

Quaderni rassegnasindacale

Lavori

59 **Conflitti nel XXI secolo**

- ▮ L'austerità traina in Europa la precarietà espansiva
- ▮ La crisi rinviata del capitalismo democratico
- ▮ La contrattazione transnazionale d'impresa



EDIESSE

QUADERNI RASSEGNA SINDACALE – LAVORI
RIVISTA TRIMESTRALE - ANNO XV - N. 3

www.ediesseonline.it/riviste/qr

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: qr@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 16,00 euro

Arretrati 32,00 euro

TARIFE ABBONAMENTO ANNUO

Italia: 50,00 euro - Estero: 100,00 euro -

da versare sul c/c postale n. 935015 intestato

a Ediesse s.r.l. specificando la causale

GRAFICA

Antonella Lupi

IMMAGINE DI COPERTINA

Fernand Leger, *The railway crossing* (particolare)

STAMPA

Tipografia O.Gra.Ro.

Vicolo dei Tabacchi, 1 - Roma

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 ad 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, Antonio Cantaro,

Bruno Caruso, Gian Primo Cella,

Fausta Guarriello, Giorgio Lunghini,

Luigi Mariucci, Saul Meghnagi,

Marcello Messori, Giacinto Militello,

Adolfo Pepe, Paolo Pini, Ida Regalia,

Marino Regini, Mario Ricciardi,

Umberto Romagnoli, Mario Telo,

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, Alberto Mattei,

Marcello Pedaci, Elena Persano,

Cristina Tajani

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 settembre 2014

INDICE

ARGOMENTO

Paolo Pini

Austerità espansiva, precarietà espansiva e *Jobs Act* renziano.
Dall'Europa all'Italia

7

TEMA

I nuovi conflitti del XXI secolo

Antimo L. Farro

Presentazione.

Le nuove declinazioni dei conflitti

29

Antimo L. Farro

Conflitti sistemici e movimenti collettivi del XXI secolo

35

Farhad Khosrokhavar

La violenza nella rivoluzione egiziana

55

Aldo Marchetti

Il conflitto sociale in India.

Mobilizzazione sindacale e movimento anti-neoliberista

75

Giovanni Pino

Regole sul conflitto nei servizi pubblici

e mutamenti del quadro sociale

89

CONFRONTO

Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico

di Wolfgang Streeck

[Feltrinelli, 2013]

Marino Regini

La crisi del capitalismo: solo un fallimento del mercato
o anche fallimento dello Stato?

109

Paolo Feltrin
Globalizzazione neoliberista, declino della democrazia,
tramonto del sindacato 119

TENDENZE

Stefano Giubboni
Come (e perché) sostenere la contrattazione collettiva
transnazionale d'impresa in Europa 143

Silvana Sciarra, Maximilian Fuchs, André Sobczak
Verso un quadro giuridico per gli Accordi transnazionali d'impresa.
Rapporto alla Confederazione europea dei sindacati 153

Proposta della Ces per un quadro giuridico opzionale
per gli Accordi transnazionali d'impresa 195

Gian Carlo Cerruti
Lean production e nuove politiche formative
nel settore automotive 199

FONDAZIONE GIUSEPPE DI VITTORIO

Dario Missaglia
Arte, cultura e lingua italiana nel mondo 227

Giuseppe Morrone
Bruno Trentin, tra le 150 ore e il «lavoro che pensa»
nella società postfordista 251

ARGOMENTO

Austerità espansiva, precarietà espansiva e *Jobs Act* renziano. Dall'Europa all'Italia

Paolo Pini*

1. La chimera della crescita che non c'è

La Commissione europea ha presentato a inizio giugno le sue Raccomandazioni 2014-2015 per i singoli paesi dell'Unione, tra cui l'Italia (European Commission, 2014b). Il responso elettorale europeo del 25 maggio scorso ha ammorbidito il *timing* delle stesse, ma non la loro sostanza. La rotta non muta: vincoli di bilancio da rispettare, consolidamento fiscale da proseguire, riforme strutturali da realizzare. D'altra parte non vi erano aspettative per un cambiamento, semmai per una «non indisponibilità» a fornire qualche forma di flessibilità a seguito della richiesta del ministro dell'Economia e finanze Padoan, conseguente all'approvazione del Documento di economia e finanza 2014 del maggio scorso.

Per l'Italia, la Commissione ha attestato che non siamo allineati nel percorso di rientro dal debito, quindi nel raggiungimento degli obiettivi di medio termine di pareggio del bilancio strutturale. Si richiede che entro settembre 2014 (in tempo per la prossima Legge di stabilità, su cui la Commissione deve esprimere un parere preventivo alla sua approvazione) si realizzi questo allineamento con interventi aggiuntivi, oltre che rispetto degli impegni assunti sul terreno di tagli alla spesa pubblica, privatizzazioni, riforme sul mercato del lavoro e altro ancora, rinnovando le precedenti Raccomandazioni e chiedendo un più attento monitoraggio e verifica degli interventi realizzati e programmati. Come dire: «fidarsi è bene, non fidarsi è meglio». La via dell'austerità espansiva non deve essere abbandonata.

* Paolo Pini è docente presso l'Università di Ferrara nel Dipartimento di Economia e management.

L'autore desidera ringraziare Anna Soci per le discussioni avute su questi temi, che hanno contribuito ad argomentare più efficacemente le tesi qui esposte.

Ricordiamo che nel maggio scorso sono stati resi pubblici i dati congiunturali di crescita del reddito nei paesi europei per i primi tre mesi del 2014 e di crescita tendenziale a un anno, rispetto allo stesso periodo del 2013. La rappresentazione era sconcertante, ma allo stesso tempo non sorprendente.

