla Ces si impegnarono a perseguire, nelle rispettive tornate negoziali, accordi collettivi conformi al parametro concordato dello «scatto inflazionario più l'incremento della produttività» (Erne 2008, pp. 86-90). Nel periodo in cui Lafontaine fu ministro delle Finanze in Germania, anche

la prospettiva di un coordinamento europeo a livello di politica economica sembrava godere di più ampio consenso istituzionale. Alla fine, tuttavia, tanto le linee guida della Ces in materia di coordinamento salariale quanto il «dialogo macroeconomico» tra la Commissione, il Consiglio, la Bce e le parti sociali per cui Lafontaine si era battuto non riuscirono a impedire l'instarsi di tendenze divergenti in materia di salari e costo del lavoro in seno all'eurozona.

Gli studiosi di relazioni industriali hanno avanzato diverse spiegazioni per questo fallimento, quali la tendenza dei paesi ad adattare la politica salariale nazionale all'approccio concorrenziale-manageriale in tema di contrattazione salariale, come nel caso del settore manifatturiero tedesco; l'erosione dei sistemi nazionali di contrattazione salariale a causa delle sempre più forti minacce di delocalizzazione, dopo l'allargamento dell'Unione europea verso est; l'introduzione di riforme del lavoro e del welfare tutte orientate alla domanda; o la natura rigidamente tecnica delle politiche di coordinamento salariale dell'Unione (Dufresne 2015; Erne 2008; Lehndorff 2015). I sindacati europei hanno ampiamente mancato di fare riferimento agli obiettivi di coordinamento dei salari fissati dalla Ces nelle proprie tornate di contrattazione collettiva (Erne 2008, p. 116). Va detto, tuttavia, che alcuni studiosi di relazioni industriali avevano espresso maggiore scetticismo sin dall'inizio, ritenendo che i sindacati europei fossero semplicemente troppo deboli per pensare di poter applicare quelle disposizioni volontarie in materia di coordinamento salariale (Keller 2000).

Non sorprende allora che economisti sindacali euro-keynesiani come Emmanuel Mermet, economista della Cfdt francese, e politici di centro-sinistra come Jacques Delors si siano dichiarati a favore del progetto della Commissione di creare un sistema di governance economica europea, reputandolo un passo avanti, pur definendo la proposta della Commissione «troppo complessa... eccessivamente bilanciata sulle sanzioni... e insufficientemente aperta alla partecipazione di una varietà di attori – compresi i parlamenti nazionali e le parti sociali europee». Ciononostante, gli stessi si sono anche detti soddisfatti del fatto che i decisori politici europei abbiano finalmente riconosciuto come la crisi abbia dato ragione a chi, per oltre dieci anni, ha chiesto che l'Unione monetaria europea avesse un governo economico comune (Delors, Fernandes, Mermet 2011).

Anche i consulenti dei sindacati tedeschi si sono espressi a favore della proposta di un sistema di governance economica per l'Ue. Stefan Colli-

gnon, ad esempio, già nel 2010 sosteneva che «la logica di una valuta comune impone la centralizzazione a livello Ue delle politiche macroeconomiche; altrimenti, i governi nazionali continueranno sempre a minare il bene comune per perseguire interessi parziali» (Collignon 2010). Analogamente, gli economisti di Ver.di Dierk Hirschel e Klaus Busch, hanno espresso un'autocritica circa la mancata applicazione da parte dei sindacati tedeschi delle linee guida in materia di coordinamento salariale della Ces, riconoscendo la necessità di un quadro vincolante per la governance economica europea. Pur ritenendo che gli squilibri macroeconomici vadano rettificati dai paesi che registrano un surplus e non dai paesi in deficit, i due sostengono infatti la necessità di rafforzare le capacità di coordinamento delle politiche attraverso una politica salariale fortemente espansiva (Busch, Hirschel 2011).

Fino al 2010, la Ces ha approvato ogni proposta a favore di un ulteriore avanzamento del processo di integrazione, sebbene la costruzione dell'*acquis* comunitario in campo sociale sia stata costantemente messa in secondo piano rispetto all'agenda «negativa» dell'Unione europea a favore del mercato. Sorprendentemente, tuttavia, la scarsa politicizzazione del nuovo sistema di politica economica dell'Ue non è imputabile a un reiterato e incondizionato appoggio alle politiche europee. L'esecutivo della Ces denunciava infatti già nell'ottobre del 2010 le nuove proposte della Commissione, definite una minaccia all'indipendenza delle parti sociali in materia di contrattazione nonché un tentativo di costringere «gli Stati membri a innestare una contrazione coordinata della domanda». E nel gennaio del 2012 la Ces ha finanche rigettato il Patto di bilancio europeo.

La Ces si è opposta alle nuove proposte della Commissione in materia di governance economica perché queste sottintendevano che gli squilibri economici dell'Ue fossero stati causati da politiche sociali troppo generose o da aumenti salariali troppo alti nei paesi periferici dell'eurozona. Ciò non toglie che quasi tutta la leadership sindacale reputi che un'unione monetaria necessiti comunque di regole comuni. Lo stesso istituto di ricerca della Ces ritiene che l'unione politica sia «indispensabile per la moneta unica» (Degryse 2012). I sindacati europei hanno assunto una posizione contraria a quello specifico progetto di nuova governance economica dell'Ue in sede di confronto con la propria leadership politica nazionale e con quella europea, ma non ne hanno fatto un cavallo di battaglia per forme di protesta collettiva. La scelta della Commissione di declinare il

nodo politico che sta alla base del nuovo sistema di governance in termini di «prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici» tra le economie nazionali è stata quindi determinante nel prevenire la politicizzazione del sistema stesso.

3.2. Adottare regole ferme per scongiurare «pericoli imminenti»

Il Six-Pack e il Patto di bilancio europeo sarebbero solo potuti essere adottati durante la fase acuta della crisi dell'euro, ovvero in una situazione di emergenza in cui potevano essere considerate giustificabili misure risolutive per scongiurare pericoli imminenti. Riprendendo le note riflessioni di Carl Schmitt sullo stato di emergenza, il sociologo della società del rischio Ulrich Beck ha definito la crisi dell'euro come una situazione dove l'incombere della catastrofe legittima e costringe finanche i costruttori dell'Europa a sfruttare ogni cavillo legale pur di fare strada al cambiamento (Beck 2013, pp. 21-38).

Pur avendo l'ufficio giuridico della Dgb, la confederazione dei sindacati tedeschi, ben evidenziato le ripercussioni «pericolose» del Six-Pack sul diritto del lavoro tedesco (Zeibig 2012), la leadership sindacale nazionale ha ritenuto più opportuno investire le risorse dei sindacati su fronti più pressanti. A diverse intensità, i sindacati europei si sono impegnati, a livello locale e nazionale, in vertenze o in un lavoro di «contrattazione delle concessioni» (*concession bargaining*) con i governi e le imprese del proprio paese per mitigare il più possibile l'impatto della crisi. Nonostante l'asimmetria strutturale del *crisis corporatism*, il «corporativismo da crisi», segnato da uno sbilanciamento a favore del capitale finanziario e a spese del lavoro, il combinarsi di momenti di protesta, di un'avanzata elettorale di partiti di centro-sinistra e della pratica della «contrattazione delle concessioni» ha, in alcuni casi, persino permesso di registrare un compromesso accettabile per i sindacati. In Francia, ad esempio, nel gennaio 2013 le confederazioni datoriali e sindacali hanno sottoscritto un accordo che ha aperto la strada a una nuova legge sulla cogestione che prevede l'inclusione obbligatoria dei rappresentanti dei lavoratori nei consigli di amministrazione delle aziende, settore privato incluso (Conchon 2014). Al contempo, però, le organizzazioni dei lavoratori hanno evitato di andare all'attacco del sistema di governance economica che andava emergendo e per cui il capitale finanziario si stava battendo a livello europeo. Al contrario, i leader sindacali europei hanno convenuto circa la necessità di misure risolutive per salvare l'euro,

sperando che la «discesa agli inferi» iniziata nel 2010 finisse presto, non fosse altro perché François Hollande nel 2012 era stato eletto presidente (Degryse 2012).

Se la Ces aveva, quantomeno formalmente, bocciato il Patto di bilancio europeo, la confederazione sindacale francese Cfdt ne ha infine giustificato l'accettazione in nome dei rischi che un suo rifiuto avrebbe comportato per lo Stato francese. Analogamente, il Segretario generale dell'Irish Congress of Trade Unions è giunto alla conclusione che «sebbene il trattato, dal nostro punto di vista economico e sociale, sia sbagliato, è difficile opporvisi in assenza di un'alternativa soddisfacente al Meccanismo europeo di stabilità». L'interesse immediato a stabilizzare l'euro e le finanze pubbliche degli Stati membri ha quindi prevalso rispetto alle implicazioni di lungo termine del sistema di governance economica europea sul mondo del lavoro.

Inoltre, nei paesi già sottoposti ai programmi ben più intrusivi della Troika, la lotta contro il Six-Pack e il Trattato di bilancio era oggettivamente meno urgente. Ad esempio, considerati bassi tassi di inflazione e il *calo* del 12,8 per cento nel costo del lavoro per unità di prodotto (Clup) registrato in Irlanda a seguito dei tagli ai salari e della massiccia perdita di posti di lavoro tra il 2010 e il 2012, l'imposizione di un tetto massimo del 9 per cento all'*aumento* del costo del lavoro per unità di prodotto previsto per i paesi dell'eurozona dal quadro di valutazione stabilito dalla Procedura per gli squilibri macroeconomici non è apparsa poi così minacciosa. Analogamente, anche i sindacati dei paesi forti dell'eurozona non hanno ritenuto che il nuovo sistema di governance europea avrebbe prodotto un cambiamento radicale di prospettive. Così, se un ex dirigente della Ig Metall ha affermato che la crisi dell'euro è stata causata da aumenti salariali «eccessivi» in Europa meridionale (Bieler, Erne 2015, p. 33), la Cfdt francese ha descritto il Patto di bilancio come una misura atta a prevenire il ripetersi dello scenario greco.

I fautori del nuovo sistema di governance economica sono riusciti a presentarlo come una misura urgente e, al contempo, relativamente innocua tanto per i sindacati dei paesi centrali quanto per quelli della periferia. Tuttavia, con il senno del poi, i sindacati europei potrebbero avere motivo di non sentirsi poi così tranquilli, avendo la Commissione usato i propri nuovi poteri per richiedere riforme a favore delle imprese in quasi tutti gli Stati membri. Nelle sezioni che seguono, discuterò se e fino a che punto il movimento sindacale sia riuscito a politicizzare il nuovo sistema di governance durante la sua fase attuativa.

3.3. La governance economica europea: un sistema sovranazionale che nazionalizza il conflitto sociale

Il nuovo sistema di governance economica della Ue, pur avendo carattere sovranazionale, contemporaneamente spinge a una nazionalizzazione delle impostazioni di politica economica, in quanto mette gli Stati membri in concorrenza gli uni con gli altri. Il nuovo sistema di governance della Ue non segue il modello classico dello Stato federale: ha molti più punti in comune con le strutture di corporate governance delle multinazionali, che controllano le proprie consociate autonome a livello nazionale tramite misure coercitive di raffronto fra di esse sulla base di indicatori di performance fondamentali scelti a livello centrale.

Già nel 2010 l'esecutivo della Ces aveva denunciato il fatto che il nuovo sistema di governance della Ue rappresentava un tentativo di costringere gli Stati membri a «perseguire politiche non cooperative, tramite le quali essi tentano di uscire dalla crisi a spese degli altri Stati membri» (Etuc 2010). La stessa Ces era anche riuscita a ottenere risultati nelle pressioni esercitate sul Parlamento europeo, che aggiunse un nuovo articolo 1 (3) al Regolamento Ue n. 1176/2011 sugli squilibri macroeconomici eccessivi, che ribadiva l'autonomia contrattuale delle parti sociali. Tale emendamento, tuttavia, non impedì alla Commissione di richiedere sistemi sempre più flessibili di determinazione dei salari. Utilizzando come esempi la deregolamentazione del mercato del lavoro tedesco 2005 e i tagli alle retribuzioni del settore pubblico in Irlanda nel 2009, già nel 2010 la Commissione affermava che la flessibilità in materia salariale si può ottenere anche senza l'abolizione formale dell'autonomia contrattuale delle parti sociali: «[I] decisori politici possono incidere sui sistemi di fissazione delle retribuzioni utilizzando diverse modalità, quali fornire informazioni o regolamentazioni in materia salariale, modificare la normativa sull'indicizzazione salariale, e far presente il ruolo esercitato dalle retribuzioni del settore pubblico. Anche le riforme del mercato del lavoro, inoltre, dovrebbero contribuire a rendere più efficienti i processi di determinazione dei livelli retributivi» (European Commission 2010, p. 3).

Se teniamo conto degli attacchi ai diritti di contrattazione collettiva sui salari portati avanti dalla Troika, l'Ue, la Bce e il Fmi (Dufresne 2015; Schulten, Müller 2015), però, non si può dire che l'introduzione dell'articolo 1 (3) nel Regolamento n. 1176/2011 rappresenti un successo per il mondo del lavoro. In Portogallo, il numero di lavoratori coperti da accordi sindacali è sceso da un milione duecentoquarantamila nel 2011 a 224.000

nel 2013 (Marginson, Welz 2015), e i mutamenti radicali in materia di diritto del lavoro richiesti alla Romania dai creditori internazionali hanno portato a un calo della percentuale di lavoratori coperti dalla contrattazione collettiva dal 70 al 20 per cento (Stan, Erne 2015). Le ripercussioni del nuovo sistema Ue di governance economica si sono sentite perfino in Danimarca, Belgio e Francia (Bieler, Erne 2015; de la Porte, Natali 2014). Le nuove regole sulla governance economica dell'Unione europea, insomma, non solo hanno avuto un impatto drammatico nella periferia dell'Unione, ma hanno inciso anche nei suoi paesi centrali.

Anche se nel 2013 la Ces riuscì perfino a convincere *Business Europe* a firmare una dichiarazione congiunta sul proprio coinvolgimento nella governance economica europea, non vi è alcun dubbio che le classifiche fissate dal nuovo sistema, le raccomandazioni specifiche per paese, i piani d'azione correttivi, e il rischio di incorrere in multe per non aver rispettato le regole, mettono in discussione l'autonomia contrattuale delle parti sociali. Analogamente, anche i parlamenti nazionali spesso si trovano esclusi dai processi decisionali sulle politiche da adottare, in particolare quando i funzionari europei non sono certi che le loro misure di *deregulation* verranno approvate da una maggioranza parlamentare. Fra l'altro, la Loi Macron del febbraio 2015 in Francia, il Job's Act italiano del dicembre 2014, le riforme del diritto del lavoro introdotte in Romania nel 2011, e la riduzione dei salari minimi in Grecia, sono state tutte misure adottate per decreto, per impedire l'approvazione di emendamenti poco graditi da parte di maggioranze parlamentari vicine al mondo del lavoro. Nonostante questi impressionanti parallelismi, però, la tempistica differenziata delle classifiche *nazionali* introdotte dal nuovo sistema, il fatto che le Csr sono raccomandazioni *specifiche per paese*, e le multe previste per il mancato rispetto delle regole *a livello nazionale* rendono difficile la costruzione di un approccio politico alla governance economica europea a livello Ue. Il nazionalismo metodologico del sistema conferma efficacemente il paradigma secondo cui il mondo del lavoro si fonda sull'appartenenza a culture nazionali diverse; il che fornisce una importante cornice ideologica alla promozione della concorrenza fra lavoratori a livello transnazionale (Hürtgen 2014), anche se la linea di demarcazione fra chi dalla crisi «ci perde» e chi «ci guadagna» non segue confini nazionali (Lehndorff 2015).

Nonostante questi diversi percorsi nazionali, però, va ribadito che la Ces ha condannato il nuovo sistema di governance economica della Ue fin dal momento in cui è stato concepito. Inoltre, in preparazione delle elezioni eu-

ropee del 2014, la Ces ha formulato un proprio piano alternativo per gli investimenti, la crescita sostenibile e un'occupazione di qualità. Il piano della Ces denominato *Un nuovo cammino per l'Europa* era notevolmente diverso dal manifesto elettorale molto vago del Partito dei socialisti europei, sia in termini di ambizione politica che per la sua natura molto più dettagliata. Insomma, le apparenti differenze nazionali all'interno del movimento sindacale europeo non forniscono però una spiegazione sufficiente della mancata politicizzazione nell'approccio al nuovo sistema di governance della Ue. Tra l'altro, anche i partiti della sinistra radicale e i gruppi che portano avanti campagne anti-capitaliste non sono riusciti a costruire un approccio politico alle nuove norme Ue di governance economica nella sfera politica transnazionale, per quanto abbiano tentato. Anzi, le mobilitazioni più conflittuali contro l'austerità sono state su temi meno complessi, più evocativi e apparentemente più urgenti: come ad esempio nel caso della campagna nazionale e transnazionale sul «diritto all'acqua» e nelle lotte contro le chiusure di aziende (Bieler, Erne 2015; Bieler 2015; Vogiatzoglou 2015).