A fronte dei segnali di uscita dalla crisi di fine 2013, che troppi commentatori ottimisti interpretavano come indicazioni inequivocabili della «luce alla fine del tunnel», il dato congiunturale più recente ha scioccato i più, riconsegnandoci un'Europa squilibrata che si muove a più velocità, peraltro tutte deboli se confrontate a quella statunitense e anche a quella giapponese. Per l'Oecd, le prospettive di crescita dell'eurozona per il 2014 fermano il reddito a un +1,2 per cento, per l'Europa a +1,6, mentre gli Stati Uniti segnano un +2,6, il Giappone un +2,1 e i Briics (Brasile, Russia, India, Indonesia, Cina e Sudafrica) un +5,3 per cento (Oecd, 2014).

L'Eurostat peraltro ci racconta che nell'eurozona (Ez18) solo la Germania cresce con un +0,8 per cento nel primo trimestre (con limitato traino delle esportazioni e ben maggiore invece della domanda interna, privata e pubblica). Viceversa, la virtuosa Olanda ha segnato un sorprendente -1,4 per cento, gran parte dei paesi baltici arrancano da tempo sotto lo zero, e la Francia è a crescita zero. Ma va peggio per il Sud Europa: Portogallo, Grecia, Cipro e Italia sono tutti con segni negativi, mentre la Spagna respira un poco. Per tutta l'eurozona abbiamo un +0,2 per cento, quindi una conferma della stagnazione, non un segnale di ripresa. In Europa (Ue28) la situazione è solo di poco migliore (+0,3 per cento): fuori dall'eurozona, solo il Regno Unito tiene il passo della Germania, e fa meglio della Germania su base tendenziale a un anno (+3,1 contro +2,3 per cento), oltre ai paesi di area economica tedesca, quali Polonia, Ungheria e Slovacchia (Eurostat, 15 maggio 2014).

In questo quadro deprimente, l'Italia si presenta con un -0,1 per cento nel primo trimestre 2014 e un -0,5 come dato tendenziale a un anno di distanza (rispetto al primo trimestre 2013). L'obiettivo del Documento di economia e finanza 2014, che programmava una crescita del +0,8 per cento per il 2014, non appare più alla portata; peraltro le stesse previsioni internazionali, che indicavano un minore +0,6 per cento, vengono aggiustate ulteriormente verso il basso, a +0,5. Dall'inizio della crisi il Pil italiano è diminuito di sette punti percentuali, e analoga è oggi la distanza (*output gap*) tra reddito effettivo e reddito potenziale, nonostante quest'ultimo sia

diminuito proprio a causa della crisi. Il Pil reale italiano è oggi al livello del 2000, 14 anni orsono. La prospettiva di farlo crescere da qui al 2018 di oltre il 7 per cento appare una *chimera*, in assenza di una vigorosa politica economica di domanda che sostituisca quella attuale di rigore che amplifica la depressione. L'Istat (2014a) certifica che le politiche di austerità in Italia, con avanzi primari crescenti durante la crisi (nel 2013 il 2,2 per cento sul Pil), hanno contribuito alla diminuzione del reddito, peggiorando allo stesso tempo il debito pubblico (nel 2013 siamo al 133 per cento sul Pil, e andremo presto al 135) e portando le persone disoccupate e inattive, ma potenzialmente sul mercato del lavoro (scoraggiati e giovani senza lavoro e senza formazione), ad arrivare alla soglia dei sette milioni nel 2013.

La regola è che la *potenziale offerta* si riduce con la crisi della *effettiva domanda*, trascinando verso il basso sia il tasso di occupazione sia le possibilità di un suo auspicato recupero; in altri termini, l'aumento della disoccupazione effettiva a causa della crisi fa crescere la disoccupazione strutturale, compromettendo l'efficacia delle politiche anticicliche per ristabilire equilibri occupazionali più favorevoli. Il raggiungimento degli obiettivi di tasso di occupazione elevato e disoccupazione bassa viene così compromesso sia per la crisi prolungata (depressione), che distrugge la domanda effettiva, sia per gli effetti negativi che questa distruzione esercita sull'offerta potenziale, allontanandola dal livello che sarebbe richiesto per conseguire la massima occupazione. La stagnazione della domanda effettiva allontana così il paese dalla massima occupazione per tre ragioni: perché crea disoccupazione involontaria nel breve termine, la trasforma in strutturale nel breve-medio termine riducendo il potenziale, compromette il suo riassorbimento nel medio-lungo periodo riducendo l'efficacia delle politiche stesse.

Sul fronte del tasso di occupazione, ovvero il rapporto tra occupati e popolazione in età lavorativa, la situazione non appare migliore. La strategia *Europe 2020* si è data come obiettivo il raggiungimento di un tasso pari al 75 per cento (Ue28) nella fascia di popolazione 20-64 anni. Nel 2002 il tasso di occupazione era il 67 per cento, otto punti da recuperare in 18 anni. Prima della crisi ne erano stati recuperati tre (2008: 70 per cento), poi in cinque anni i 2/3 di questo miglioramento è andato perso (2013: 68 per cento): quindi dopo undici anni il miglioramento è stato solo di un punto percentuale (Eurostat, 19 maggio 2014). Nei prossimi sette anni dovremmo quindi recuperare un punto all'anno. L'Italia si tro-

va nell'identica situazione, con un target del 67 per cento (2002: 59 per cento; 2013: 60). Nel frattempo l'Istat (2014b) ci consegna una diminuzione del tasso di occupazione (-0,2 per cento) nel primo trimestre del 2014 rispetto a un anno prima, e non solo una disoccupazione passata al 13,6 per cento (+0,8 rispetto al trimestre di un anno prima), con quella giovanile che nel complesso passa al 46 per cento e tocca il 60 nel Sud Italia, con circa 6,9 milioni di persone tra disoccupati e inattivi potenzialmente presenti sul mercato del lavoro.

Ampia e in crescita, inoltre, è la divergenza tra paesi dell'Unione: tra il paese con il tasso di occupazione più alto (Svezia) e quello con il più basso (Grecia) ci sono circa 30 punti di differenza, quando erano circa la metà nel 2002. Ma questo è solo il caso più eclatante, a causa della crisi greca, cui seguono crescenti divergenze tra i paesi nordici e dell'Europa continentale e i paesi periferici.