Indubbiamente, la natura complessa di una proposta politica sovranazionale non ne esclude a priori la politicizzazione, come dimostrano le mobilitazioni popolari contro la Direttiva Ue sui servizi, o contro gli accordi Nafta, Mai e Ttip sul libero commercio (Kay 2015; Dierckx 2015). Tuttavia, nel caso ad esempio della Direttiva Ue sui servizi a firma del Commissario Bolkestein, il successo della campagna di opposizione fu dovuto alla potenza e al carattere unitario del messaggio concordato dai sindacati e dai movimenti sociali di tutta Europa: contro il *dumping* sociale e per la parità di trattamento di tutti i lavoratori a prescindere dalle loro origini (Dribbusch 2015). Per ciò che riguarda il nuovo sistema di governance economica, delineare un messaggio altrettanto forte e unificante è risultato molto più difficile, nonostante i tentativi di costruzione di una resistenza transnazionale da parte dei sindacati e dei movimenti sociali europei attraverso, ad esempio, la giornata di azione (di sciopero) del 14 novembre 2012 (Helle 2015; Vogiatzoglou 2015). Eppure, il crescente scontento sociale e politico nei confronti delle politiche di austerità, seppure espresso a intensità diverse, è infine divenuto fonte di preoccupazione per la leadership europea.

3.4. Socializzare la governance economica europea?

Il 2 ottobre 2013, la Commissione ha presentato diverse idee su come approfondire la dimensione sociale del nuovo sistema di governance econo-

mica europea; e il 24 ottobre 2013 ha preso nota con soddisfazione del fatto che le parti sociali avevano presentato una dichiarazione congiunta sul loro coinvolgimento nel sistema di governance economica della Ue (Business Europe *et al.* 2013). All'interno della Ces, però, in molti hanno criticato le nuove proposte della Commissione, definendole un «Cavallo di Troia per l'Europa sociale» (Janssen 2013). Tuttavia, la disponibilità della Commissione a integrare formalmente le parti sociali nel calendario del *Semestre europeo* relativo al nuovo sistema di governance economica ha portato anche a un qualche coinvolgimento della Ces nel nuovo sistema di governance economica.

Nel dicembre del 2014, la Ces ha chiesto alla Commissione di introdurre una serie di mutamenti sostanziali nel proprio sistema di governance. Contemporaneamente, la proposta costruttiva presentata dalla stessa Ces di adottare indicatori «migliori» per il quadro di valutazione previsto dalla Procedura per gli squilibri macroeconomici (Psm) è anche indicativa di quanto i leader della Ue siano riusciti ad affermare il principio di un sistema coercitivo di governance economica fondato sull'analisi comparata a livello sovranazionale. Certamente, i principali indicatori di performance scelti dalla Commissione meritano di essere criticati. Risulta tuttavia molto improbabile che una discussione tecnica sugli indicatori faccia aumentare la capacità dei sindacati europei di ispirare iniziative di mobilitazione sociale a livello transnazionale, anche se la Ces ha proposto di esaminare l'area euro nel suo insieme, suggerendo pertanto che all'interno della Psm vengano comprese anche soglie minime di costo del lavoro unitario e un indicatore di quest'ultimo per tutta l'eurozona. Certamente, la Ces sottolinea correttamente che «se le decisioni sugli indicatori, le analisi e le politiche di intervento vengono demandate all'*establishment* finanziario (ministri delle Finanze, banchieri centrali e Dg Ecfm) il risultato registrerà uno squilibrio a favore della visione del mondo che ha la finanza» (Etuc 2014). È molto improbabile, però, che un maggior coinvolgimento delle parti sociali nella gestione del nuovo sistema europeo di governance alteri i rapporti di forza a favore delle organizzazioni dei lavoratori.

Certamente, dal 2014 in poi, prima della pubblicazione dell'*Analisi annuale della crescita* che avvia ogni anno il semestre della governance economica europea, vengono consultate le parti sociali. Alle discussioni con i vari comitati amministrativi della Ue coinvolti nei processi di governan-

ce economica europea partecipano anche funzionari delle organizzazioni sindacali e imprenditoriali. Detto ciò, non va dimenticato che il potere dei sindacati si fonda in primo luogo sulla loro capacità di mobilitazione. Le organizzazioni imprenditoriali, invece, mantengono un vantaggio strutturale nelle politiche fondate sugli interessi, perché il capitale, in materia di azione collettiva, non ha gli stessi problemi che ha il lavoro (Erne 2013). Il fatto che la Commissione non sia in grado di conoscere tutte le condizioni specifiche di ogni Stato membro rende più facile alle organizzazioni degli imprenditori fornire contributi rilevanti per far avanzare il programma della Commissione di riforme favorevoli alle imprese. I contributi delle confederazioni sindacali nazionali, invece, difficilmente avranno lo stesso effetto, in quanto le ragioni della forza in genere prevalgono sulla forza della ragione, quando si tratta di politiche fondate sugli interessi. Il fatto che la Ces abbia iniziato a fornire ai propri affiliati le informazioni su come contattare i funzionari della Commissione preposti al semestre europeo responsabili per i rispettivi paesi, non ha in realtà alterato molto i rapporti di forza fra capitale e lavoro.

Nonostante ciò, Bart Vanhercke e Jonathan Zeitlin hanno già notato una «socializzazione del semestre europeo» in relazione alle raccomandazioni specifiche per paese emesse nel 2013, in risposta alla crescita dello scontento popolare ma anche a causa di un processo di apprendimento riflessivo da parte di chi elaborava le raccomandazioni dell'Ue. A supporto della loro tesi, tali autori citano un'analisi dei contenuti, nelle cui conclusioni si afferma che 67 delle 141 raccomandazioni per paese emesse nel 2013 contengono almeno una voce relativa all'occupazione o alle politiche sociali (Vanhercke, Zeitlin 2014, p. 32). La tesi di una socializzazione del semestre europeo, però, non si può fondare su un conteggio così semplicistico delle parole, in quanto non tutte le raccomandazioni per paese che si occupano di problemi occupazionali e sociali «possono essere considerate sensibili alle questioni sociali», come riconosciuto, per inciso, anche da Vanhercke e Zeitlin (2014, p. 33). Le indicazioni di abolire i sistemi di indicizzazione salariale che risarciscono i lavoratori per l'aumento del costo della vita, decentrare i sistemi nazionali di contrattazione salariale, indebolire la tutela dei lavoratori contro i licenziamenti, introdurre sistemi di «workfare» per i disoccupati e ridurre l'entità del salario minimo nazionale, rappresentano un progresso sociale solo per chi accetta la mentalità liberista della Dg Ecfm della Commissione. Analogamente, le rac-

comandazioni che richiedono sistemi sanitari fondati su un miglior rapporto costo-efficacia o un aumento dell'età pensionabile possono essere considerate socialmente progressiste solo da chi condivide la tesi delle imprese, secondo cui i tagli alla spesa sociale «nel lungo periodo potrebbero rafforzare la dimensione sociale» (Bekker 2015). Purtuttavia, Vanhercke e Zeitlin si sentono confortati dal fatto che un numero maggiore di raccomandazioni per paese socialmente progressiste «metterà in ombra» quelle di impronta regressiva (2014, p. 33); senza però menzionare che, in base al Six-Pack, gli Stati membri rischiano di essere penalizzati solo per la mancata attuazione di alcune raccomandazioni, e in particolare di quelle che essi stessi considerano regressive.

4. Conclusioni

L'irrisolutezza dei sindacati europei nel reagire al nuovo sistema di governance economica in Europa fa pensare che una riorganizzazione sovranazionale delle strutture di governance economica sia una causa necessaria ma non sufficiente di conflittualità sindacale a livello transnazionale. Certo l'eredità delle politiche euro-keynesiane e lo choc della crisi dell'euro hanno avuto un ruolo importante durante la fase di avvio e adozione del nuovo sistema, ma le difficoltà dei sindacati e dei movimenti sociali europei di costruire un approccio politico alla governance economica in Europa trovano una spiegazione più efficace se riferite alla capacità del nuovo sistema sovranazionale Ue di nazionalizzare i conflitti sociali.

La formulazione del nodo politico del Six-Pack come problema di «squilibri macroeconomici» ha rassicurato chi sosteneva sin dall'inizio che l'unione monetaria europea avrebbe richiesto un *gouvernement économique européen*. Già nel 1999, i sindacati europei avevano richiesto un maggiore coordinamento politico delle relazioni industriali all'interno dell'eurozona e avevano adottato proprie regole per coordinare la contrattazione salariale a livello europeo. Quando i parametri di riferimento della Ces per il coordinamento delle politiche salariali si dimostrarono incapaci di impedire il fenomeno distruttivo delle politiche salariali «*beggar-thy-neighbour*», ovvero volte a scaricare le difficoltà sugli altri, gli scettici sottolinearono la natura volontaristica dei parametri di riferimento, sostenendo che per ottenere un coordinamento significativo era necessaria una base

statutaria. Per questo motivo i principali economisti europei legati ai sindacati hanno accolto inizialmente con favore l'idea di linee guida vincolanti in materia di governance europea dell'economia. Anche se la Ces si è resa conto molto presto che la Commissione non intendeva affatto impedire una corsa al ribasso nelle politiche salariali, il fatto che essa abbia presentato il sistema di governance economica europea come misura atta a «evitare gli squilibri macroeconomici» ha impedito che il tema venisse affrontato sin dall'inizio come questione politica. Se la Commissione avesse proposto un pacchetto di misure legislative inequivocabili, miranti a imporre tagli al welfare e alla spesa sanitaria, controlli sui salari e *deregulation* del mercato del lavoro, o l'aumento dell'età pensionabile, invece di un indefinito Six-Pack, per molti parlamentari europei di centro-sinistra votare a favore del pacchetto sarebbe stato davvero difficile.

L'apparente urgenza del nuovo sistema europeo di governance si è dimostrata importante quanto l'approccio politico alla questione. Senza il pericolo imminente di un collasso finanziario del sistema bancario europeo e dell'euro, l'adozione del nuovo regime sarebbe stata difficile. Lo spettro di una catastrofe imminente ha giustificato invece l'attuazione di mutamenti istituzionali radicali, che violano i principi fondanti dello stato di diritto (*nulla poena sine lege*) e delegano poteri legislativi rilevanti ai tecnocrati dell'Unione, sottraendoli sia ai parlamenti nazionali che al Parlamento europeo e – in materia di relazioni industriali – sottraendo potere anche alle due controparti sociali. Oltre a ciò, le sollevazioni popolari causate dalla crisi sociale ed economica hanno assorbito così tanto le risorse dei sindacati e della popolazione che è venuta loro a mancare la lungimiranza strategica necessaria a cogliere la natura politica dei mutamenti profondi, ma meno visibili, che venivano introdotti con il nuovo sistema di governance socioeconomica in Europa. La crisi non ha impedito le proteste popolari; ma i sindacati europei hanno portato avanti soprattutto lotte pressanti e di natura difensiva a livello aziendale o nazionale, mancando così costantemente delle risorse necessarie a impegnarsi in una battaglia più di lungo periodo, di natura trasformativa.

In primo luogo, però, la mancata politicizzazione dell'approccio al nuovo sistema deriva dal modo specifico in cui è costruito; ma l'esclusione della governance economica dall'area di intervento delle politiche democratiche e dei media a livello nazionale spiega solo in parte il fatto che la leadership europea sia riuscita ad aggirare il crescente scontento popo-

lare. La capacità del nuovo sistema di governance sovranazionale della Ue di *nazionalizzare il conflitto sociale* ha un ruolo molto più efficace nell'impedire un approccio politico al sistema da parte dei sindacati e dei movimenti sociali europei di quanto ne abbia il carattere tecnocratico del sistema stesso.

I leader della Ue non hanno ripristinato un accordo tecnocratico a favore di una maggiore integrazione politica cooptando i principali rappresentanti degli interessi sociali dominanti e in conflitto fra loro, in particolare capitale e lavoro, come teorizzato da Ernst B. Haas (1958) e poi praticato dalla Commissione Delors nel percorso che portò al Trattato di Maastricht. Al contrario, essi hanno cercato di mettere le politiche della Ue al riparo dal riverbero del dibattito politico nazionale mettendo gli Stati membri in concorrenza fra loro. In una situazione di grave crisi economica, è in effetti possibile che le élite non intendano più garantire la propria autorità tramite un processo di pacificazione e integrazione dei conflitti sociali, perché il costo di una redistribuzione sociale a favore dei ricchi si fa più alto. Purtroppo, le élite possono riuscire lo stesso ad affermare la propria autorità, quando riescono a riorientare lo scontento sociale in direzione di alcuni specifici gruppi sociali all'interno e all'esterno del paese, come i dipendenti pubblici «fannulloni» [in italiano nell'originale, *ndt*] in Italia, o «quegli sfaticati» dei greci.

Né la «nuova procedura contro gli squilibri macroeconomici» del Six-Pack né la «procedura rafforzata contro il deficit eccessivo» ottengono una pacificazione dei conflitti sociali. È vero esattamente il contrario (Stan *et al.* 2015). In entrambi i casi, però, le imposizioni tecnocratiche sulle politiche da adottare prendono di mira specifici paesi, e, al loro interno, specifici gruppi sociali come gli insegnanti o il personale sanitario. Certamente, i sindacati europei erano riusciti in passato a svelare la natura politica delle politiche tecnocratiche della Ue – ad esempio nel caso della Direttiva Ue sui servizi, o quando nel 2003 riuscirono a salvare la Alstom nonostante le rigide norme Ue sulla concorrenza (Erne 2008). Le conseguenze indirette, disuguali e asincrone del nuovo sistema europeo di governance economica per i lavoratori delle diverse realtà Ue, però, rendono molto più difficile per i sindacati e i movimenti sociali costruire un approccio politico al nuovo sistema nella sfera pubblica transnazionale.

Da questo punto di vista il nuovo sistema europeo di governance economica rispecchia molto le moderne strutture di *corporate governance*, che

mirano a ostacolare la solidarietà sindacale con l'uso di tattiche di guerra fra poveri che mettono in concorrenza gli uni contro gli altri i lavoratori delle diverse filiali di una stessa azienda. Nonostante ciò, chi ha analizzato i fattori scatenanti della solidarietà sindacale a livello transnazionale ha anche dimostrato che «la concorrenza può frustrare la cooperazione, ma può anche motivarla» (Anner *et al.* 2006, p. 24). Inoltre, a differenza delle strutture di *corporate governance*, gli organismi politici e i processi di integrazione regionale hanno bisogno di una legittimazione popolare. Per questo motivo, una strategia delle élite mirante a impedire una politicizzazione transnazionale di questi temi tramite la nazionalizzazione dei suoi discorsi politici rischia anche di provocare la disintegrazione del progetto europeo. Non sorprende molto, quindi, che la Commissione stia tentando di stabilizzare il nuovo sistema di governance tramite una «socializzazione» del proprio discorso politico. Ma anche se la Commissione Juncker ha promesso di introdurre alcune tematiche sociali, i funzionari della Ue, della Bce e del Fmi hanno chiarito, nei negoziati con il primo governo Syriza in Grecia nel 2015, che non intendono affatto abbandonare l'impostazione antisociale del loro intervento.

Sarebbe però un errore affermare che non c'è alternativa. Sarebbe sbagliato confondere l'istituzione del nuovo sistema europeo di governance economica con l'impossibilità di modificarne i contenuti e le direttrici. Espandendo l'ambito degli interventi Ue a qualsiasi misura possa risultare necessaria a prevenire e correggere gli squilibri economici eccessivi, il Regolamento Ue n. 1176/2011 mette indubbiamente in discussione lo stato sociale democratico. Contemporaneamente, però, il nuovo sistema di governance economica dell'Ue destabilizza anche la legittimità delle modalità tecnocratiche di governance della Ue stessa. Fintanto che i funzionari della Ue, della Bce e del Fmi potevano fingere che le loro azioni non comportassero scelte politiche fra interessi sociali in conflitto, potevano autolegittimarsi tramite un discorso tecnocratico e apolitico che sottolineava l'apparente efficacia delle loro azioni come qualcosa che andava a vantaggio di tutti. Ma più i cittadini europei si rendono conto che le scelte dei leader dell'Ue creano perdenti e vincenti, più diventa difficile tenere le politiche europee al riparo dalla contestazione politica. In materia di politiche salariali la Commissione ha finora utilizzato i nuovi poteri politici derivanti dal Regolamento n. 1176/2011 solo per fissare soglie massime all'incremento nominale del costo del lavoro per unità di prodotto in ogni

parte d'Europa, cosa che ovviamente è nell'interesse del capitale. Tuttavia, gli squilibri economici nell'Unione europea in materia di dinamiche salariali non sono stati causati da incrementi eccessivi nella cosiddetta periferia meridionale, ma dallo scarso incremento dei salari reali nei paesi dell'Europa centrale, settentrionale e orientale, nei quali è mancata un'adeguata remunerazione del fattore lavoro a fronte degli incrementi di produttività (Erne 2008, p. 97). Stante l'assenza di una volontà politica di far avanzare la giustizia sociale e la democrazia egualitaria in Europa, questa disattenzione per le esigenze dei lavoratori non sorprende molto. Al contempo, però, vale la pena notare che il Regolamento n. 1176/2011 sulla prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici fornisce anche una base giuridica per raccomandazioni vincolanti della Ue che mettano fine alla distruttiva corsa al ribasso in materia di salari e diritti del lavoro causata dalle strategie nazionali miranti a portare avanti i propri interessi a scapito degli altri. Risulta pertanto del tutto coerente il fatto che la Cei rivendichi oggi anche una fissazione vincolante di salari minimi in tutta l'Ue (Etuc 2014). Certamente, il mutamento necessario nella direzione politica del processo di integrazione europea dipenderà in primo luogo dalla capacità del movimento sindacale di impegnarsi in un'azione collettiva *transnazionale* (Bieler, Erne 2015; Stan, Erne 2015). Tuttavia, più i sindacati saranno capaci di smascherare le contraddizioni interne del nuovo sistema di governance economica dell'Ue, più facile sarà per loro innescare le mobilitazioni popolari di cui c'è bisogno, a favore di un'altra Europa, più sociale e più democratica.

Riferimenti bibliografici

- Anner M., Greer I., Hauptmeier M., Lillie N., Winchester N. (2006), *The Industrial Determinants of Transnational Solidarity*, in *European Journal of Industrial Relations*, vol. 12, n. 1, pp. 7-27.
- Baglioni M. (2009), *La democratizzazione dell'Unione europea. Quale ruolo per i sindacati?*, in *Quaderni rassegna sindacale - Lavori*, n. 1, pp. 241-248.
- Beck U. (2013), *Europa tedesca. La nuova geografia del potere*, Bari, Laterza.
- Bekker S. (2015), *Eu Economic Governance in Action*, Ose Research Paper n.19.
- Bieler A. (2015), *Sic Vos non Vobis. The Struggle for Public Water in Italy*, in *Monthly Review*, vol. 67, n. 5, <http://monthlyreview.org/2015/10/01/sic-vos-non-vobis-for-you-but-not-yours/>.
- Bieler A., Erne R. (2015), *Transnational Solidarity? The European Working Class in the Eurozone Crisis*, in *Socialist Register*, vol. 51, <http://socialistregister.com/index.php/srv/issue/view/1578#.Vg5bjivUV8F>.
- Bieler A., Erne R., Golden D., Helle I., Kjeldstadli K., Matos T., Stan S. (2015, a cura di), *Labour and Transnational Action in Times of Crisis*, Lanham, Rowman & Littlefield International.
- Busch K., Hirschel D. (2011), *Europe at the Crossroads. Ways Out of the Crisis*, Bonn, Friedrich Ebert Stiftung.
- Business Europe, UeApme, Ceep, Etuc (2013), *Social Partner Involvement in European Economic Governance*, Brussels, 24 October.
- Collignon S. (2010), *Democratic Requirements for a European Economic Government*, Bonn, Friedrich Ebert Stiftung.
- Conchon A. (2014), *Les administrateurs salariés en France: contribution à une sociologie de la participation des salariés aux décisions de l'entreprise*, PhD thesis, Cnam, Paris, <http://www.theses.fr/s125904>.
- de la Porte C., Natali D. (2014), *Altered Europeanisation of Pension Reform in the Context of the Great Recession: Denmark and Italy Compared*, in *West European Politics*, vol. 37, n. 4, pp. 732-749.
- Degryse C. (2012), *The New European Economic Governance*, Working Paper 2012-14, Brussels, Etui.
- Delors J., Fernandes S., Mermet E. (2011), *The European Semester: Only a First Step*, in *Notre Europe Policy Brief*, n. 22, <http://www.institutdelors.eu/media/bref22-en.pdf?pdf=ok>.
- Dierckx S. (2015), *European Unions and the Re-Politicization of Transnational Capital*, in *Labor History*, vol. 56, n. 3, pp. 327-344.

- Dribbusch H. (2015), *Where is the European General Strike? The Challenges of Trans-European Union Action against Austerity*, in *Transfer*, vol. 21, n. 2, pp. 171-185.
- Dufresne A. (2015), *Euro-Unionism Face to European Economic Governance Wage Policy*, in *Transfer*, vol. 21, n. 2, pp. 141-156.
- Erne R. (2008), *European Unions. Labour's Quest for Transnational Democracy*, Ithaca, Cornell University Press.
- Erne R. (2012), *Le relazioni industriali europee dopo la crisi. Verso un interventismo regolatorio post-democratico?*, in *Quaderni rassegna sindacale - Lavori*, n. 1, pp. 113-126.
- Erne R. (2013), *Associazioni di interesse*, in Caramani D. (a cura di), *Scienza politica*, Milano, Egea, pp. 211-240.
- Erne R. (2015), *A Supranational Regime that Nationalizes Social Conflict. Explaining European Trade Unions' Difficulties in Politicizing European Economic Governance*, in *Labor History*, vol. 56, n. 3, pp. 345-368.
- Erne R., Maccarrone V. (2013), *Un patto faustiano con il neoliberalismo? Ascesa e caduta dei patti sociali nella Repubblica d'Irlanda*, in *Quaderni rassegna sindacale - Lavori*, n. 2, pp. 7-30.
- Etuc (2010), *European Economic Governance and Eu 2020*, Executive Committee, 13.10.
- Etuc (2014), *Review of European Economic Governance*, Executive Committee, 2.12.
- European Commission (2010), *Surveillance of Intra-Euro-Area Competitiveness and Imbalances*, in *European Economy*, n. 1.
- European Commission (2012), *Labour Market Developments in Europe 2012*, in *European Economy*, n. 5.
- European Commission (2014), *Macroeconomic Imbalances. France 2014*, in *European Economy Occasional Papers*, n. 178.
- Gumbrell-McCormick R., Hyman R. (2015), *International Trade Union Solidarity and the Impact of the Crisis*, in *European Policy Analysis*, n. 1, http://www.sieps.se/sites/default/files/2015_1epa%20eng%20A4%20korr7.pdf.
- Haas E.B. (1958), *The Uniting of Europe*, London, Stevens & Sons.
- Helle I. (2015), *A New Proletariat in the Making? Reflections on the 14 November 2012 Strikes and the Movements of 1968 and 1995*, in *Transfer*, vol. 21, n. 2, pp. 229-242.
- Hürtgen S. (2014), *Labour as a Transnational Actor, and Labour's National Diversity as a Systematic Frame of Contemporary Competitive Transnationality*, in *Capital & Class*, vol. 38, n. 1, pp. 211-223.

- Janssen R. (2013), *A Trojan Horse for Social Europe*, in *Social Europe Journal*, 17 October, <http://www.social-europe.eu/2013/10/a-trojan-horse-for-social-europe/>.
- Kay T. (2015), *New Challenges, New Alliances: Union Politicization in a Post-NAFTA Era*, in *Labor History*, vol. 56, n. 3, pp. 246-269.
- Keller B. (2000), *Buchbesprechung. Tarifpolitik unter dem EURO*, in *WSI-Mitteilungen*, vol. 53, n. 2, pp. 145-147.
- Kohler-Koch B., Quittkat C. (2013), *De-Mystification of Participatory Democracy: EU-Governance and Civil Society*, Oxford, Oxford University Press.
- Lehndorff S. (2015), *Crisis Losers vs. Crisis Profiteers? Challenges to Transnational Labour Solidarity in the Eurozone Crisis*, in *Transfer*, vol. 21, n. 2, pp. 157-170.
- Leonard E., Erne R., Marginson P., Smismans S. (2007), *New Structures, Forms and Processes of Governance in European Industrial Relations*, Luxemburg, Office for the Official Publications of the European Communities.
- Marginson P., Welz C. (2015), *European Wage-Setting Mechanisms under Pressure*, in *Transfer*, vol. 21, n. 4.
- Meardi G. (2012), *Union Immobility? Trade Unions and the Freedoms of Movement in the Enlarged EU*, in *British Journal of Industrial Relations*, vol. 50, n. 1, pp. 99-120.
- Schulten T., Müller T. (2015), *European Economic Governance and its Intervention into National Wage Developments and Collective Bargaining*, in Lehndorff S. (a cura di), *Divisive Integration*, Brussels, Etui, pp. 331-364.
- Stan S., Helle I., Erne R. (2015), *European Collective Action in Times of Crisis*, in *Transfer* vol. 21, n. 2, pp. 131-139.
- Stan S., Erne R. (2015), *Is Migration from Central and Eastern Europe an Opportunity for Trade Unions to Demand Higher Wages? Evidence from the Romanian Health Sector*, in *European Journal of Industrial Relations*, 18 October.
- Teague P., Donaghey J. (2009), *Why has Irish Social Partnership Survived?*, in *British Journal of Industrial Relations*, vol. 47, n. 1, pp. 55-78.
- Vanhercke B., Zeitlin J. (2014), *Socializing the European Semester?*, in *European Policy Analysis*, n. 7, http://sieps.se/sites/default/files/Sieps%202014_7%20webb%20NY_2.pdf.
- Vogiatzoglou M. (2015), *Workers' Transnational Networks in Austerity Times. The Case of Italy and Greece*, in *Transfer*, vol. 21, n. 2, pp. 215-228.
- Zeibig N. (2012), *Gefahren für das deutsche Arbeitsrecht durch das EU-Recht*, Düsseldorf, Wsi in der Hans Böckler Stiftung, http://www.boeckler.de/pdf/v_2012_11_08_zeibig.

ABSTRACT

Fino a pochissimo tempo fa, la leadership imprenditoriale e politica europea non reputava necessario introdurre qualsivoglia forma di coordinamento delle relazioni industriali a livello Ue. Tuttavia, nel novembre 2011 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato un nuovo sistema di governance economica europea che rende le politiche sul lavoro degli Stati membri passibili di procedure multilaterali di sorveglianza. Il saggio esamina questa «rivoluzione silenziosa» dall'alto e valuta in che modo il mondo del lavoro organizzato ha risposto a questa sfida. Il testo spiega come il nuovo sistema di governance non segua il classico modello di Stato federale, ma riproduca piuttosto le strutture di governance delle imprese multinazionali, che controllano le loro filiali locali mettendole l'una contro l'altra e operando raffronti coercitivi. La difficoltà dei sindacati e dei movimenti sociali europei a politicizzare la governance economica europea trova allora migliore spiegazione nella capacità del nuovo sistema sovranazionale Ue di nazionalizzare i conflitti sociali.

A SUPRANATIONAL REGIME THAT NATIONALIZES SOCIAL CONFLICT.
EXPLAINING EUROPEAN TRADE UNIONS' DIFFICULTIES
IN POLITICIZING EUROPEAN ECONOMIC GOVERNANCE

Until very recently, European employers and political leaders denied the need for any coordination of wages and industrial relations at Eu level. In 2011 however, the European Parliament and the Council adopted a new European economic governance regime that makes Eu member States' labor policies subject to multilateral surveillance procedures. This paper analyzes this «silent revolution» from above and assesses organized labor's responses to this challenge. It shows that the Eu's new governance regime does not follow the classical model of a federal State, but rather the governance structures of multinational corporations that control their local subsidiaries through the use of whipsawing tactics and coercive comparisons. European trade unions' and social movements' difficulties in politicizing European economic governance are thus best explained by the ability of the new supranational Eu regime to nationalize social conflicts.

[Traduzione a cura di Marta Gilmore]

FONDAZIONE GIUSEPPE DI VITTORIO

**Dieci anni vissuti pericolosamente.
La Confederazione internazionale dei sindacati
nella grande crisi globale**

Parte I

*Leopoldo Tartaglia**

«Oggi è l'alba di un nuovo sindacato internazionale, una voce più forte e più unita dei lavoratori di tutto il mondo, fondata per affrontare le sfide della globalizzazione con rinnovate energie e speranze». Così recitava il titolo del comunicato stampa con cui, il 1° novembre del 2006, la nascente Confederazione internazionale dei sindacati (Csi, nell'acronimo francese, Ituc, in quello inglese) annunciava l'avvio del congresso di fondazione, svoltosi a Vienna, appunto dal 1° al 3 novembre di dieci anni fa.

La nuova confederazione internazionale nasceva dalla fusione delle precedenti Confederazione internazionale dei sindacati liberi (Cisl - Icftu)¹ e Confederazione mondiale del lavoro (Cmt - Wcl)², con la partecipazione di otto sindacati nazionali³, allora non affiliati ad alcuna internazionale.

Sul piano organizzativo, poteva vantare l'affiliazione di 306 organizzazioni sindacali in 154 paesi del mondo, in rappresentanza di 168 milioni di iscritti.

* Leopoldo Tartaglia, già coordinatore del dipartimento Politiche globali della Cgil, coordina ora la sezione Politiche internazionali della Fondazione Giuseppe Di Vittorio.

¹ Fondata il 7 dicembre 1949, in piena guerra fredda, da una scissione della Federazione sindacale mondiale (Fsm - Wftu) da parte di sindacati «democratici» di paesi occidentali contro il «predominio» dei sindacati di ispirazione comunista, legati all'Urss, la Cisl internazionale (com'era chiamata in Italia per distinguerla dalla Cisl) dichiarava, all'atto dello scioglimento, 225 sindacati affiliati, in 148 paesi, per un totale di 157 milioni di iscritti.

² Fondata nel 1920 come Federazione internazionale dei sindacati cristiani (Ifctu, nell'acronimo inglese), la Cmt, così denominata al suo XVI Congresso, nel 1968, dichiarava di rappresentare, all'atto dello scioglimento, 26 milioni di iscritti in 116 paesi.

³ Si tratta di: Unta Angola, Fisema Madagascar, Tuc Nigeria, Cta Argentina, Cgt Francia, Gefont Nepal, Cut Colombia, Opzz Polonia.

1. La fondazione della Csi

La Cgil si esprime allora così sulle decisioni del XVIII congresso della Cisl internazionale, che diede via libera al processo di costruzione della Csi: «Si è trattato di un congresso di particolare importanza poiché è stata approvata la proposta della nascita di un nuovo soggetto sindacale internazionale attraverso lo scioglimento delle due centrali più importanti esistenti: la Cisl internazionale e la Cmt, di ispirazione cristiana. Come è evidente di per sé questa scelta costituisce un fatto politico di rilievo e peraltro viene annunciata non semplicemente come somma delle due centrali sindacali, ma nuovo soggetto nel quale confluiranno anche sindacati importanti oggi non affiliati né alla Cisl internazionale né alla Cmt (gli esempi della Cta argentina e della Cgt francese sono già di per sé significativi)»⁴.

La Cgil sottolineava la necessità di un nuovo slancio nell'agire sindacale internazionale per tutelare le persone nella nuova divisione internazionale del lavoro, determinata, a suo avviso, dalla globalizzazione senza regole: «la creazione del nuovo soggetto sindacale può esserne l'occasione»⁵.

Altri importanti sindacati sono sembrati in realtà abbastanza indifferenti al processo di costruzione della nuova confederazione, offrendo a esso un appoggio senza particolare convinzione.

D'altra parte erano evidenti i sintomi delle difficoltà della Cisl internazionale, che sommava ai propri limiti la crisi, anche finanziaria, delle sue affiliate maggiori (la statunitense Afl-Cio, il Tuc britannico, la Dgb tedesca e il giapponese Rengo)⁶, tutte, per ragioni in parte comuni e in parte specifiche, in grave arretramento organizzativo e di rappresentanza. Le posizioni espresse da alcune di queste confederazioni hanno portato a porre maggiore attenzione ai tempi, alle modalità organizzative e finanziarie del processo di costruzione della nuova confederazione, piuttosto che alla migliore definizione del suo profilo programmatico.

Sul piano politico organizzativo è stata oggetto di un dibattito piuttosto articolato, modificando, infine, l'impostazione voluta dallo stesso Guy Ry-

⁴ Da «Nota sugli esiti del XVIII congresso della Cisl internazionale (Icftu) (Miyazaki 5-10/12/2004)», inviata a tutte le strutture Cgil, a firma della segretaria confederale Titti di Salvo.

⁵ *Ibidem.*

⁶ Per informazioni su queste confederazioni, si vedano i rispettivi siti: www.aflcio.org; www.tuc.org.uk; en.dgb.de; www.jtuc-rengo.org.

der⁷, il ruolo delle strutture regionali (per l’Africa, l’Asia e Oceania, e le Americhe), che rischiavano di veder annullata ogni loro autonomia. L’Europa, che come noto attraverso la Ces⁸ godeva e gode di uno «statuto» particolare nella sua relazione con la confederazione mondiale, ha affrontato il processo, formalizzato nell’autunno del 2007, della formazione di una struttura, piuttosto «leggera», paneuropea, per riunire i sindacati affiliati afferenti all’Unione europea e quelli russi e dell’ex Unione Sovietica, che fanno parte dell’Europa geografica. È nato così il Perc, Paneuropean Regional Council, di cui è segretario lo stesso segretario generale della Ces e presidente un rappresentante dei sindacati extra Ue, il presidente del potente sindacato russo Fnpr⁹, per i primi due mandati.