Tuttavia, il percorso di *Europe 2020* appare quasi impossibile. Tutte le previsioni e le analisi economiche convergono su un dato: la ripresa economica sarà, quando verrà, *jobless*, ovvero non creerà posti di lavoro. La crescita della produzione, non esaltante, sarà in gran parte assorbita dalla crescita della produttività, anche perché le politiche devono essere orientate a far crescere la competitività dei singoli paesi e dell'Europa nel suo insieme, per affrontare le sfide della competizione su scala globale e sfruttare le opportunità offerte dalla crescita dai mercati esteri. Come ricorda il governatore della Banca d'Italia, «aumenti di produttività e crescita dell'occupazione sono conciliabili se si riprende la domanda interna. La chiave è l'aumento degli investimenti fissi, che sono la cerniera tra domanda e offerta: da un lato, se ci sono le giuste condizioni esterne, essi sono la componente della domanda che reagisce più rapidamente al mutamento delle aspettative; dall'altro, essi potenziano la capacità di offerta sfruttando il progresso della tecnologia e rispondendo alla globalizzazione dei mercati e degli stessi processi produttivi» (Visco, 2014, p. 12). Ma nella crisi dal 2008 gli investimenti sono crollati, e in rapporto al Pil diminuiti significativamente ben sotto la soglia del 20 per cento. In Italia siamo tornati al 17 per cento, livello minimo dal dopoguerra. Il sogno di una strategia per la massima occupazione rischia quindi di infrangersi a causa della lunga depressione che dal 2008 investe l'Europa e del lascito delle politiche economiche adottate. Siamo entrati nel *settimo anno*, come i dati di inizio 2014 certificano.

2. Il lascito delle politiche europee

Questo è il lascito che ci hanno riservato le politiche di *austerità espansiva* e di *precarietà espansiva* che hanno improntato la politica economica europea attuata quasi in contemporanea nei vari paesi.

Le prime politiche, del rigore dei conti, hanno agito sulla base della fallace idea secondo la quale dal contenimento dei deficit pubblici conseguissero riduzioni dei debiti e si liberassero risorse che il privato sarebbe andato a utilizzare più efficacemente. Ma non si è tenuto conto del «vuoto di domanda» che così l'arretramento del pubblico creava, oltre che dell'efficacia spesso solo presunta del privato. La minore domanda pubblica non è stata compensata da una maggiore domanda privata, anzi consumi privati e investimenti privati sono diminuiti, mettendo in crisi tutta la domanda interna, europea e nei singoli paesi, lasciando tutto l'onere della crescita a una domanda estera peraltro non più trainante. L'esito è stato che proprio a seguito del rigore i debiti, invece di diminuire, sono aumentati (nell'eurozona, da un rapporto del 65 per cento sul Pil si è superata la soglia del 95), al contempo la crescita del reddito si è azzerata, mentre quella dell'occupazione è divenuta negativa.

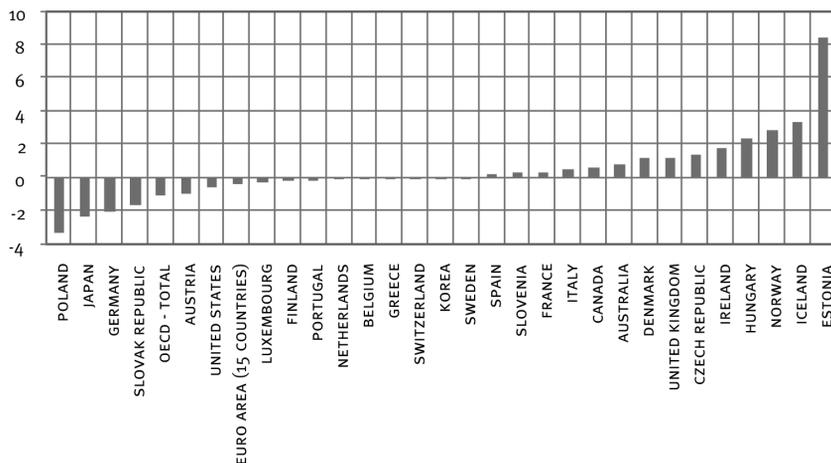
Le seconde politiche, della competitività salariale, hanno avuto il loro pilastro nella flessibilità del lavoro, contrattuale e retributiva. Anche in questo caso un'idea fallace le ha alimentate, ovvero che l'aumento dell'occupazione potesse essere conseguito unicamente a condizione che si realizzasse un trasferimento di tutele del lavoro e diritti da chi li aveva a chi ne era privo. Gli esiti sono stati molteplici, e prevedibili, sull'offerta e sulla domanda. Si è ridotta la platea del lavoro tutelato ed è aumentata quella del lavoro non tutelato, senza peraltro accrescere le tutele per quest'ultimo. Si è così realizzata una sostituzione di lavoro, più che una creazione di lavoro, con conseguente riduzione di tutele e diritti sia per chi li aveva conquistati nel passato sia per chi si attendeva un alleggerimento dello stato di precarietà lavorativa e sociale. Ma non solo tutele e diritti sono stati intaccati; le stesse retribuzioni ne hanno sofferto, sia quelle degli *insiders* sia quelle degli *outsiders*. Le retribuzioni nominali sono state compresse e le retribuzioni reali diminuite (Janssen, 2014). Queste ultime non hanno certo tenuto il passo della pur debole crescita della produttività, determinando un'ulteriore fase di diminuzione della quota del lavoro sul reddito.