Proprio le strutture regionali, in particolare nelle Americhe, per una non del tutto sopita «concorrenzialità» tra Orit (il regionale della Icftu) e Clat (quello della Cmt) hanno manifestato le maggiori difficoltà nel concreto processo di unificazione-costruzione dopo il congresso fondativo e verso i primi congressi regionali.

Sul piano statutario e della carta dei principi, nella nuova confederazione è stato introdotto il criterio della rappresentatività tra le caratteristiche dei sindacati affiliati (tema su cui aveva particolarmente insistito la Cgil) e sono stati meglio precisati i valori fondanti, in particolare la vocazione pacifista e per la democrazia globale.

Diverse e articolate sono state anche le posizioni delle categorie internazionali, le Global Unions Federations (Guf)¹⁰, in relazione sia al processo, sia alle modalità di rapporto tra esse e la nuova Confederazione mondiale, con un forte scetticismo, quando non aperta opposizione, sulla creazione di nuove strutture codificate di coordinamento, vissute come limitative della propria autonomia piuttosto che capaci di valorizzare sinergie e iniziative comuni.

⁷ Proveniente dal Tuc britannico, Guy Ryder è stato l’ultimo segretario della Cisl internazionale (2002-2006) e il primo segretario della Ituc (2006-2010).

⁸ Si veda al sito www.etuc.org.

⁹ Si veda al sito www.fnpr.ru.

¹⁰ Le Global Union Federations (Guf), federazioni mondiali di categoria, «associate» alla Csi tramite il Consiglio delle Global Unions, sono attualmente le seguenti (sigle inglesi): Bwi, costruzioni; Ei, scuola-educazione; Iaea, arte-spettacolo; Ifj, giornalisti; Itf, trasporti; Iuf, alimentazione, commercio; Psi, servizi pubblici, dal 2012 ne è segretario generale Rosa Pavanelli, già segretario nazionale della Fp Cgil; Uni, servizi privati. Si veda al sito www.global-unions.org.

Del resto, nel decennio trascorso dalla nascita della Csi, anche le Global Unions hanno attraversato significative modificazioni organizzative, in particolare con processi di accorpamento, come quello che ha portato alla nascita della categoria industriale IndustriALL, con la fusione della Fism, la federazione mondiale dei metalmeccanici, con quella del tessile e abbigliamento (Itglwf) e con Icem (chimica ed energia)¹¹.

Nelle risoluzioni politiche del congresso fondativo della Csi è stato meglio inquadrato il tema della crisi internazionale, così come si presentava nell'autunno del 2006, non eludendo completamente un giudizio sulla «guerra preventiva» che, sia nella versione Bush, che in quella di Putin, era una teoria geo-politica, di ritorno indietro dal sistema delle Nazioni Unite. La questione della riforma dell'Onu, delle istituzioni sovranazionali economiche, del rapporto tra politica ed economia a livello globale, delle sedi, strumenti e contenuti per una nuova democrazia globale, alternativa all'unilateralismo dei forti e in sé alternativa a un modello di sviluppo fondato sulla sudditanza e subordinazione del lavoro, nel Sud e nel Nord del mondo, è stata presente nel dibattito e ripresa, seppur non in maniera organica, in alcune delle risoluzioni approvate.

È stata anche colta la necessità di interlocuzione del sindacato internazionale con la società civile e il movimento altermondialista, vissuto finalmente non in modo competitivo, ma come possibile alleato nella definizione di alternative alla cultura politica neoliberista¹².

2. Il secondo congresso

Nel secondo congresso (Vancouver, 21-25 giugno 2010), presenti 1.400 delegati, in rappresentanza dei 175 milioni di lavoratori da 155 paesi, organizzati dai 311 sindacati affiliati, la Csi ha dedicato particolarmente la sua attenzione al sostegno delle organizzazioni sindacali affiliate nei paesi più fragili e dove i diritti sindacali sono pesantemente violati, e a costruire e rappresentare una posizione comune del sindacalismo internazionale di fronte alla crisi economica globale, dalle pesantissime ricadute sociali.

¹¹ IndustriALL è stata fondata il 19 giugno 2012. Si veda all'indirizzo web: www.industriall-union.org.

¹² Per maggiori informazioni sul congresso di fondazione della Csi si veda: www.ituc-csi.orgcongress2006.

La crisi, come noto, è esplosa pochi mesi dopo la fondazione della nuova confederazione mondiale. Erano i paesi europei e quelli maggiormente industrializzati i più colpiti dalla crisi, ma nelle economie emergenti e nei paesi in via di sviluppo alla crescita economica non corrispondeva un avanzamento del lavoro dignitoso, dei diritti sociali e sindacali e la maggior parte della forza lavoro globale continuava a vivere ancora in condizioni di povertà, nel lavoro informale e priva di protezioni sociali. Le diseguglianze erano ovunque in crescita.

Politiche alternative che mettessero al centro la creazione di posti di lavoro stabili e di qualità e la redistribuzione dei redditi, attraverso la difesa e il potenziamento della contrattazione collettiva e delle politiche di salario minimo, sono stati gli obiettivi e le proposte che la Csi si è impegnata a portare in tutte le sedi della cosiddetta governance globale.

Non è un caso che, oltre ai diversi leader di organizzazioni internazionali (oltre all'Ilo, sono intervenuti il direttore generale del Fmi, Dominique Strauss-Kahn, e quello dell'Omc, Pascal Lamy, ma anche la segretaria dell'Undp, Helen Clark), tra i capi di governo ci sia stato il videomessaggio di George Papandreu, primo ministro greco.

La Csi aveva accolto con parziale soddisfazione le prime misure «di stimolo» annunciate dal nascente G20¹³ all'indomani dello scoppio della crisi finanziaria e, al congresso, esprimeva la sua opposizione al ritorno a politiche «restrittive» e alle misure di austerità sulla cui strada cominciava a incamminarsi l'Unione europea, proprio mettendo in ulteriore difficoltà la Grecia, non ancora «strangolata», come abbiamo successivamente visto.

Nella stessa direzione, per l'America Latina, la parola è stata data alla presidente argentina, Cristina Fernandez de Kirchner, la quale, nel suo intervento, ha fortemente difeso le politiche sociali e quelle a favore dell'occupazione introdotte dal suo governo.

Sotto lo slogan «Adesso la gente. Dalla crisi alla giustizia globale», i documenti congressuali, la relazione di Guy Ryder, il dibattito hanno messo al centro la necessità di politiche alternative per uscire dalla crisi, centrate sull'occupazione e il lavoro dignitoso; la lotta alle diseguglianze nel mercato del lavoro e nei redditi; una spinta e decisioni ben più forti di quelle annunciate per regolamentare la finanza e ridare il giusto peso all'econo-

¹³ Vedi *infra*.

mia reale; un nuovo modello di sviluppo, capace di cambiare la globalizzazione neoliberista e basato su una nuova economia verde, che bloccasse e invertisse il catastrofico cambiamento climatico.

Senza tacere la necessità di una diversa governance globale, sostituendo alle scelte di deregolamentazione e privatizzazione un approccio fondato sulla dimensione sociale della globalizzazione, a partire dagli obiettivi dello sviluppo sostenibile e della creazione di posti di lavoro dignitosi.

Il congresso ha anche svolto una valutazione dell'avanzamento della nuova confederazione, sia notando con soddisfazione che tutti processi di creazione e consolidamento delle diverse strutture (regionali, uffici, coordinamento con i Guf) erano terminati, sia non tacendo le difficoltà ancora presenti, all'interno, come e soprattutto nella capacità di proiezione esterna e di incisività della Csi.

Per la prima volta nella storia sindacale internazionale una donna, l'australiana Sharan Burrow, già presidente della Csi, ne è stata eletta segretario generale, sostituendo Guy Ryder, che ritornava a ricoprire un incarico nell'ufficio di gabinetto del direttore generale dell'Ilo¹⁴.

3. Il terzo congresso

«*Building Workers' Power*» è stato l'ambizioso slogan del terzo congresso che, con la presenza di un migliaio di delegati (41 per cento donne, 19 per cento giovani sotto i 35 anni) in rappresentanza di 257 delle oltre 300 organizzazioni affiliate, si è svolto a Berlino tra il 18 e il 23 maggio 2014.

L'intenzione era di mettere al centro la sindacalizzazione, partendo dal non lusinghiero riconoscimento che solo il 7 per cento dei lavoratori del mondo (oltre il 40 per cento del totale «intrappolato» nell'economia informale) era organizzato da sindacati indipendenti e democratici affiliati alla Csi, mentre un altro 8 per cento (a partire dai 238 milioni del sindacato ufficiale cinese Acftu¹⁵) era iscritto a sindacati non affiliati. Il congresso ha, quindi, definito un obiettivo di sindacalizzazione in vista della

¹⁴ Per maggiori informazioni sul secondo congresso della Csi si veda: www.csi-ituc.org/congress.

¹⁵ L'All China Federation of Trade Unions è il sindacato unico riconosciuto dal governo cinese, legato al Partito comunista cinese. Si veda: en.acftu.org.

prossima assise, nel 2018: altri 27 milioni di nuovi iscritti (il documento congressuale ne proponeva almeno 20).

Come ha detto il segretario generale della Cgil Susanna Camusso – che guidava i 10 tra delegate e delegati della confederazione – per far crescere la sindacalizzazione il primo punto è la crescita dell’occupazione stabile e di qualità, accompagnata da politiche contrattuali a livello nazionale, europeo e mondiale. Quello del segretario generale della Cgil è stato uno dei circa venti interventi di segretari generali (il solo per l’Italia) in un congresso che ha privilegiato il lavoro in sessioni «sottoplenarie» parallele, piuttosto che il dibattito generale. Le tre sottoplenarie, per quanto non frequentate da tutti i delegati, hanno consentito certamente un numero maggiore di interventi, ma focalizzati sui temi specifici di volta in volta trattati e con tempi di intervento (2-3 minuti) che non consentivano l’effettivo interscambio delle diverse esperienze nazionali.

In ogni caso, interventi e dibattito su «Crescita del sindacato», «Posti di lavoro sostenibili», «Realizzare i diritti» hanno proposto integrazioni ed emendamenti ai rispettivi piani d’azione, successivamente confermati e implementati dal Consiglio generale, eletto al termine del congresso in rappresentanza delle organizzazioni affiliate.

Il congresso ha approvato all’unanimità la Dichiarazione finale, che ha proposto gli obiettivi fondamentali dell’azione della Confederazione internazionale dei sindacati, sintetizzabile nella necessità della lotta, a tutti i livelli, per sconfiggere e superare le politiche neoliberiste dominanti. Un obiettivo generale che veniva declinato con la «tradizionale» richiesta di mettere al centro la creazione di posti di lavoro stabili, dignitosi, di qualità; favorire la formalizzazione del lavoro nelle economie dei paesi in via di sviluppo ed emergenti, ma anche il superamento del precariato nei paesi industrializzati; far crescere i salari, la contrattazione collettiva, promuovere una equa redistribuzione del reddito contro la crescita delle diseguglianze. Ma anche con uno sforzo più «innovativo» come l’obiettivo di promuovere un diverso modello di sviluppo, che affrontasse le sfide del cambiamento climatico, con «lavori verdi» e una giusta transizione per i lavoratori dai settori inquinanti ed energivori. La difesa e il rafforzamento del ruolo dell’Organizzazione internazionale del lavoro (Ilo)¹⁶ nel suo mandato istituzionale di

¹⁶ Vedi *infra*. Si preferisce usare l’acronimo inglese Ilo maggiormente diffuso anche in Italia quando si cita l’Organizzazione.

promulgare e monitorare l'applicazione delle norme internazionali del lavoro si accompagnava alla richiesta di mettere i diritti sociali e del lavoro al centro dell'agenda Onu post 2015 e delle politiche economiche, monetarie, commerciali delle varie organizzazioni multilaterali, a partire dall'estensione della protezione sociale in tutti i paesi, contro l'esclusione di oltre il settanta per cento dei lavoratori mondiali.

La Dichiarazione confermava l'impegno del sindacato mondiale a favore della pace, dei diritti umani universali, della lotta per la democrazia, della conclusione dei processi di autodeterminazione nazionale (Palestina e Sahara occidentale, ad esempio), del bando delle armi nucleari e della riduzione delle spese militari.

Tra le decisioni «organizzative», va segnalata l'approvazione di una modifica statutaria che ha consentito la creazione di una nuova struttura, il Consiglio dei sindacati arabi (Atuc, Arab Trade Unions Council), che raggruppa sindacati affiliati afferenti ai due diversi regionali di Africa e Asia. Al di là delle dispute di competenza territoriale, la Csi ha cercato, anche in questo modo, di dare una risposta alle nuove spinte, anche sul piano sindacale, provenienti dalle «primavere arabe». La situazione sindacale precedente e successiva a queste enormi mobilitazioni democratiche era molto diversificata – dalla Tunisia, dove il profondo rinnovamento e il protagonismo della Ugtt sono stati uno degli ingredienti fondamentali di un processo avanzato¹⁷, all'Egitto, dove la repressione di regime e la frammentazione «politica» hanno reso fragili i sindacati indipendenti, per citare solo due esempi – ma la Csi ha giustamente rivolto il sostegno dato ai sindacati democratici anche per risolvere la «storica» contraddizione di una «confederazione» dei sindacati arabi, la Cisa¹⁸, troppo burocratizzata e intimamente legata ai regimi di quei paesi.

Il congresso ha confermato l'australiana Sharan Burrow a segretario ge-

¹⁷ Il ruolo dell'Unione generale dei lavoratori tunisini (Ugtt) nel processo democratico del paese è stato riconosciuto dalla comunità internazionale con l'attribuzione del premio Nobel per la pace 2015 al cosiddetto «quartetto» della società civile: il segretario generale della Ugtt Houcine Abbassi, la presidente dell'Associazione degli imprenditori, Wided Bouchamoui, il presidente della Lega per i diritti umani, Abdessattar Ben Moussa e il presidente dell'ordine degli avvocati, Fadhel Mahfoudh.

¹⁸ La Confederazione internazionale dei sindacati arabi (Cisa-Icatu) è stata fondata nel 1956 su impulso dell'Egitto per raggruppare i sindacati dei paesi arabi. Nel 1978, in protesta per la visita in Israele dell'allora presidente egiziano, Sadat ha spostato la sua sede da Il Cairo a Damasco, dove si trovava allo scoppio della «guerra civile» in Siria.

nerale, dopo il voto segreto delle delegazioni nel pomeriggio del 21 maggio. Il risultato (84 per cento contro il 12,5 dello «sfidante» Jim Baker¹⁹ e il 3,5 di non voto²⁰) non ha reso abbastanza evidente una più diffusa richiesta di cambiamento nelle modalità di funzionamento democratico e di direzione della Csi, che si era ad esempio materializzata in un emendamento dei sindacati francesi al documento finale, approvato all'unanimità. Così come il probabile voto compatto dei sindacati dell'America Latina alla segretaria riconfermata era legato al (faticoso) accordo sulla presidenza della Csi al brasiliano della Cut Joao Felicio, eletto durante la prima riunione del Consiglio generale, appena concluso il congresso. Un fatto importante, perché potrebbe avviare il superamento – a livello di immagine e di «gestione» – dell'eccessivo peso dei sindacati anglofoni e dei paesi maggiormente industrializzati, per dare finalmente più spazio a importanti realtà sindacali dei paesi cosiddetti emergenti e in via di sviluppo.

Un percorso che potrà ancor più rafforzarsi con il quarto congresso, quando – stando alle sue dichiarazioni – Burrow non si ricandiderà, e verrà anche a scadenza «naturale» buona parte del gruppo dirigente protagonista della stessa fondazione della Csi.

Allora, il primo segretario generale (e ultimo dell'Icftu) era Guy Ryder, che – nel suo intervento al terzo congresso, nella sua nuova veste di direttore generale dell'Ilo – ha delineato con maggiore chiarezza e passione le sfide che stanno di fronte al sindacato mondiale, non affrontabili solo con la pur importante e lodevole mole di campagne che la Csi ha promosso, molto evidenti anche durante il congresso.

«Siamo la più grande organizzazione democratica del mondo» aveva detto Sharan Burrow, e certamente vivacità e partecipazione hanno impregnato – spesso anche con entusiasmo – il congresso²¹.

¹⁹ Al momento della sua candidatura a segretario generale della Csi, Jim Baker, statunitense, già direttore di Actrav, era il coordinatore del Consiglio delle Global Unions. La sua candidatura, sostenuta da alcuni sindacati africani e dalla polacca Solidarność, era motivata soprattutto da una critica alle modalità di gestione della Csi da parte della sua segretaria generale.

²⁰ Si tratta del voto, tra astensione e scheda nulla, di Cgil, Cisl e Uil, che non hanno inteso sostenere alcuna candidatura alternativa, ma sottolineare tuttavia, come hanno più volte apertamente segnalato, il loro disagio quando non dissenso verso alcune scelte organizzative e di gestione della Segretaria generale in carica della Csi.

²¹ Per maggiori informazioni sul terzo congresso della Csi si veda: www.ituc-csi.org/3nd-ituc-world-congress.

Ma, il sindacato mondiale deve saper dimostrare di essere davvero in grado di crescere in iscritti, influenza, risultati concreti, per cambiare davvero il corso di un'economia globale ancora troppo basata su povertà, sfruttamento, negazione dei diritti, diseguaglianze.

Per la Csi, questo significa soprattutto la capacità di sostenere, nei paesi emergenti e in via di sviluppo, la nascita e la crescita di organizzazioni sindacali veramente autonome e rappresentative, capaci sempre più di misurarsi sul terreno della contrattazione, e lavorare con sempre maggiore attenzione, in stretta relazione con i Guf, sull'internazionalizzazione dell'economia, le imprese transnazionali, la sindacalizzazione e la contrattazione in tutta la catena della subfornitura.

L'interlocuzione con le istituzioni internazionali deve progressivamente emanciparsi da un atteggiamento prevalentemente «diplomatico» e «lobbistico» per arrivare a costruire vere e proprie campagne di mobilitazione e vertenze «globali», a partire da un efficace sostegno alla proposta sulla Tassa sulle transazioni finanziarie, per la verità persa un po' per strada dal centro delle rivendicazioni del sindacato internazionale.

4. La Csi e gli altri sindacati

La nascita della Csi e l'esplosione della crisi hanno anche spinto verso forme di maggior rapporto e confronto non tanto e non solo con quel che è rimasto della Fsm²², ma con sindacati – a partire da quello cinese – che, indipendentemente dalla loro adesione o meno a quella organizzazione, costituiscono – per il reale livello di rappresentanza o per l'importanza del loro paese – interlocutori imprescindibili per un'azione coordinata nell'economia globale.

²² La Federazione sindacale mondiale (Wftu nell'acronimo inglese) è stata fondata nell'ottobre 1945, nel clima mondiale di unità antifascista dopo la seconda guerra mondiale, quale confederazione unitaria di tutti i sindacati nazionali. L'esplosione della «guerra fredda» che ha portato alla nascita della Cisl internazionale l'ha trasformata nell'organizzazione mondiale dei sindacati comunisti o socialisti, legati al blocco sovietico. Giuseppe Di Vittorio, dal 1949, e Agostino Novella (dal 1959 al 1961) ne sono stati presidenti. Come diversi altri sindacati di origine comunista o socialista, la Cgil ha successivamente lasciato la Fsm – anche in relazione al processo di costituzione della Ces – e ha aderito, nel 1992, alla Cisl internazionale. La Fsm ha progressivamente perduto, tanto più dopo il crollo del sistema sovietico, molti affiliati. Ha tentato un «rilancio» negli ultimi anni, spostando anche la sede da Praga ad Atene. Si veda il sito ufficiale: www.wftucentral.org.

Questo è avvenuto in particolare nell'ambito del rapporto con processi e aggregazioni regionali e sovranazionali (si pensi, per l'America, all'Organizzazione degli Stati americani²³, o al Mercosur²⁴ per l'America Latina, o, per l'Asia, all'Asean²⁵, o all'Asem²⁶ tra Unione europea e paesi asiatici) e alla creazione del G20, da un lato, o all'interno delle dinamiche dell'Ilo, dall'altro.

Così, solo per fare alcuni esempi, rapporti di collaborazione, se non di vera e propria amicizia e azione comune, hanno costantemente caratterizzato l'insieme dei sindacati latinoamericani della Csa-Tuca²⁷ nei confronti della Central de trabajadores de Cuba (Ctc) e quelli di molti sindacati dei paesi europei e industrializzati con la Vgcl vietnamita, entrambe confederazioni uniche e legate ai rispettivi partiti comunisti di governo e aderenti alla Fsm.

Ma, ovviamente, di gran lunga più importante e complicato è stato ed è il rapporto con il sindacato cinese, a sua volta investito dalle tumultuose trasformazioni sociali che hanno accompagnato la grande crescita economica cinese dell'ultimo trentennio.

Non occorre qui sottolineare l'importanza della Cina nei processi di globalizzazione economica, se non per annotare come la nascita della Csi sia stata, in qualche modo, l'occasione per superare la politica schizofrenica della Cisl internazionale, che non perdeva occasione per votare nei suoi organismi, pressoché unanimemente, l'ostracismo e la negazione di qualsiasi contatto verso l'Actfu, mentre molti importanti sindacati in virtù del pro-

²³ Raggruppa i 35 Stati del continente americano. Sito ufficiale: www.oas.org/en.

²⁴ «Mercato comune del Sud»: processo di integrazione regionale dei paesi dell'America del Sud, avviato nel 1991. Ne sono membri: Argentina, Brasile, Paraguay, Uruguay e Venezuela, con la Bolivia in corso di adesione. Sito ufficiale: www.mercosur.int.

²⁵ L'Associazione delle nazioni del Sudest asiatico, fondata nel 1967, raggruppa Brunei, Cambogia, Filippine, Indonesia, Laos, Malesia, Myanmar (Birmania), Singapore, Thailandia e Vietnam.

²⁶ Inaugurata nel 1996, l'Asem è una piattaforma informale di dialogo tra i paesi europei e quelli dell'Asia. Si è andata progressivamente allargando fino all'attuale adesione di 51 paesi (30 europei, quelli dell'Unione, più Norvegia e Svizzera; 21 asiatici: quelli dell'Asean, più Australia, Bangladesh, Cina, India, Giappone, Kazakistan, Corea del Sud, Mongolia, Nuova Zelanda, Pakistan e Federazione Russa), dell'Unione europea e del Segretariato Asean. Fin dalla sua nascita i sindacati dei paesi interessati hanno svolto incontri sindacali paralleli a quelli dei governi e hanno spinto per essere riconosciuti come interlocutori ufficiali del processo. In occasioni sempre più frequenti, pur non avendo ottenuto lo stesso «status» delle imprese e della società civile, i cui rispettivi forum sono formalizzati all'interno dell'Asem, i sindacati hanno partecipato a consultazioni con i ministri del Lavoro e con i capi di Stato e di governo. Sito ufficiale: www.aseminfboard.org.

²⁷ La struttura regionale per le Americhe della Csi. Si veda: www.csa-csi.org.

gressivo espandersi in Cina delle «loro» multinazionali (gli scandinavi, i tedeschi, gli olandesi, gli statunitensi) o della loro posizione geografica (i giapponesi di Rengo, unici, per la verità, a premettere ogni volta al voto la dichiarazione che loro, comunque, avevano incontri bilaterali annuali) coltivavano più o meno intense relazioni dirette con il sindacato ufficiale cinese.

Con il quale la Csi, intelligentemente, ha avviato un doveroso dialogo, più o meno critico, che ha portato a numerose forme di incontro e «collaborazione», nell'ambito soprattutto del rapporto con i governi del G20²⁸, ma anche all'interno dell'Ilo dove, dopo precedenti traumatiche esperienze, i sindacati affiliati alla Csi hanno concordato di «assegnare» al sindacato cinese un seggio nel Consiglio di amministrazione.

Parallelamente, peraltro, l'Acftu non solo ha giocato un forte ruolo nelle relazioni con i sindacati asiatici, africani e dell'America Latina, all'unisono con le politiche di penetrazione economica della Cina in molti di quei paesi, ma è stata interlocutore centrale delle aggregazioni sindacali «informali» che hanno affiancato l'affermarsi dei successivi incontri e delle nuove istituzioni finanziarie promosse dai paesi cosiddetti Brics²⁹.

5. La Csi e la crisi globale

Se questa è la scarna cronaca delle vicende interne alla Confederazione internazionale dei sindacati e delle sue relazioni, per così dire, intrasindacali, proviamo a vedere in cosa si è manifestata la sua azione concreta.

²⁸ Per inciso, la presidenza di turno del G20 nel 2016 spetta proprio al governo cinese.

²⁹ L'acronimo Bric (per Brasile, Russia, India, Cina) è stato inizialmente coniato, nel 2001, dall'allora presidente della Goldman Sachs Asset Management, Jim O'Neill, per indicare il crescente peso di queste economie «emergenti» nell'economia globale. Nel 2011, osservatori economici aggiunsero a esse quella che era la prima economia africana, il Sudafrica. Al di là del conio della definizione, i governi di questi paesi, pur di ispirazione diversa e con interessi non sempre convergenti, hanno cominciato a incontrarsi periodicamente, a partire dal 2009, per definire accordi e strategie comuni. Da allora hanno tenuto sette vertici, con rotazione del paese ospite e della presidenza, e hanno avviato la costruzione di istituzioni comuni, come la Nuova banca di sviluppo e l'accordo di contingenti di riserva, esplicitamente in alternativa a Fmi e Banca mondiale, dove pure, finalmente, stanno beneficiando di un accresciuto peso nella determinazione delle quote. Parallelamente ai vertici dei capi di Stato e di governo si sono tenuti incontri dei sindacati dei paesi Brics, che hanno anche chiesto di essere riconosciuti come interlocutori formali delle nuove istituzioni finanziarie.

Partendo dalla constatazione che la Csi era «ancora in fasce» quando è scoppiata la crisi finanziaria globale, in realtà una crisi economica strutturale che ancora attanaglia il mondo dopo quasi nove anni dal suo insorgere.

Abbiamo ancora tutti negli occhi le immagini scioccanti di centinaia di dipendenti della Lehman Brothers uscire a testa bassa da una grattacelo di New York, stringendo tra le mani una scatola di cartone con i loro documenti ed effetti personali, il 15 settembre del 2008, a un anno circa dall'esplosione della bolla dei cosiddetti mutui subprime.

Con grande efficacia, un rapporto dell'Ilo³⁰ tratteggia la situazione in cui versano ancora oggi l'economia globale e i lavoratori delle diverse parti del mondo.

La disoccupazione ufficiale si colloca giusto sopra i duecento milioni di persone, circa trenta milioni di più del 2008, e, se si calcolano anche coloro che sono forzatamente usciti dal mercato del lavoro, si evidenzia un «gap occupazionale» di 62 milioni di posti di lavoro, sottratti dalla crisi.

La disoccupazione giovanile è ovunque più alta della disoccupazione media della popolazione attiva in generale, e in molti paesi è più del doppio della media.

Anche se il tasso di partecipazione femminile al lavoro è aumentato enormemente nell'ultimo secolo, sono occupati molti più uomini che donne, e il tasso di partecipazione di quest'ultime rimane del 26 per cento più basso di quello degli uomini, a livello globale. Sulla base degli ultimi dati disponibili, la differenza di paga a sfavore delle donne a parità di lavoro rimane del 20 per cento, senza segni evidenti di una prossima rapida riduzione. Ancor più, le donne continuano a essere sovrarappresentate sia nelle forme di lavoro atipiche e non standard, sia nel lavoro familiare non retribuito.

Gli attuali trend demografici portano ogni anno sul mercato del lavoro quaranta milioni di giovani. Ciò significa che tra ora e il 2030 l'economia mondiale deve creare più di 600 milioni di nuovi posti di lavoro. È più probabile che mai che siano lavori prevalentemente nel settore dei servizi, che oggi occupa già circa il 49 per cento del totale degli occupati, di fronte a un 29 per cento dell'agricoltura e ad un 22 per cento dei settori industriali.

³⁰ Lo scenario qui descritto e i dati riportati sono desunti dal Rapporto del direttore generale dell'Ilo alla 104ma Conferenza internazionale del lavoro «L'iniziativa del centenario *Il futuro del lavoro*» (testo inglese all'indirizzo: http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/104/reports/reports-to-the-conference/WCMS_369026/lang=en/index.htm).

Questi lavoratori dovranno sostenere un numero crescente di anziani, con la quota della popolazione mondiale superiore ai 65 anni di età in crescita dall'attuale 8 per cento a circa il 14 per cento nel 2040.

Mentre il numero dei lavoratori in estrema povertà è caduto significativamente nei decenni recenti, circa 319 milioni di lavoratrici e lavoratori devono ancora sopravvivere con meno di 1,25 dollari al giorno. Si trovano per la maggior parte in paesi in via di sviluppo, particolarmente in quelli meno sviluppati, ma il livello di povertà è fonte di preoccupazione anche in molti paesi industrializzati.

Negli ultimi quarant'anni, in molti paesi, le disuguaglianze si sono accentuate, mentre la quota dei salari sul prodotto interno lordo è andata significativamente declinando, scendendo, nei paesi sviluppati per i quali i dati sono disponibili, dal 75 per cento verso la metà degli anni settanta del secolo scorso al 65 per cento nella prima decade del 2000.

Alla povertà si lega la questione della protezione sociale, disponibile su basi adeguate solo per il 27 per cento della popolazione globale. L'ambizione di dare a tutti uno zoccolo minimo di protezione sociale ha raccolto un vasto consenso internazionale e, in alcuni casi, i livelli di protezione sociale stanno crescendo. Ma rimane un ben lungo percorso da fare per realizzare l'ambizioso obiettivo di una sua universalizzazione globale. Al contempo, sistemi maturi di protezione sociale, in particolare in Europa e in altri paesi sviluppati, sono minacciati nella loro sostenibilità e capacità di adattamento alla mutata realtà sociale.

La globalizzazione ha prodotto la continua internazionalizzazione dei sistemi produttivi mondiali, con la crescente prevalenza delle catene globali di produzione che spesso rendono impossibile identificare un'origine nazionale dei prodotti finiti – alla fine «*made in the world*». Se, da una parte, questo processo ha dato opportunità di nuovi sviluppi economici e di percorsi di uscita dalla povertà trainati dal lavoro per centinaia di milioni di persone, allo stesso tempo ha creato forti rischi di processi di competitività globale che hanno fatto pressioni al ribasso sulle condizioni di lavoro e il rispetto dei diritti fondamentali dei lavoratori. D'altra parte, mentre la produzione si globalizza, le istituzioni, le legislazioni e i processi del mercato del lavoro rimangono a base nazionale, con ulteriori conseguenze sulla futura governance del lavoro.

Le sempre più numerose migrazioni di lavoratori alla ricerca di lavoro tra diversi paesi sono, in realtà, le modalità di internazionalizzazione del mer-

cato del lavoro. Oggi, almeno 232 milioni di uomini e donne migrano per lavoro, con una crescita del 50 per cento rispetto al 1990. Mentre danno un contributo significativo al mercato del lavoro dei paesi ospitanti, sono spesso vittime di maggiore disoccupazione e instabilità lavorativa, quando non, sempre più spesso, di aperte manifestazioni di razzismo e xenofobia³¹.

A livello globale, metà della forza lavoro è impegnata nell'economia informale. Anche se l'economia informale è la più ampia nei paesi in via di sviluppo, forme di economia informale persistono, e anzi si allargano, anche nelle economie avanzate.

Ogni anno, circa due milioni e trecentomila lavoratori perdono la vita per cause di lavoro. All'insostenibile peso di questa immane tragedia si devono aggiungere i costi umani e materiali dell'altissimo numero di infortuni e malattie professionali. Alla irreparabile perdita umana si sommano i costi economici che ammontano al quattro per cento del prodotto globale. Crescono i costi umani e materiali delle malattie mentali e correlate allo stress da lavoro. In molte economie avanzate, il numero delle persone in età da lavoro divenuto inabile, disabile o in precarie condizioni di salute supera ormai il numero dei disoccupati.

Il rispetto di principi e diritti fondamentali del lavoro rimane un obiettivo lontano. Nonostante significativi avanzamenti, negli anni recenti ci sono stati anche diversi passi indietro. La metà dei lavoratori mondiali si trova in paesi i cui governi e parlamenti non hanno ratificato la convenzione Ilo numero 87 sulla libertà di organizzazione sindacale³²; ci sono ancora 168 milioni di minori al lavoro e 21 milioni di vittime di lavoro forzato. E il mondo del lavoro è ancora affetto da grandi discriminazioni di genere, ma anche per ragioni etniche, religiose, nei confronti della disabilità.

I sindacati sono profondamente colpiti da tali processi, di cui la loro debolezza è, al contempo, concausa ed effetto. La crisi e la sua gestione hanno duramente colpito il mondo del lavoro, in particolare laddove la presenza e la forza del movimento sindacale organizzato era, per ragioni storiche e so-

³¹ I dati si riferiscono alla cosiddetta emigrazione «per ragioni economiche». Diversa è la condizione dei profughi e richiedenti asilo che, secondo un recente rapporto dell'Unhcr, sono attualmente, nel mondo, oltre 62 milioni. Si veda: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opendocPDFViewer.html?docid=558d1e126&query=global%20trends%202015>.