I due grafici che seguono mostrano il cambiamento della quota distributiva che va al lavoro dal 2000, negli anni pre-crisi e durante la crisi, con proiezione al 2015 sulla base delle ultime previsioni Oecd per il 2014 e il 2015. Come risulta evidente, in molti paesi la quota distributiva del lavoro è peggiorata sostanzialmente durante la crisi, in particolare sono stati penalizzati i paesi europei che hanno dovuto adottare le prescrizioni di svalutazione competitiva interna più pesanti sui salari: Grecia, Spagna, Irlanda e Portogallo. Tra i Piigs, solo l'Italia ha contenuto il crollo della quota del lavoro, che era stata in lieve recupero negli anni pre-crisi, rispetto ai disastrosi esiti degli anni novanta (-10 punti percentuali di perdita) (Pini, 2013a).

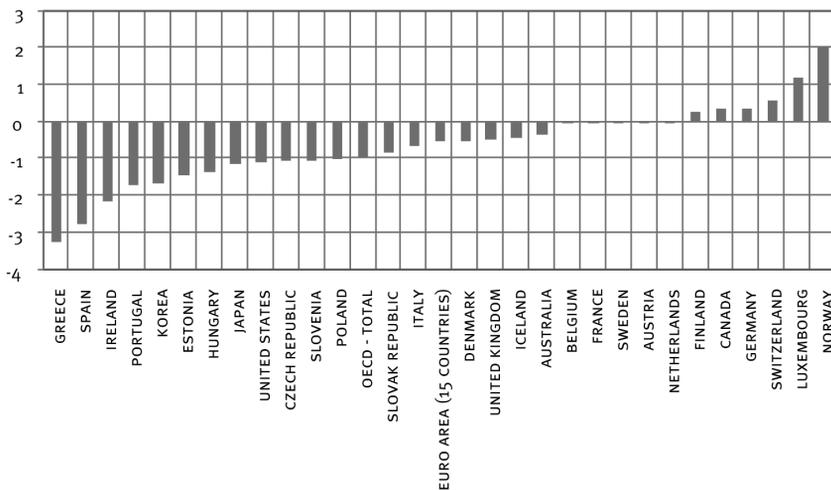
Questa politica di svalutazione interna caricata sul lavoro ha forse contribuito ad aumentare la competitività del sistema e la sua crescita? Non appare questo l'esito, semmai tale politica sembra produrre due effetti, entrambi perniciosi. Da un lato, ne è derivato un contenimento della domanda di beni e servizi che trae origine dal reddito da lavoro, andando ad aggravare gli effetti negativi delle politiche di austerità sulla domanda interna. Dall'altro, la competitività del sistema non ne ha tratto vantaggio, se è vero che sia per effetti di scala (minori volumi di produzione) sia per quelli di sostituzione (lavoro meno retribuito e meno produttivo) la dinamica della produttività langue in tutta Europa, proseguendo la sua ventennale stagnazione in Italia in presenza del contenimento dei salari nominali.

D'altra parte, che queste non fossero le politiche più adatte da adottare nella crisi, ovvero in un equilibrio di disoccupazione, lo aveva ben indicato Keynes nel capitolo 19 dedicato ai *Cambiamenti dei salari nominali* della sua *Teoria generale*. «Alla luce di queste considerazioni, sono adesso dell'opinione che il mantenimento di uno stabile livello generale dei salari monetari è, tutto sommato, la politica più consigliabile per un sistema chiuso; mentre la stessa conclusione varrà per un sistema aperto, purché l'equilibrio con il resto del mondo possa essere assicurato mediante fluttuazione dei cambi. Vi sono alcuni vantaggi in un certo grado di flessibilità dei salari di industrie particolari, in quantochè in tal modo vengono accelerati i trasferimenti da quelle industrie che vanno relativamente declinando a quelle che vanno relativamente espandendosi. Ma il livello complessivo dei salari monetari dovrebbe mantenersi stabile finché è possibile, almeno in periodi brevi. [...] in periodi lunghi, d'altra parte, ci rimane ancora da dover scegliere fra una politica che consenta ai prezzi di discendere lentamente col progresso della tecnica e degli impianti, mantenendo stabili i salari, e una politica

Graf. 1 – Cambiamenti della quota del lavoro sul reddito, anni 2000-2007, media annuale per paesi Ocse



Graf. 2 – Cambiamenti della quota del lavoro sul reddito, anni 2008-2015, media annuale per paesi Ocse



Fonte: Oecd Statistics, *Economic Outlook*, maggio 2014, per 2014 e 2015 previsioni Oecd.

che consenta ai salari di salire lentamente, mantenendo stabili i prezzi. In complesso la mia preferenza è per questa seconda alternativa, a causa della circostanza che il mantenere il livello effettivo dell'occupazione vicino, entro certi limiti, a quella dell'occupazione piena è più facile con un'aspettativa di maggiori salari futuri che con un'aspettativa di salari minori; oltreché a causa dei vantaggi sociali della progressiva diminuzione del gravame dei debiti, della maggiore facilità di aggiustamento fra le industrie decadenti e le industrie in espansione, e dell'incoraggiamento psicologico che probabilmente si sentirà in conseguenza di una moderata tendenza all'aumento dei salari monetari» (Keynes, 1953, pp. 238-239).

Tuttavia la Commissione non è interessata a ciò che scriveva Keynes, e neppure a ciò che sostiene una platea, a dire il vero molto vasta, di economisti più o meno keynesiani. Per cui le sue Raccomandazioni del 2 giugno continuano a prescrivere per l'Italia, come per gli altri paesi, niente altro che la continuità delle politiche di flessibilità del mercato del lavoro, contrattuali e retributive, per accrescere la competitività salariale. La crescita è affidata al contributo della componente estera della domanda, anche se questa pesa meno del 20 per cento per i paesi dell'Unione, mentre il rimanente 80 è domanda interna, consumi delle famiglie, investimenti privati e pubblici, servizi collettivi. Per accrescere la prima ci raccomandano di proseguire nelle politiche coordinate e simmetriche che comprimono la seconda, anche se queste hanno effetti depressivi sul reddito complessivo e sull'occupazione, producendo anche l'effetto collaterale di un innalzamento del rapporto debito/Pil per tutti i paesi.

La competitività salariale è intesa come lo strumento cardine per conseguire questo obiettivo, che opera via riduzioni del costo unitario del lavoro, tale da accrescere la competitività di costo europea nei mercati globali. Per la Commissione ciò si realizza con interventi che ridimensionano il ruolo della contrattazione collettiva, nazionale e di settore, nella determinazione dei salari nominali, che invece devono essere allineati alla produttività dell'impresa, meglio ancora dei singoli lavoratori. Al contempo i salari reali non devono essere preservati da meccanismi di indicizzazione e salvaguardia del potere d'acquisto, ma rispondere alle condizioni di un mercato del lavoro concorrenziale, dove ingressi e uscite devono essere peraltro deregolati per servire le esigenze produttive dell'impresa, senza interferenze esercitate dalle istituzioni che vincolano l'agire manageriale e creano anche barriere tra i lavoratori protetti e garantiti, gli *insiders*, e

coloro che non lo sono, gli *outsiders*. In fondo la precarietà o la disoccupazione non sono altro che l'altra faccia della medaglia dell'operare di istituzioni collettive: ridimensionate queste, saranno ridimensionate sia la precarietà sia la disoccupazione. Una narrazione, questa, che viene resa più *appealing* dalle tecniche economiche sulla disoccupazione strutturale che portano quella italiana all'11 per cento, lasciando un misero 2 per cento per quella involontaria keynesiana. Così da far risultare evidente ciò che evidente non è, ovvero che non sia la domanda il problema, semmai le condizioni di offerta, e quindi la necessità delle riforme strutturali. Una narrazione che, se non fosse per le *technicalities* impiegate, ricorda molto l'*ancien régime*.

3. Il *Jobs Act* svelato e ciò che è rimasto

In Italia il 2014 è iniziato con il tema del «lavoro» al centro dell'agenda politica. Mentre il presidente del Consiglio Enrico Letta, approvata a fine dicembre 2013 la Legge di stabilità, si muoveva con difficoltà per riposizionare il suo governo non più delle larghe intese, il giorno 8 gennaio 2014 Matteo Renzi annunciava il suo *Jobs Act* in dieci punti. Quattro pilastri lo caratterizzavano:

- riduzione del cuneo fiscale;
- politica industriale per il manifatturiero italiano e il *made in Italy*;
- ricomposizione del mercato del lavoro tramite il contratto di lavoro a tutele progressive;
- semplificazione delle norme sul lavoro.

Erano tre pilastri importanti e di buon auspicio per realizzare il *cambio di verso* annunciato. Allora Renzi non era primo ministro, e twittava «Letta stai sereno!». Sappiamo poi quanta serenità infondesse alla compagine governativa del partito di cui era il nuovo segretario, tanto che il vice-ministro all'Economia Fassina si dimise chiedendo un chiarimento per capire se il Pd di Renzi sostenesse o meno il Governo Pd di Letta. Si capì presto che non ne aveva intenzione, e Renzi prese il posto di Letta, con la stessa maggioranza del governo che era stato dimissionato.

Come presidente del Consiglio Renzi metteva al centro del suo programma il «lavoro», annunciando che avrebbe attuato il suo *Jobs Act* nel mese di marzo. Dopo 120 giorni di Governo Renzi, cosa è rimasto di

quell'annuncio e di quel programma dell'8 gennaio 2014, al netto del provvedimento sugli 80 euro di cui non trattiamo qui nel dettaglio?

Il *primo pilastro* è contrassegnato dal cartello «lavori in corso». Il bonus degli 80 euro per i lavoratori dipendenti è appunto un *bonus* per otto mesi del 2014, non strutturale, e dalle coperture incerte; esclude inoltre le categorie sociali più bisognose, occupate (ad esempio i lavoratori autonomi in cui si concentra la precarietà) e disoccupate, oltre a coloro che sono in povertà o a rischio di povertà. Dovrà divenire strutturale con la Legge di stabilità del prossimo autunno, ed essere esteso almeno in parte alle categorie oggi escluse, risorse finanziarie permettendo. La riduzione dell'Irap è invece prevista nell'ordine del 10 per cento per il 2014 e il 2015, ma anche in tal caso non vi è certezza sulle coperture presenti e future. Molto dipenderà dalla *spending review*. Tuttavia, sono almeno alcuni passi significativi realizzati. Non avranno però effetti economici importanti nel breve periodo, come lo stesso Documento di economia e finanza 2014 certifica.

Il *secondo pilastro* è stato invece presto abbandonato, a meno che non si ritenga che politica industriale sia sinonimo di privatizzazioni, su cui peraltro Letta si era impegnato nel novembre 2013 con la Commissione europea per far digerire la sua Legge di stabilità. Avevamo sperato che il *Jobs Act* introducesse idee di politica industriale pubblica per i settori strategici, sia tradizionali/maturi sia innovativi, per realizzare innovazioni nei processi e nei prodotti, nell'organizzazione e qualità del lavoro, in tecnologie verdi e conoscenza, quali fattori cardine per contrastare la stagnazione della produttività che frena sia la competitività delle imprese sia le retribuzioni dei lavoratori. Avere un'idea di politica industriale significa scegliere come e dove posizionare la nostra manifattura nel mercato globale, in termini di tecnologie, produzioni e domanda, e ciò implica cambiamenti strutturali del sistema economico. Purtroppo ci eravamo sbagliati. La riduzione del «cuneo fiscale» avrebbe potuto essere l'occasione per quel *cambio di verso* annunciato: spostare la tassazione dal lavoro e dall'impresa sulla finanza e sulla rendita, privilegiare le imprese che investono in innovazione, rivedere le detrazioni fiscali e le aliquote marginali sui redditi per introdurre una maggiore progressività, dare ossigeno alle fasce di lavoro a basso reddito, ai lavoratori precari, a chi è senza lavoro, a chi è sotto la soglia di povertà. Invece si è scelto un bonus non strutturale per i lavoratori dipendenti e una riduzione generalizzata dell'Irap, entrambi dalle incerte coperture.