³² Convenzione Ilo n. 87 «Libertà di associazione e protezione del diritto di organizzazione», 1948 (si veda: http://www.ilo.org/yangon/info/WCMS_191411/lang-en/index.htm).

ciali, più rilevante. Nei paesi più sviluppati è cresciuta la disoccupazione, si sono ridotti i salari e la quota dei redditi da lavoro sul reddito nazionale, le tradizionali forme di protezione sociale, ridotte dai tagli ai bilanci pubblici o «aggirate» dalle crescenti forme di precarizzazione del lavoro, non hanno sufficientemente salvaguardato l'insieme delle persone che hanno perso un lavoro o lo stanno cercando. Nei paesi emergenti o comunque in crescita economica anche durante la crisi, l'aumento dell'occupazione e dei salari non ha seguito il passo della produttività, ha mantenuto un carattere molto squilibrato, spesso non ha irrobustito l'area, generalmente ridotta, del lavoro stabile e formale né allargato significativamente il lavoro dignitoso, secondo i criteri dell'Ilo, particolarmente per la debolezza, se non l'assenza di diffuse reti di welfare, così come per la fragilità e scarsa diffusione delle organizzazioni sindacali.

Se si esclude la situazione della Cina, con la specificità del suo sistema sindacale (il sindacato unico Acfu dichiara una spettacolare crescita di iscritti), il tasso di sindacalizzazione, come abbiamo visto, è andato progressivamente riducendosi nei paesi più industrializzati e a maggiore tradizione sindacale, mentre rimane bassissimo, per ragioni strutturali del mercato del lavoro, per pesanti limiti organizzativi, per la divisione e la debolezza delle organizzazioni sindacali, nei paesi emergenti e in via di sviluppo.

Allo stesso tempo, però, la crisi ha rafforzato la costruzione di un'agenda comune tra i sindacati dei diversi paesi e ha visto un ruolo di maggiore presenza, visibilità e coordinamento della Csi.

Almeno dal punto di vista dell'elaborazione e della presenza agli appuntamenti istituzionali e della governance globale, la Csi, anche grazie all'importante contributo di analisi ed elaborazione del Tuac³³, ha certamente dimostrato maggiore visibilità e capacità di *lobbying* sui governi e sulle organizzazioni internazionali, favorendo anche un maggior ruolo per la stessa Ilo.

L'efficacia dell'azione a livello globale, tuttavia, non può che essere fortemente dipendente dalla capacità di incidere da parte dei sindacati nazionali sulle politiche dei loro governi, che in ultima istanza determinano le decisioni multilaterali e sovranazionali. E qui hanno finora pesato la debolezza e, spesso, la subalternità a logiche interne delle stesse organizzazioni sindacali.

³³ Comitato consultivo sindacale presso l'Ocse, composto da 58 organizzazioni sindacali dei paesi membri.

Parallelamente, anche se spesso in maniera contraddittoria, si è sempre più sviluppato il rapporto tra la Csi, la Ces e il movimento sindacale internazionale nel suo insieme con altri movimenti sociali, particolarmente a partire dal ruolo della Cut brasiliana³⁴ nella co-promozione del Forum sociale mondiale, che, a partire dall'America Latina, ha progressivamente allargato la sua capacità di coinvolgimento a tutti i continenti.

Il variegato e ricchissimo arcipelago dei movimenti altermondialisti si è a sua volta profondamente intrecciato con i movimenti per la pace e contro le guerre che stanno tragicamente caratterizzando questo primo quindicennio del millennio, dall'Afghanistan all'Iraq, dal Medio Oriente ai diversi paesi africani.

Almeno a partire dal Forum sociale europeo di Firenze (novembre 2002), la Cgil è stata tra i protagonisti del fecondo dialogo e intreccio tra sindacati e movimenti, non solo in Italia (dove è stata anche importante attore del decennale di Genova, nel 2011), ma anche a livello europeo e mondiale, lavorando costantemente per costruire reti e occasioni di incontro (Labour and Globalisation e Conferenza europea congiunta)³⁵ e per contribuire al pieno coinvolgimento di Ces e Csi in questi percorsi. Con una stretta collaborazione, a livello mondiale, con la Cut brasiliana e altri sindacati dell'America Latina, così come con i coreani del Kctu³⁶ e il sudafricano Cosatu (almeno fino all'aprirsi della sua grave crisi interna)³⁷.

³⁴ Vedi all'indirizzo: www.cut.org.br.

³⁵ Si tratta di due percorsi «aperti» tra sindacati e altre organizzazioni della società civile, il primo di valorizzazione dei temi del lavoro dentro i Forum sociali europeo e mondiale; il secondo, a livello europeo, per la creazione di una piattaforma comune alternativa alle politiche della Commissione europea.

³⁶ Si veda: kctu.org.

³⁷ Il Cosatu è la confederazione sindacale sudafricana, fortemente intrecciata all'African National Congress (Anc) e protagonista della lotta contro l'apartheid. Con Anc e Partito comunista del Sudafrica costituisce l'Alleanza tripartita che governa il paese dal 1994, dopo la fine del regime segregazionista e il trionfo di Nelson Mandela. Le laceranti contraddizioni che hanno, via via, contrassegnato quell'esperienza di governo, con i drammatici processi di povertà e disoccupazione che tuttora attanagliano la maggioranza della popolazione nera, hanno aperto un profondo conflitto interno al Cosatu sul rapporto da tenere con l'Alleanza. Dopo la strage dei minatori in sciopero a Marikana, il 16 agosto 2012, le divaricazioni interne al Cosatu sono letteralmente deflagrate, con una lunghissima vicenda disciplinare-giudiziaria nei confronti del suo segretario generale, l'espulsione del sindacato dei metalmeccanici Numsa e infine, in quest'ultimo periodo, l'avvio della costituzione da parte del Numsa e di altre categorie di una nuova confederazione sindacale, al di fuori del Cosatu.

La funzione del sindacato mondiale dovrebbe collocarsi nella contraddizione fra la dimensione mondiale del sistema finanziario e la dimensione nazionale, o regionale, del potere politico.

La Csi ha portato in varie sedi la richiesta di un rilancio dell'economia attraverso una serie di interventi pubblici di dimensioni superiori a quelle nazionali, con una governance democratica mondiale.

Anche se finora non sembra sia riuscito a lavorare coerentemente ed efficacemente su questo piano, per il sindacato mondiale rimane fondamentale il perseguimento di una riforma democratica dell'Onu, con il superamento del diritto di veto e uno spazio alla rappresentanza democratica dei popoli e delle società civili, perché divenga l'embrione di un governo mondiale.

Gli interlocutori sindacali e sociali devono avere titolo a svolgere un ruolo attivo e riconosciuto nei processi decisionali, così come dev'essere rafforzato il ruolo dell'Ilo, facendone soggetto imprescindibile per le politiche delle istituzioni mondiali che hanno finora determinato le politiche economiche e commerciali, quali il Fondo monetario internazionale, la Banca mondiale e l'Organizzazione mondiale del commercio.

6. La Csi nell'Organizzazione internazionale del lavoro (Ilo)

Se la «globalizzazione dei diritti» è uno degli assi fondamentali dell'azione sindacale globale, l'Ilo³⁸ ne è il primo strumento istituzionale, attraverso la sua attività normativa di definizione e approvazione di convenzioni internazionali che regolano i diritti del lavoro e la sua costante attività di monitoraggio della loro reale applicazione.

³⁸ L'Organizzazione internazionale del lavoro (Ilo nell'acronimo inglese) è stata fondata nel 1919 come parte del Trattato di Versailles, che ha posto fine alla prima guerra mondiale e stabilito la Società delle nazioni. Il suo primo statuto è stato elaborato, tra gennaio e aprile del 1919, da una Commissione lavoro della Conferenza di pace, con la partecipazione di rappresentanti di Belgio, Cecoslovacchia, Cuba, Francia, Giappone, Italia, Polonia, Regno Unito e Stati Uniti, che ne hanno definito la composizione tripartita, tra governi, imprenditori e sindacati. Durante la seconda guerra mondiale, la Conferenza internazionale del lavoro di Filadelfia, presenti le delegazioni tripartite di 41 paesi, ha approvato la Dichiarazione di Filadelfia, Carta degli obiettivi dell'Organizzazione inclusa nel suo Statuto, che recita, tra l'altro, «il lavoro non è una merce». Nel 1946 l'Ilo è diventata agenzia specializzata delle neofondate Nazioni Unite. Si veda: www.ilo.org e, per l'ufficio di Roma e materiali in italiano, www.ilo.org/rome/lang-it.

Anche se, con l'ondata neoliberaista, gli imprenditori e molti governi hanno cercato di limitarne proprio la missione fondamentale dell'attività normativa, la natura tripartita dell'Ilo e il ruolo dei sindacati e di governi progressisti hanno cercato di mantenerne e rafforzarne la centralità come soggetto che produce regole universali, studi e analisi, programmi di lavoro, progetti di cooperazione centrati sul Lavoro dignitoso, l'occupazione, la lotta alla povertà e alla disuguaglianza, la protezione sociale come mezzi per uscire dalla crisi.

Storicamente, l'Ilo, proprio in virtù della sua costituzione tripartita, è stata sede fondamentale per il ruolo e l'azione del sindacato internazionale, anche con forti intrecci nelle posizioni di leadership tra i sindacati nazionali, Actrav³⁹ e le confederazioni internazionali.

Nel 2012, Guy Ryder, già segretario generale della Csi, è stato il primo ex sindacalista eletto direttore generale dell'Ilo, nella sua quasi centenaria storia. Sebbene per la sua elezione siano stati determinanti i voti di un buon numero di governi⁴⁰ e la sua elezione sia anche il frutto dell'incapacità dei governi europei di convergere su un'unica candidatura, non vi è dubbio che la sua nomina a direttore generale dell'Ilo rappresenti anche una significativa vittoria politica per il movimento sindacale internazionale.

Certamente, vi ha contribuito anche il tentativo di molti governi di fornire una risposta di immagine al protrarsi della crisi globale, mettendo in prima fila nell'Organizzazione internazionale che è più esposta ai temi sociali e del lavoro un esponente proveniente dalle fila del mondo del lavoro. Allo stesso tempo, una sorta di scarico di responsabilità e una sfida, accompagnata anche da immediati tentativi di «rivalsa».

Infatti, subito dopo l'elezione di Ryder, il gruppo degli imprenditori, sostenuto da alcuni governi, ha accentuato, fino quasi alla rottura, lo scontro politico, che per la verità aveva aperto da qualche anno, sul meccanismo di monitoraggio dell'applicazione delle convenzioni⁴¹.

³⁹ Ufficio per le Attività dei lavoratori, il dipartimento dell'Ilo che «rappresenta» e sostiene i sindacati. Si veda: <http://www.ilo.org/actrav/lang—en/index.htm>.

⁴⁰ In virtù della natura tripartita dell'Ilo, il suo Consiglio di amministrazione, che elegge il direttore generale, è composto da 56 membri titolari, 28 in rappresentanza di altrettanti governi, 14 rispettivamente in rappresentanza dei lavoratori e degli imprenditori. Vi sono poi i supplenti e i sostituti, che non hanno diritto di voto, ma partecipano a pieno titolo ai lavori del Consiglio. Tra i governi, l'Italia, uno dei paesi fondatori, è tra i dieci ad avere un seggio permanente, mentre tutti gli altri componenti sono eletti con scadenza triennale.

⁴¹ Vedi *infra*.

In particolare, il padronato, puntava a rimettere in discussione due capisaldi della giurisprudenza dell'Ilo: i «giudici» stessi, cioè il Comitato degli esperti⁴² e, nel merito, il diritto di sciopero, partendo dalla contestazione della sua attinenza con la già citata convenzione numero 87 sulla libertà di organizzazione sindacale. Senza entrare in questa sede nello specifico degli sviluppi di questa vicenda, non ancora completamente conclusa, vale solo la pena di segnalare come l'Ilo sia sempre più diventato un terreno di duro confronto politico, con un chiaro tentativo, in linea con l'egemonia delle posizioni di deregolamentazione e precarizzazione del lavoro, di ridurne o cancellarne il ruolo normativo, nel doppio ruolo di decisore delle norme internazionali del lavoro e controllore (seppur privo di sanzioni materiali) della loro applicazione, di diritto e di fatto.

Allo stesso tempo, e anche prima dell'elezione di Ryder, si è mossa in maniera più contraddittoria la questione del ruolo dell'Ilo nelle variegate espressioni della governance mondiale, ovvero del suo ruolo e peso effettivo nel sistema delle Nazioni Unite e nel rapporto-confronto con le istituzioni «forti» (Fmi, Bm, Omc), con altre organizzazioni politico-economiche, come l'Ocse, o con i vari «club» intergovernativi, come il G7-G8 e il G20. Dove, progressivamente, l'Ilo è stato più o meno generalmente «cooptato», con diversi gradi di coinvolgimento operativo, ma con scarse possibilità di determinare reali cambiamenti nelle decisioni politiche, o anche solo nella «narrativa», in uscita dai diversi meeting dei leader mondiali.

Alle annuali Conferenze internazionali del lavoro, cui partecipano circa cinquemila rappresentanti delle parti sociali e dei governi, i sindacati aderenti alla Csi hanno continuato a promuovere il ruolo normativo dell'Ilo, ottenendo anche qualche positivo risultato così come la Csi si è impegnata nella difesa e rafforzamento del sistema di monitoraggio dell'applicazione delle norme da parte dell'Ilo, basato sul Rapporto annuale del Comitato indipendente di esperti (Ceacr).

La 96ma Conferenza internazionale del lavoro, nel giugno 2007, ha approvato a larghissima maggioranza la «Convenzione sul lavoro nella pesca», numero 188, di cui beneficeranno circa trenta milioni di pescatori nel mondo. La Convenzione contiene disposizioni per la salute e sicurezza sul lavoro,

⁴² Il Comitato degli esperti sull'Applicazione delle convenzioni e raccomandazioni (Ceacr) è composto da venti giuristi indipendenti di chiara fama e professionalità internazionale, nominati dal Cda dell'Ilo al di fuori dei costituenti tripartiti.

le cure mediche a bordo e la copertura di malattia e infortuni, sufficienti periodi di riposo, il diritto a contratti collettivi e sistemi di protezione sociale.

La conferenza ha anche discusso di impresa sostenibile, sottolineando l'intreccio tra crescita, creazione della ricchezza, occupazione di qualità e «lavoro dignitoso» (Decent Work). Il testo finale bilancia un insieme di regole e pratiche per la sostenibilità a livello di impresa: la protezione sociale, buone relazioni industriali, lo sviluppo delle risorse umane e di buone condizioni di lavoro, la redistribuzione dei benefici della produttività attraverso corrette politiche salariali. Questo quadro di insieme costituirà indirizzo per la cooperazione tecnica dell'Ilo⁴³.

L'approvazione per acclamazione della «Dichiarazione sulla Giustizia sociale per un'equa globalizzazione» è stata salutata dagli oltre quattromila rappresentanti di governi, sindacati e organizzazioni padronali come il più importante risultato della 97ma Conferenza internazionale del lavoro, nel giugno 2008. Juan Somavia, successivamente riconfermato per il terzo mandato come direttore generale dell'Ilo, ha definito la dichiarazione «un formidabile strumento per la promozione di un'equa globalizzazione basata sul Lavoro dignitoso» e come la più importante «riforma» dell'organizzazione dopo la Dichiarazione di Filadelfia del 1944.

Altrettanto positivi i commenti della Csi, attraverso il portavoce del gruppo dei lavoratori.

La dichiarazione, accompagnata da una risoluzione sul «rafforzamento delle capacità dell'Ilo di assistere i propri membri nel raggiungimento dei propri obiettivi in un contesto di globalizzazione», mira a dotare l'organizzazione di strumenti più efficaci e coerenti nella realizzazione dei quattro pilastri della politica del «lavoro dignitoso»⁴⁴.

L'Ilo si è impegnato a promuovere questo approccio nei confronti di tutte le organizzazioni internazionali e regionali, sottolineando che anche le politiche commerciali e dei mercati finanziari vanno valutate alla luce del loro impatto sull'occupazione, che deve stare «al cuore delle politiche economiche». La dichiarazione parte dal contesto delle opportunità e delle sfide della globalizzazione. Se in molti paesi si erano fatti grandi passi avanti nella

⁴³ Tutta la documentazione sulla 96ma Ilc all'indirizzo: <http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/96thSession/lang-en/index.htm>.