Il *terzo pilastro* è stato depotenziato e rinviato al disegno di legge delega che, dopo la futura approvazione del Parlamento, troverà attuazione forse nel 2015. Sarebbe stato auspicabile che con l'introduzione del contratto a tutele progressive si segnasse una discontinuità rispetto al passato, andando verso una radicale eliminazione del *supermarket* delle forme contrattuali, per indurre le imprese a investire in capitale cognitivo e in innovazione organizzativa. Invece il Parlamento è chiamato a discutere un progetto che ipotizza l'introduzione in via sperimentale di un'ulteriore modalità contrattuale, flessibile e graduale nelle tutele, che si aggiunge alle numerose forme esistenti, senza sostituirne alcuna. Lo stesso progetto di semplificazione normativa, con la stesura di un testo unico sul lavoro, viene posticipato nella sua realizzazione. Inoltre, viene grandemente indebolita la rilevanza di altri interventi sul lavoro, più che sul mercato del lavoro, presenti nel *Jobs Act* di gennaio: rappresentanza e diritti, assegno universale, minimi salariali, scuola e formazione.

La logica sembra essere quella della *eventuale sperimentazione*, quindi provvisorietà e non generalità, piuttosto che di interventi strutturali. Questi avrebbero potuto estendere i diritti e le opportunità, coniugando i primi con le seconde, una strada opposta a quella delle riduzioni delle tutele del lavoro praticata da decenni. Se si fosse voluto rilanciare la competitività di qualità delle imprese sui mercati occorreva partire da questi nodi. Deve essere anche segnalata la posizione di Confindustria, che nell'assemblea del 29 maggio ha annunciato che il contratto a tutele progressive non deve essere nell'agenda delle riforme sul mercato del lavoro, né nella sua eventuale versione sperimentale aggiuntiva ai contratti esistenti, né tanto meno nella sua versione sostitutiva, mentre ha rilanciato la richiesta di deregolamentazione del contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato (Confindustria, 2014). «Non abbiamo bisogno di un nuovo contratto, neppure a tutele crescenti. Abbiamo bisogno di semplificare e migliorare la disciplina di quello a tempo indeterminato, rendendolo più conveniente e attrattivo per le imprese, lasciandole più libere di organizzare in maniera flessibile i processi di produzione e rimuovendo gli ostacoli che scoraggiano le assunzioni» (Squinzi, 2014). Se così fosse, i potenziali elementi innovativi del *Jobs Act* annunciato a gennaio 2014 verrebbero riposti definitivamente in soffitta.

Sul *Jobs Act* si è così scelto, invece, di partire dal *quarto pilastro*, quello della semplificazione normativa sui contratti a tempo determinato e sull'ap-

prendistato, declinando la semplificazione in termini di liberalizzazione. Molto si è già scritto su ciò. Qui ci preme sintetizzare alcune questioni.

Anzitutto il rischio è che, come vari giuslavoristi hanno evidenziato, la semplificazione dia vita a un percorso di contenziosi a livello europeo, non solo nei tribunali del lavoro italiani, in quanto la revisione della a-causalità economica-organizzativa contrasterebbe con importanti direttive comunitarie che distinguono il contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato inteso come prevalente da quello a termine (Giuristi democratici, 2014). La semplificazione mirava a eliminare i contenziosi in sede nazionale, in realtà rischia di proiettarli su dimensione europea. In secondo luogo, l'eliminazione della causalità, il meccanismo di proroghe e rinnovi legati alla mansione più che al lavoratore, le sanzioni pecuniarie, pongono il lavoratore stesso in una condizione di ulteriore debolezza nei confronti del datore di lavoro, consentendo comportamenti che rischiano di essere ricattatori da parte di quest'ultimo (Alleva, 2014; Saraceno, 2014).

In aggiunta, altre obiezioni cruciali sono di tipo economico. In estrema sintesi, ne indichiamo tre.

Primo: l'idea che con maggiore flessibilità contrattuale si consegua una riduzione della disoccupazione e un aumento dell'occupazione non trova supporto dall'evidenza empirica, come mostrano le stesse analisi condotte dall'Oecd (vari anni) o da Blanchard (2006a). Proprio Blanchard, nel 2006, in una conferenza affermava nelle sue conclusioni: «un alto livello di protezione sociale non è incompatibile con una bassa disoccupazione. Deve essere tuttavia fornita in modo efficiente» (Blanchard, 2006b). Quest'idea, ridotte protezioni-ridotta disoccupazione, si dimostra in verità una prima falsa credenza. Più che accrescere l'occupazione, con la riduzione delle tutele sembra emergere una sostituzione tra (minore) occupazione stabile e (maggiore) occupazione instabile.

Secondo: la maggiore flessibilità nei contratti a termine favorisce la ripetitività dei contratti più che la stabilizzazione degli stessi, senza peraltro che aumenti la durata complessiva dello status occupazionale, mentre si riduce la retribuzione percepita, come insegna anche l'esperienza spagnola. Quindi l'idea che maggiori opportunità per un lavoro a termine accrescano la probabilità che tale lavoro si trasformi in stabile risulta una seconda falsa credenza (Boeri, 2014a).