⁴⁴ Secondo la definizione dell'Ilo il «lavoro dignitoso» è costituito da: occupazione liberamente scelta, protezione sociale, tripartismo e dialogo sociale, principi e diritti fondamentali del lavoro.

riduzione della povertà, era però innegabile la crescita delle disuguaglianze di reddito, la permanenza di alti livelli di povertà e disoccupazione, l'ampliamento dell'economia informale e dei lavoratori non tutelati. L'efficacia della dichiarazione sarà verificata da un meccanismo di monitoraggio che, tuttavia, tenendo conto delle preoccupazioni di molti governi sui preesistenti obblighi di rapporto periodico da parte degli Stati membri, avverrà sostanzialmente su base volontaria.

L'approvazione della dichiarazione si collocava anche nel contesto della riforma delle Nazioni Unite, secondo l'impostazione «*Delivering as one*», con la quale l'Onu voleva dare unicità di struttura e di azione a tutte le sue agenzie nei diversi paesi.

L'accoglimento, da parte dell'Ecosoc dell'Onu, dell'Agenda del lavoro dignitoso come strumento dello sviluppo e della lotta alla povertà ha posto l'Ilo come agenzia particolarmente attrezzata per la sua realizzazione sul campo, ma non ha eliminato i rischi di subordinazione ad agenzie (prima fra tutte l'Undp) più forti strutturalmente e finanziariamente e più diffuse territorialmente. Allo stesso modo, la peculiarità tripartita dell'Ilo è un valore aggiunto nelle azioni sul campo, ma può risultare sacrificata alla logica più «efficientista» di altre agenzie, «esenti» dal rapporto con le parti sociali⁴⁵.

Nel 90° anniversario dell'Ilo (2009), la sua 98ma Conferenza ha affrontato, soprattutto, il contributo dell'Organizzazione al superamento della crisi economica globale. L'Ilo ha chiesto di avere un suo ruolo definito negli organismi internazionali e intergovernativi le cui riunioni la crisi ha moltiplicato esponenzialmente.

Anche grazie alla pressione della Csi e dei sindacati affiliati, non sono mancati gli inviti al G8 e al G20, ma, insieme all'assenza di una sede internazionale riconosciuta di governance dell'economia e della finanza, è rimasta sostanzialmente inevasa la richiesta che le istituzioni e i governi mettessero al centro delle politiche per la ripresa le questioni del lavoro e della giustizia sociale, contributo originale dell'unica agenzia Onu a composizione tripartita.

Mentre quasi tutti gli economisti riconoscevano che tra le cause di fondo della crisi stavano le crescenti disuguaglianze e la caduta, in quasi tutti i paesi, della quota di reddito da lavoro, non si sono prese adeguatamente in considerazione le politiche del «lavoro dignitoso» che l'Ilo ha proposto da tempo.

⁴⁵ Tutta la documentazione sulla 97ma Ilc all'indirizzo: <http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/97thSession/lang—en/index.htm>.

Anche per questo la Conferenza ha adottato un «Patto globale per il Lavoro», disegnato per guidare politiche nazionali e internazionali di stimolo a una crescita economica centrata sulla creazione di posti di lavoro dignitosi e di qualità⁴⁶.

Gli effetti della crisi globale sull'occupazione e sui diritti del lavoro sono stati, ancora, al centro della 99ma Conferenza dell'Ilo (giugno 2010). Capi di stato e di governo, fra i 183 paesi membri, ne hanno discusso in un incontro di alto livello su «Politiche macro-economiche e ruolo dell'occupazione produttiva e della protezione sociale nel raggiungimento degli Obiettivi del Millennio», in applicazione del «Patto globale per il lavoro».

Nell'anno dei campionati mondiali di calcio in Sudafrica, il suono roco delle *vuvuzelas* è riecheggiato a Palais des Nations, quando il presidente della Conferenza ha annunciato l'approvazione della Raccomandazione sull'Hiv-Aids. Approvata con 439 sì, 4 no e 11 astensioni⁴⁷, la Raccomandazione costituiva il primo strumento giuridico internazionale per promuovere l'accesso universale alla prevenzione, alla cura e al sostegno contro l'Hiv-Aids nel mondo del lavoro, e aveva visto una forte partecipazione e pressione dei sindacati dell'Africa subsahariana aderenti alla Csi.

Una Conferenza dai forti tratti «normativi» è stata, inoltre, caratterizzata dalla prima discussione per una Convenzione e una Raccomandazione per il *lavoro dignitoso dei lavoratori domestici*. Il settore, in gran parte sommerso, dava lavoro nel mondo a oltre cento milioni di persone, il novanta per cento donne, in maggioranza migranti. L'adozione unanime del testo, per la definitiva «seconda lettura» nell'anno successivo, non ha nascosto una posizione fortemente critica degli imprenditori⁴⁸.

Come già nell'anno precedente, in occasione della centesima sessione della Conferenza internazionale del lavoro (giugno 2011), i saloni e i corridoi del Palazzo delle nazioni di Ginevra erano affollati di donne, soprattutto provenienti dai paesi dell'Asia e dell'America Latina.

Erano sindacaliste e attiviste di coalizioni sociali che intendevano soste-

⁴⁶ Tutta la documentazione sulla 98ma Ilc all'indirizzo: <http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/98thSession/lang—en/index.htm>.

⁴⁷ Sono i delegati (o i loro sostituti ufficiali) a votare nelle assemblee plenarie delle Conferenze internazionali del lavoro, vale a dire 2 rappresentanti del governo e 1 rappresentante, rispettivamente, di imprese e lavoratori per ciascun paese membro accreditato.

⁴⁸ Tutta la documentazione sulla 99ma Ilc all'indirizzo: <http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/99thSession/lang—en/index.htm>.

nere l'approvazione della Convenzione internazionale per il lavoro dignitoso dei lavoratori domestici.

Sono stati giorni molto impegnativi, ma la *standing ovation* che ha accompagnato la seduta finale della Commissione che ha discusso della Convenzione, con la gratitudine che traspariva dagli sguardi lucidi delle attiviste e delle lavoratrici presenti, ha ripagato di ogni fatica.

La Convenzione numero 189 è stata approvata con 396 voti favorevoli, 16 contrari e 36 astenuti, mentre la collegata Raccomandazione numero 201 ha ottenuto 434 voti favorevoli, 8 contrari e 42 astensioni.

Terminata la Conferenza di Ginevra è iniziata l'azione di promozione da parte dell'Ilo e della Csi, affinché il maggior numero di Stati membri ratificasse la Convenzione, data la necessità di almeno venti ratifiche per l'entrata in vigore.

La Csi, in particolare, si è impegnata nella campagna «12 + 12»⁴⁹, per ottenere almeno dodici ratifiche entro il 2012, con una mobilitazione particolare nei paesi dell'America Latina e in alcuni paesi asiatici, dove sindacati e associazioni delle lavoratrici domestiche erano state particolarmente attive nella promozione dello stesso iter di adozione della convenzione. Che è effettivamente entrata in vigore il 5 settembre del 2013, avendo raggiunto le venti ratifiche, particolarmente da parte degli stati latinoamericani⁵⁰. Ma la campagna del sindacato internazionale ha avuto effettivamente una valenza mondiale e il sindacato italiano ha dato il suo contributo, portando il governo alla ratifica il 22 gennaio 2013, primo paese industrializzato a farlo.

Quella del 2011, è stata anche la conferenza in cui i costituenti tripartiti dell'Ilo hanno cominciato a dare sostanza al progetto dell'Onu di dare una base minima universale di diritti sociali a quell'ottanta per cento dell'umanità che ne era ancora priva⁵¹.

E, infatti, uno dei più importanti risultati della centunesima Conferenza internazionale del lavoro, del 2012, è stata proprio l'approvazione della

⁴⁹ Si veda all'indirizzo: <http://www.ituc-csi.org/domestic-workers-12-by-12>.

⁵⁰ A quella data la Convenzione 189 era stata ratificata da: Argentina, Belgio, Bolivia, Cile, Colombia, Costa Rica, Repubblica Dominicana, Ecuador, Finlandia, Germania, Guyana, Filippine, Irlanda, Italia, Mauritius, Nicaragua, Panama, Paraguay, Portogallo, Sudafrica, Svizzera, Uruguay.

⁵¹ Tutta la documentazione sulla 100ma Ilc all'indirizzo: <http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/100thSession/lang—en/index.htm>.

Raccomandazione 202 sui sistemi nazionali di protezione sociale di base («*social protection floors*»).

L'adozione di questo strumento si è accompagnata a un messaggio forte e chiaro: l'esigenza di assicurare a tutti e dovunque almeno una protezione sociale di base, con garanzia di assistenza sanitaria e accesso a un reddito minimo, in nome dei principi di universalità e solidarietà.

La proposta di adozione di una Raccomandazione sul «*social protection floor*» nasceva dalla richiesta della Csi e del gruppo dei lavoratori di elaborare uno strumento a supporto (non sostitutivo) delle norme vigenti⁵², per fornire un riferimento flessibile agli Stati membri nella definizione di uno zoccolo di protezione sociale in tutti i paesi, secondo le situazioni nazionali e i livelli di sviluppo. Per i sindacati rappresentava un'importante opportunità per chiedere l'accesso universale alla sicurezza sociale e quindi garantire quei milioni di donne e uomini, la maggioranza dei lavoratori e dei cittadini nel mondo, lasciati senza tutela, nei settori informali ma a volte anche in quelli formali dell'economia. La Raccomandazione ha definito una serie di garanzie di base per ridurre la povertà, la vulnerabilità e l'esclusione sociale, riferendosi a un insieme di beni e di servizi definiti a livello nazionale, come l'assistenza sanitaria essenziale, tra cui la maternità; la sicurezza di un reddito base per i bambini, sufficiente almeno per l'alimentazione, l'istruzione, le cure; la sicurezza di un reddito base per persone in età attiva che non riescono a guadagnare un reddito sufficiente, anche in caso di malattia, di disoccupazione, di maternità e di disabilità; la sicurezza di un reddito base per persone anziane.

La Conferenza ha anche dedicato una parte delle sue sessioni a un'analisi sull'attuazione dei principi e diritti fondamentali del lavoro⁵³, vale a dire la libertà di associazione e il diritto di contrattazione collettiva; l'eliminazione di tutte le forme di lavoro forzato od obbligatorio; l'abolizione del lavoro minorile e l'eliminazione della discriminazione in materia di lavoro e occu-

⁵² Il primo riferimento è alla Convenzione n. 102 del 1952 «Sicurezza sociale (standard minimi)». Per l'intero set di Convenzioni e Raccomandazioni sulla protezione sociale si veda: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12030:0::NO::#Social_policy.

⁵³ Nel 1998 l'Ilo ha adottato la Dichiarazione sui principi e diritti fondamentali sul lavoro, che impegna tutti gli Stati membri a rispettare e implementare le dichiarazioni fondamentali, anche se non ratificate. Si veda: <http://www.ilo.org/declaration/lang—en/index.htm>.

pazione. Le conclusioni di questi lavori hanno portato alla definizione di un piano di azione per il periodo 2012-2016, con l'obiettivo di indirizzare coerentemente gli interventi dell'Ilo, attraverso un uso mirato dei propri strumenti e in maniera coordinata.

In queste conclusioni, è stato ribadito che, nel contesto di violenta crisi in cui la crescita economica globale è minacciata dall'instabilità finanziaria ed economica, l'Ilo e gli Stati membri intendevano rafforzare la loro volontà di lavorare per una realizzazione universale dei principi e dei diritti fondamentali del lavoro come obiettivo «necessario, urgente e raggiungibile» per far avanzare lo sviluppo e la giustizia sociale.

Sono stati, quindi, esplicitamente riaffermati la natura universale e immutabile dei principi e dei diritti fondamentali del lavoro, la loro particolare importanza per i diritti umani e per la creazione di condizioni che permettano di raggiungere gli obiettivi strategici dell'Ilo, per la creazione di posti di lavoro dignitosi. Il carattere inseparabile e interdipendente a reciproco sostegno di ciascuna categoria di principi e diritti fondamentali confermava la conseguente necessità di un approccio integrato per la loro realizzazione. Si è sottolineata l'importanza della libertà di associazione e del riconoscimento effettivo del diritto alla contrattazione collettiva⁵⁴.

Quanto governi e organizzazioni imprenditoriali si siano dimostrati coerenti con queste solenni affermazioni è, purtroppo, sotto gli occhi di tutti!

Per la prima volta nella storia dell'Ilo, i delegati di governi, imprenditori e lavoratori, alla 102ma Conferenza internazionale del lavoro, nel giugno 2013, sono giunti a principi comuni per una transizione equa verso un'economia più verde, discutendo e approvando un testo condiviso su «lavoro dignitoso, lavori verdi e sviluppo sostenibile».

Secondo l'Ilo una economia più verde non solo creerebbe più posti di lavoro dignitosi, ma potrebbe migliorare l'occupazione esistente e aumentarne i redditi, in particolare nei settori dell'agricoltura, costruzioni, riciclo e turismo. Inoltre, l'Organizzazione ha sottolineato che le questioni legate all'ambiente e al lavoro devono essere affrontate insieme e non separatamente.

La Conferenza ha anche discusso di «occupazione e protezione sociale nel nuovo contesto demografico», sottolineando la necessità di una visione politica di lungo termine per rispondere ai bisogni occupazionali e di prote-

⁵⁴ Tutta la documentazione sulla 101ma Ilc all'indirizzo: <http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/101stSession/lang—en/index.htm>.

zione sociale delle persone di tutte le età, e di promuovere la condivisione delle responsabilità e la solidarietà tra generazioni. La rapida evoluzione demografica rappresentava una sfida da affrontare urgentemente per i mercati del lavoro e per i sistemi di sicurezza sociale in tutto il mondo. I dati dell'Ilo davano le dimensioni di questa sfida, con una popolazione mondiale che supererà i 9 miliardi nel 2050 e il numero degli ultrasessantenni triplicato. I tre quarti degli anziani vivranno nei paesi attualmente in via di sviluppo, la maggioranza saranno donne.

Inoltre, nel 2050, ci saranno solo quattro persone in età lavorativa per ogni individuo che ha più di 65 anni, mentre nel 2000 ce n'erano nove. Le conclusioni hanno messo in risalto la necessità di un insieme di politiche coordinate, multi-dimensionali, integrate e innovative, che prendano in considerazione l'interdipendenza tra evoluzione demografica, occupazione, migrazione per lavoro, protezione sociale e sviluppo economico.

La Conferenza è stata anche l'occasione per il lancio, da parte del direttore generale Guy Ryder, dei progetti di lavoro e di studio in vista del centenario dell'Ilo (2019). Le «Sette iniziative del centenario» riguarderanno la riforma della governance dell'Ilo, la conferma e il rafforzamento delle norme internazionali del lavoro, il rapporto con le imprese, i lavori verdi per la transizione a un'economia sostenibile sul piano ambientale, la lotta per l'eliminazione della povertà, l'effettiva eguaglianza per le donne nel lavoro e il «futuro del lavoro», ridefinendone valori e qualità nel contesto delle trasformazioni sociali e tecnologiche⁵⁵.

Nel giugno 2014, la 103ma Conferenza internazionale del lavoro ha approvato una Raccomandazione e un Protocollo sul lavoro forzato che hanno teso a consolidare gli impegni dei governi nell'applicazione di norme e comportamenti che eliminassero ogni forma di lavoro forzato e di tratta delle persone.

È uno strumento che integra la Convenzione 29 del 1930, in base alla quale il termine lavoro forzato o obbligatorio indica ogni lavoro o servizio estorto a una persona sotto minaccia di una punizione o per il quale detta persona non si sia offerta spontaneamente.

L'Ilo stimava che 21 milioni di persone nel mondo fossero ancora vittime di lavoro forzato.

⁵⁵ Tutta la documentazione sulla 102ma Ilc all'indirizzo: <http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/102/lang—en/index.htm>.

In base al Protocollo, ogni Stato membro deve elaborare, con le parti sociali, una politica nazionale e un piano d'azione per la soppressione effettiva e durevole del lavoro forzato, con attenzione agli aspetti di prevenzione, protezione e risarcimento delle vittime.

Si è svolto, inoltre, il primo anno di discussione sulla transizione dall'economia informale a quella formale, nella previsione dell'adozione di una norma in materia. L'economia informale riguarda tra il 40 e l'80 per cento della forza lavoro nel mondo, secondo le zone e i paesi.

Le priorità chiave individuate includevano l'esigenza che la Raccomandazione fosse specificamente ancorata al concetto di transizione verso una condizione di lavoro dignitoso, a un approccio basato sulla tutela dei diritti, e affrontando anche le aree di lavoro informale presenti nell'economia formale⁵⁶.

La 104ma sessione della Conferenza internazionale del lavoro (giugno 2015) ha, quindi, adottato, una nuova Raccomandazione sulla transizione dall'economia informale all'economia formale. La Raccomandazione individuava nell'economia informale un forte ostacolo alla creazione di lavoro dignitoso e alla crescita, poiché in essa si concentra larghissima parte del lavoro sommerso, non tutelato, senza protezione sociale e privo di diritti. Il nuovo strumento fornisce orientamenti agli Stati membri per facilitare la transizione, garantendo il rispetto dei diritti fondamentali, la sicurezza del reddito, beni di sussistenza e lo sviluppo imprenditoriale; per promuovere la creazione, la salvaguardia e la sostenibilità delle imprese e di posti di lavoro dignitoso nell'economia formale nonché la coerenza delle politiche macroeconomiche, dell'occupazione, della protezione sociale e di altre politiche sociali e per prevenire l'informalizzazione di posti di lavoro⁵⁷.

La Csi e il monitoraggio dell'Ilo sull'applicazione delle norme

Come già accennato sopra, i sindacati affiliati alla Csi hanno dovuto affrontare, negli ultimi anni, un duro confronto «politico» con gli imprenditori e una parte dei governi nelle sessioni annuali della Commissione sull'applicazione delle norme⁵⁸ della Conferenza internazionale del lavoro

⁵⁶ Tutta la documentazione sulla 103ma Ilc all'indirizzo: <http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/103/lang—en/index.htm>.

⁵⁷ Tutta la documentazione sulla 104ma Ilc all'indirizzo: <http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/104/lang—en/index.htm>.

⁵⁸ La Commissione sull'applicazione delle norme è una delle commissioni tripartite che si riuniscono durante ogni Conferenza internazionale del lavoro. Ha per compito quello di

e all'interno del Consiglio di amministrazione. Sempre più forte si è fatta la pretesa degli imprenditori di sottrarre capacità «giurisprudenziale» al Comitato degli esperti (Ceacr), man mano che i suoi rapporti annuali entravano nel merito non solo delle violazioni di diritto, ma anche e soprattutto di quelle di fatto delle norme internazionali sul lavoro e man mano che i sindacati puntavano a portare in discussione i casi più evidenti, ma anche più controversi, di queste violazioni, non solo in paesi «marginali», o autoritari, o in via di sviluppo, ma anche in paesi democratici a economia avanzata.

Nel 2012, per il secondo anno consecutivo gli imprenditori hanno posto il veto alla richiesta del gruppo lavoratori di discutere il caso della Colombia, dove continuava la violenza contro i sindacalisti, né era accettabile considerare un miglioramento la diminuzione del numero di assassinati, come avrebbero voluto il governo e gli imprenditori. La situazione è stata sbloccata dalla mediazione del direttore generale Somavia che ha convinto l'ambasciatore colombiano a presentarsi «spontaneamente» di fronte alla commissione. Un fatto eccezionale e irripetibile, che ha lasciato aperto lo scontro sulle modalità di definizione della lista dei casi da discutere nelle conferenze, per prassi consolidata proposta da parte sindacale e concordata con il gruppo degli imprenditori.

Di nuovo, nel 2014, la Commissione sull'Applicazione delle norme non è giunta a conclusioni concordate tra lavoratori e imprenditori, date le condizioni, unilateralmente imposte da parte di questi ultimi, sull'esclusione del diritto di sciopero dalla valutazione sull'implementazione delle norme internazionali sulla libertà di associazione.

I problemi emersi avevano sollecitato l'intervento del Consiglio di amministrazione dell'Ilo, che aveva trovato un faticoso punto di approdo comune sul mandato indipendente del Comitato di esperti. Purtroppo, gli imprenditori, nel corso dei lavori della Commissione, non hanno tenuto fede neanche

esaminare e discutere il Rapporto generale presentato dal Ceacr, che ogni anno verte su un diverso blocco di convenzioni su un tema specifico, e di affrontare i casi di violazione delle convenzioni e raccomandazioni (o i casi «di progresso») di una lista, precedentemente concordata tra gruppo lavoratori e gruppo imprenditori, di 25 casi «individuali» (singolo paese) desunti dal Rapporto annuale del Ceacr sull'insieme delle norme esaminate quell'anno sulla base dei rapporti forniti dai governi, «sentite le parti sociali» (Si veda, ad esempio, il Rapporto Ceacr 2016: http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/105/reports/reports-to-the-conference/WCMS_448720/lang—en/index.htm).

a questa formula concordata. Fin dalla discussione per la redazione della lista, gli stessi imprenditori hanno espresso rigidità in merito alla scelta dei paesi da includere, attraverso veti pregiudiziali (ad esempio, sulla richiesta di discutere delle violazioni dei diritti sindacali in Turchia) e hanno annunciato di preferire per il futuro un possibile sorteggio dei casi da discutere, piuttosto che concordare la lista con il gruppo lavoratori. Nella discussione dei singoli casi, poi, hanno duramente attaccato la struttura e finanche la natura tripartita della Commissione, contestandone le modalità di dialogo tra le parti che ne costituiscono le fondamenta. Introducendo una nuova prassi, il gruppo degli imprenditori ha affidato la propria rappresentanza a tre avvocati «bulldozer» provenienti da grandi studi legali del Regno Unito, degli Usa e del Canada, che si sono avvalsi fin dall'inizio di comportamenti e linguaggi a dir poco spregiudicati. Alla fine, nonostante siano stati discussi tutti i singoli casi, non si è potuta raggiungere una formula conclusiva congiunta come «ricatto» nei confronti degli esperti del Ceacr a cui gli imprenditori avrebbero voluto negare la possibilità di interpretare la praticabilità del diritto di sciopero come portato della Convenzione 87 sulla libertà di associazione. Si è mantenuta aperta, quindi, una profonda ferita nella tutela normativa dei diritti umani e del lavoro, a cui il sindacato internazionale è chiamato a dare adeguata risposta.

Nel corso di questo decennio, la Commissione ha tenuto quasi ogni anno sessioni speciali sulla diffusa pratica del lavoro forzato in Birmania-Myanmar. Nonostante tutti gli sforzi dell'Ilo, fino alla recente svolta politica nel paese non si erano visti passi avanti da parte della dittatura militare e la stessa presenza di un ufficio di collegamento nel paese per consentire la denuncia dei casi di violazione non aveva raggiunto sufficienti risultati concreti.

Altri paesi, sulla spinta dei sindacati nazionali e della Csi, sono stati costantemente sottoposti ad attenta osservazione della Commissione, a partire dalla già citata Colombia e dal Guatemala, che erano e sono tuttora i paesi al mondo più rischiosi per l'incolumità fisica e la vita di attivisti e militanti sindacali, vittime, purtroppo, di una vera e propria mattanza. Alla quale ha troppo spesso corrisposto l'impunità degli aggressori e degli assassini, per l'incapacità quando non complicità delle «istituzioni democratiche».

Le Conferenze dell'Ilo sono state anche la tradizionale «tribuna» per l'annuale presentazione del rapporto del sindacato mondiale (la Cisl internazio-

nale, prima, la Csi dalla sua fondazione, poi) sulle violazioni dei diritti sindacali in ogni parte del mondo. Un rapporto⁵⁹ che ha puntualmente denunciato le gravi intimidazioni, violenze, fino agli omicidi, occorsi in diversi paesi con impressionante continuità: dai paesi già citati dell'America Latina a numerosi paesi africani (Zimbabwe e Swaziland in primis) e asiatici (Fiji, Barein, Iran, Turchia, ad esempio). Ma progressivamente, negli anni più recenti, sono cresciute le segnalazioni delle violazioni delle norme – seppur in maniera meno cruenta – nei paesi europei e del Nord America, dove si presumeva che i diritti del lavoro avessero maggiore attenzione.

Tra gli ospiti della Conferenza internazionale del lavoro 2015, particolarmente apprezzato è stato l'intervento di Kailash Satyarthi, premio Nobel per la pace 2014, vecchio amico del sindacato italiano, internazionale e dell'Ilo stessa. La marcia globale contro il lavoro minorile⁶⁰ da lui promossa a partire dall'India è stata la molla fondamentale per l'approvazione, nel 1999, della Convenzione 182 per «L'eliminazione delle peggiori forme di lavoro minorile»⁶¹.

Una battaglia, quella contro il lavoro minorile, di cui la Csi è subito diventata protagonista, sia con l'azione degli affiliati nazionali, sia con l'iniziativa globale, di cui è momento non certo celebrativo la giornata mondiale, promossa dall'Ilo, il 12 giugno di ogni anno⁶².

Insieme alla Giornata mondiale per il lavoro dignitoso⁶³, anch'essa indetta dall'Ilo nel 2006, costituiscono due scadenze importanti per la realizzazione di centinaia di iniziative di sensibilizzazione e mobilitazione in ogni parte del mondo, su cui convergono sia campagne nazionali sia le diverse campagne mondiali promosse e sostenute dalla Csi.

Fra le svariate campagne di sensibilizzazione e di lotta della Csi ricordiamo, appunto, quella «Decent Work, Decent Life» («lavoro dignitoso, vita dignitosa»); quella «Fair Play» in occasione delle Olimpiadi, per condizioni di lavoro dignitoso dei lavoratori che producono l'abbigliamento

⁵⁹ Si veda: <http://www.ituc-csi.org/human-and-trade-union-rights>.

⁶⁰ Si veda: <http://www.globalmarch.org/>.

⁶¹ Si veda qui il link alla *Guida pratica dell'Ilo per Parlamentari sull'applicazione della Convenzione n. 182*: http://www.ilo.org/pardev/partnerships/civil-society/parliamentarians/WCMS_172685/lang-en/index.htm.

⁶² Si veda, ad esempio, il sito dell'Ilo di Roma sulla giornata mondiale del 2015: http://www.ilo.org/rome/attivita/eventi-e-riunioni/WCMS_357339/lang-it/index.htm.

⁶³ Si veda il sito dedicato dalla Csi alla Giornata mondiale 2015: <http://2015.wddw.org/>.

sportivo, notoriamente sfruttati e sottopagati dalle multinazionali del settore; e quella ancor più dura e drammatica contro la vera e propria strage sul lavoro e le condizioni di schiavitù nei cantieri che costruiscono impianti e infrastrutture in vista dei campionati mondiali di calcio del 2022, in Qatar⁶⁴.

ABSTRACT

Dieci anni fa, a Vienna, nasceva la Confederazione internazionale dei sindacati (Csi), dalla fusione delle precedenti Cisl internazionale e Cmt. Pochi mesi dopo cominciava la grande crisi globale, che tuttora attanaglia l'economia mondiale, con il suo portato di disoccupazione, disegualianze, ulteriore spinta a politiche neoliberiste contrarie ai diritti sociali e del lavoro. Come ha operato, in questi dieci anni, la Csi? Il presente lavoro – suddiviso in due parti – cerca di dare una panoramica dell'azione della Csi, soprattutto nei confronti delle istituzioni internazionali e della «leadership» globale, facendo la cronaca delle sue posizioni e dei suoi rapporti verso Ilo, G8-G20, Fmi e Banca mondiale, Ocse, Omc.

TEN YEARS OF LIVING DANGEROUSLY. THE INTERNATIONAL TRADE UNION CONFEDERATION FACING THE GREAT GLOBAL CRISIS. PART 1

Ten years ago, in Vienna, the International Trade Unions Confederation (Ituc) was established, merging the previous Icfu and Wcl. A few months later, the great global crisis, still affecting the world's economy, erupted. Main consequences were: unemployment, inequalities, further pushing of neoliberal policies against the workers' and social rights. How did the Ituc work in these ten years? The present work – in two parts – gives an overview of the Ituc action, mainly in its interaction with the International Institutions and the global «leadership», such as Ilo, G8-G20, Imf and Wb, Oecd, Wto.

⁶⁴ Si veda il link alle «campagne» sul sito della Csi: <http://www.ituc-csi.org/>.

n. 3/2015 [63]

TEMA. Cambiamenti organizzativi per il sindacalismo del XXI secolo I presupposti per le innovazioni organizzative nei sindacati. *Presentazione di Adolfo Braga* - Tra complessità organizzativa e strategie inclusive. Il senso della Conferenza d'organizzazione della Cgil *Intervista a Nino Baseotto di Adolfo Braga* - Lavoro e politica: tra sindacato e partito *di Carlo Galli* - L'«austeritarismo» e l'Europa: quali vie per resistergli? *di Richard Hyman* - Il potere delle coalizioni sociali fra sindacati e comunità *di Amanda Tattersall* - Sindacati e alleanze sociali. Riflessioni a partire dalla campagna «Fight for \$15!» *di Lisa Dorigatti* - Le frontiere dell'azione sindacale nella frammentazione del lavoro *di Daniele Di Nunzio, Andrea Brunetti, Chiara Mancini* - Come cambiano i modelli di rappresentanza verso i lavoratori atipici e i giovani *di Maria Concetta Ambra* - Capitalismo digitale e azione collettiva *di Loris Caruso, Alberta Giorgi* - La crisi dei corpi intermedidi *Giuseppe Sabella* - I modelli sindacali nella storia d'Italia *di Adolfo Pepe*

CONFRONTO. *Quanto capitalismo può sopportare la società* di Colin Crouch [Laterza, 2014]

Una politica per il XXI secolo? *di Giustina Orientale Caputo* - La crisi europea e la socialdemocrazia assertiva. Sfide e questioni aperte per l'agenda socialdemocratica *di Andrea Ciarini*

FONDAZIONE GIUSEPPE DI VITTORIO. Federico Caffè: il tempo dell'utopia e lo spazio del riformismo (in un paese a sviluppo tardivo e dalla fragile democrazia) *di Giuseppe Amari* - Ttip e commercio internazionale: chi detta le regole del gioco *di Leopoldo Tartagli*

n. 4/2015 [64]

TEMA. Contrattare nel terziario - Le sfide per la rappresentanza del lavoro e la contrattazione dentro e oltre le imprese. *Presentazione di Andrea Bellini, Alberto Gherardini, Marcello Pedaci* - La contrattazione di sito negli outlet: uno scenario di rivalizzazione all'italiana? *di Stefano Gasparri* - Via dall'iceberg. Anatomia di un processo di innovazione dell'azione sindacale *di Andrea Bellini, Alberto Gherardini* - Contrattazione aziendale nel commercio e nei servizi di pulizia. Alcune esperienze in Veneto *di Andrea Signoretti* - Sfida call center *di Eugenio Vite* - Vulnerabilità dei giovani e contrattazione collettiva. Alcune esperienze nel settore dell'energia *di Daniele Di Nunzio, Marcello Pedaci* - La contrattazione nel settore dei servizi in Spagna: risposte inclusive a una frammentazione crescente? *di Oscar Molina*

CONFRONTO. *Il capitale nel XXI secolo* di Thomas Piketty [Bompiani, 2014]

Molti pregi e un difetto *di Guido Baglioni* - Disuguaglianza, lavoro e capitale *di Nicola Giannelli*

TENDENZE. Il fenomeno sindacale nell'Italia contemporanea: declino «politico» e ascesa di «mercato» *di Paolo Feltrin*
OSSERVATORIO EUROPEO. L'Ue del dopo-elezioni europee del 2014 *di Silvana Paruolo*

n. 1/2016 [65]

IN RICORDO DI RICCARDO TERZI. Città metropolitana *di Riccardo Terzi* - Riccardo Terzi. Il delizioso sapore dell'agrodolce *di Antonio Cantaro*

ARGOMENTO. Salvati o affossati dall'Europa? *di Lucio Baccaro* - È più giusto e più plausibile cambiare l'Europa piuttosto che uscire dall'euro *di Riccardo Sanna* - Uscire dall'euro? Né realistico né desiderabile *di Lorenzo Bordogna*

TEMA. Il coordinamento della contrattazione - Un coordinamento bilanciato della contrattazione. *Presentazione di Mimmo Carrieri* - La contrattazione coordinata in Europa: da un'erosione incrementale a un attacco frontale? *di Paul Marginson* - Negoziare gli effetti dell'incertezza? In discussione la capacità di governance della contrattazione collettiva *di Paul Marginson, Maarten Keune, Dorothee Bohle* - Le traiettorie dei sistemi «mediterranei» di relazioni industriali, tra convergenze e divergenze. La Francia e i suoi vicini del Sud (Italia e Spagna) *di Udo Rehfeldt* - L'impatto della nuova governance europea sulla contrattazione collettiva. Un confronto fra Italia, Spagna e Portogallo *di Salvo Leonardi* - Le relazioni industriali: alcune questioni aperte *di Carlo Dell'Aringa* - Suggerimenti per la riforma della contrattazione collettiva: dalla Francia all'Italia *di Fausta Guarriello* - Determinanti, metodo e caratteristiche della contrattazione concessiva *di Paolo Tomassetti*

CONFRONTO. *Passaggi di stagione* di Massimo Paci [Ediesse, 2015]

La primavera della ragione e l'estate interiore *di Alberto Olivetti* - Sensazioni private, riflessioni pubbliche *di Elena Granaglia* - *Passaggi di stagione*. Diario privato di un sociologo tra ricerca e politica *di Carlo Trigilia*

FONDAZIONE GIUSEPPE DI VITTORIO. Emigrare... immigrare... È un processo che ricopre quattro tempi *di Elisa Castellano*

**PUBBLICITÀ UNIPOLSAI
PESCE**