Terzo: la maggiore flessibilità del rapporto di lavoro, in uscita oltre che in entrata, garantita dai contratti a termine e dalle semplificazioni apportate ai

contratti di apprendistato, non appare positivamente correlata alla produttività del lavoro e alla sua crescita. Anzi, se una relazione sussiste, è opposta a quella presunta, ovvero la riduzione delle protezioni all'impiego (minori tutele per il lavoratore) appare associata a riduzioni della produttività piuttosto che a un suo aumento (Pini, 2013a, 2013b; Comito, Paci, Travaglini, 2014). La ragione è rintracciabile nel fatto che forme contrattuali flessibili se, da un lato, possono favorire la mobilità del lavoro da imprese e industrie poco dinamiche verso quelle più dinamiche, dall'altro, abbassano la propensione a innovare e investire sulla qualità del lavoro da parte delle imprese, le quali cercano piuttosto di trarre vantaggio dai minori costi del lavoro invece di accrescere la produttività. Per cui, che la maggiore flessibilità del lavoro porti a più produttività è la terza falsa credenza.

Se questi sono i rischi che corre il nostro paese nel proseguire lungo la strada della flessibilità del lavoro, peraltro comprovati dall'aver coniugato dalla fine degli anni novanta dosi crescenti di deregolamentazione del mercato del lavoro con la progressiva stagnazione della produttività del lavoro, non sarebbe opportuno ripartire dalle potenzialità che potevano essere rintracciate nella versione annunciata del *Jobs Act* del gennaio 2014, piuttosto che percorrere il declivio improntato dalla fallace idea della «precarietà espansiva»?

4. Conclusioni. Il post elezioni europee e l'Italia

Le elezioni europee ci hanno consegnato un Parlamento che è più conservatore di quello precedente. Per due ragioni, almeno. Le politiche europee del rigore hanno accentuato la crisi economica complessiva, hanno accresciuto le divergenze tra i paesi, hanno avuto effetti dirompenti sulla crescita, sulla occupazione/disoccupazione, sulle disuguaglianze. Hanno anche accresciuto le paure del diverso e dell'estraneo. Ciò ha alimentato i populismi e l'euroscetticismo, e con essi le forze di destra, anche di ispirazione fascista e nazista oltre che nazionalista, ne hanno tratto vantaggio. Al contempo, i partiti di centro o centro-destra che hanno governato le politiche del rigore perché governano l'Europa non sono stati penalizzati quanto forse avrebbero meritato, e rischiano ancora di essere il baricentro delle istituzioni europee e dettare la politica economica europea. D'altro canto, le forze progressiste non sono state premiate dagli elettori, anzi so-

no state fortemente penalizzate soprattutto dove erano andate al governo con un programma di cambiamento che hanno presto riconvertito in un programma di conservazione. Un esempio eclatante è quello francese, per il quale il presidente della Repubblica Hollande si è convertito alla politica anti-keynesiana, giungendo a far suo il motto ottocentesco secondo cui «l'offerta crea la sua propria domanda», attribuito a Jean-Baptiste Say (1767-1832) per la sua «legge degli sbocchi»¹. Queste forze sono state incapaci di contrastare una politica economica sbagliata, in sede nazionale ed europea, e di portare avanti un progetto differente: quindi, convertiteci all'etica del rigore senza crescita o dell'utopica quanto errata dottrina del *laissez-faire*, sono state bocciate. Per arginare i populismi e l'euroscetticismo il Parlamento europeo si è avviato verso un modello di grande coalizione nella continuità. Ecco perché l'equilibrio che governerà l'Europa rischia di essere più arretrato del precedente, senza però costituire un valido argine ai rischi di implosione dell'euro e dell'Unione. Questo è il rischio maggiore per l'immediato futuro.

Ciò che invece ci appare indispensabile sarebbe la non continuità: un cambio di rotta del progetto europeo che modifichi le regole che governano la politica economica, quella fiscale e quella monetaria, ristabilendo anche il primato della politica e delle istituzioni democratiche rispetto a quelle economico-finanziarie. Per conseguire questo obiettivo, l'Italia dovrebbe lavorare a iniziare dal semestre europeo che presiederà. D'altra parte il voto italiano, pur nelle evidenti contraddizioni, ha consegnato un paese che vuole cambiare, entro i suoi confini, ma vuole cambiare anche l'Europa odierna. L'esito elettorale italiano dovrebbe essere speso non per chiedere solo posti di governo nella nuova Commissione, ma per ottenere una revisione delle regole fiscali che oggi bloccano ogni iniziativa di cre-

¹ Più precisamente Say sosteneva che «i prodotti sono pagati con i prodotti» (*Traité d'économie politique*, 1803, Libro I, cap. XV, p. 153), frase che Keynes, criticandola, ha trasformato nel motto sopra riportato. Nel cap. XV del Libro I del suo *Traité*, Say scrive: «un prodotto terminato offre da quell'istante uno sbocco ad altri prodotti per tutta la somma del suo valore. Difatti, quando l'ultimo produttore ha terminato un prodotto, il suo desiderio più grande è quello di venderlo, perché il valore di quel prodotto non resti morto nelle sue mani. Ma non è meno sollecito di liberarsi del denaro che la sua vendita gli procura, perché nemmeno il denaro resti morto. Ora non ci si può liberare del proprio denaro se non cercando di comperare un prodotto qualunque. Si vede dunque che il fatto solo della formazione di un prodotto apre all'istante stesso uno sbocco ad altri prodotti» (pp.141-142).

scita economica e di ripresa dell'occupazione. E, al contempo, lavorare per un'Europa meno intergovernativa e più democratica. Un primo passo sarebbe una riforma delle regole europee per scorporare gli investimenti pubblici dai vincoli di deficit nazionali. Un secondo passo quello di avviare a livello europeo un piano keynesiano di domanda pubblica, per immettere nell'economia uno stimolo forte di alcune centinaia di miliardi di euro nei prossimi anni, con scadenza 2020, facendo ripartire la domanda interna dei paesi europei. Un ammontare significativo di risorse aggiuntive da investire nei prossimi cinque anni per rilanciare la crescita, da trovare non con tagli alla spesa ma con gli *eurobonds*. Un terzo passo, infine, sarebbe finalizzare questa domanda pubblica per la riconversione produttiva della manifattura europea nella direzione di tecnologie verdi ed economia della conoscenza, affinché l'*Industrial compact* (European Commission, 2014a) possa essere dotato di concreti strumenti di realizzazione. Di nuovo citiamo il governatore della Banca d'Italia: «siamo anche consapevoli che alla crescita della produttività, troppo a lungo stagnante, deve accompagnarsi quella della domanda, quindi dei redditi delle famiglie, da sostenere con nuove opportunità di lavoro. Servono investimenti, privati e pubblici, nazionali ed europei» (Visco, 2014, p. 22).

Non sarebbe certo la soluzione di tutti i problemi che ha l'Europa, ma sarebbe comunque un primo passo nella direzione giusta per affrontarli. Se è vero che con il voto italiano la deriva populista non ha preso la direzione della destra come altrove è avvenuto in Europa, fatte salve alcune significative eccezioni, ma dell'area progressista, allora il significato e il peso di questo voto deve essere fatto valere. Questa è una sfida per chi ha vinto le elezioni italiane.

Gli equilibri europei sembrano però difficili da spostare nella direzione necessaria. Le decisioni dell'ultimo Consiglio europeo di fine giugno 2014 lo attestano in tutta la loro negatività. In sostituzione del sempre opaco José Manuel Barroso avremo un nuovo presidente della Commissione europea, quel moderato Jean-Claude Juncker voluto dai popolari europei e sostenuto dall'alleanza dei socialisti e democratici e da quella dei liberali, che non segna affatto una discontinuità. Il vertice intergovernativo peraltro ha confermato che non solo nessun cambiamento delle regole di politica economica, a iniziare da quelle previste dal Patto di stabilità e crescita, dal *Six Pact* e *Two Pact*, sarà nell'agenda della prossima Commissione, ma neppure quella flessibilità variamente declinata nell'applicazio-

ne delle regole che è stata la *leitmotiv* della negoziazione sul presidente della Commissione. La flessibilità possibile non è altro che quella prevista da quegli accordi, «sfruttando al meglio» quanto già previsto nelle norme esistenti (Consiglio europeo, 2014, pp. 7-8). Tale «sfruttando al meglio» rinvia alle riforme da realizzare e soprattutto realizzate, ovvero la flessibilità prevista dal Patto di stabilità e crescita non è disgiunta dalla realizzazione delle riforme che la Commissione ci chiede (Boeri, 2014b).

La posizione italiana non è quindi facile. Anche dal nostro ministro dell'Economia si ribatte che le riforme hanno un costo, e nel breve periodo danno risultati modesti, per cui questo costo deve essere conteggiato per concedere un allungamento dei tempi di conseguimento dell'obiettivo finale di rientro del debito al 60 per cento del Pil, e anche di quelli di conseguimento dell'obiettivo di medio termine di pareggio di bilancio strutturale (Padoan, 2014)². La rappresentanza italiana, nel frattempo, è tornata a casa dal Consiglio europeo di giugno non solo con la piena conferma da parte del Consiglio stesso delle *country recommendations* che un mese prima erano state indicate dalla Commissione (European Commission, 2014b), ma anche con un fermo diniego alla richiesta avanzata dal governo italiano di rinviare di un anno, dal 2015 al 2016, il rispetto dell'obiettivo di medio termine del pareggio di bilancio strutturale, che era previsto nel Documento di economia e finanza 2014 (Ministero Economia e finanze, 2014)³. Non ci sembra ciò di buon auspicio per l'ottenimento della flessibilità «da sfruttare al meglio» prevista dal Patto di stabilità e crescita.

² Di natura tutta diversa è la lettura di Fassina di ciò che sia la richiesta italiana di flessibilità: «dobbiamo prendere atto con realismo che il fallimento della linea mercantilista e il messaggio consegnato dalle elezioni del 25 maggio producono soltanto *un'irrelevante discussione sulla flessibilità nell'applicazione delle regole vigenti*. [...] credere che siamo sulla rotta giusta e che la primavera è in arrivo grazie alle *mitiche riforme strutturali e qualche decimale in più di deficit per un paio di anni* sarebbe la condanna finale per la politica, oltre che per la democrazia e il lavoro» (Fassina, 2014) (corsivo mio).

³ Per un'analisi del Documento di economia e finanza 2014, vedi Pini, Romano (2014).

Riferimenti bibliografici

- Alleva P. (2014), *Contratti a termine, uno sconcio etico e incostituzionale*, in *Il Manifesto*, 25 marzo (<http://temi.repubblica.it/micromega-online/contratti-a-termini-uno-sconcio-etico-e-incostituzionale>).
- Blanchard O. (2006a), *European Unemployment: The Evolution of Facts and Ideas*, in *Economic Policy*, XXI, 45, pp. 5-59.
- Blanchard O. (2006b), *European Unemployment: The Evolution of Facts and Ideas*, presentazione alla conferenza del 15 marzo 2014 (<http://ies.fsv.cuni.cz/default/file/download/id/25923>).
- Boeri T. (2014a), *Tanti contratti, poco lavoro*, in *lavoce.info*, 28 marzo (www.lavoce.info/contratti-a-tempo-determinato-esempio-spagnolo).
- Boeri (2014b), *Flessibilità e discrezionalità della Commissione*, in *lavoce.info*, 2 luglio (www.lavoce.info/flessibilita-fiscal-compact-commissione-europea).
- Boeri T., Garibaldi P. (2014), *Norme sul lavoro sull'orlo della schizofrenia*, in *lavoce.info*, 18 marzo (www.lavoce.info/governo-lavoro-contraddizione).
- Comito V., Paci N., Travaglini G. (2014), *Un paese in bilico*, Roma, Ediesse.
- Confindustria (2014), *Proposte per il mercato del lavoro e per la contrattazione*, Roma, Confindustria, maggio.
- Consiglio europeo (2014), *Conclusioni*, EUCO 79/14, Bruxelles, Consiglio europeo, 27 giugno (www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/143478.pdf).
- European Commission (2014a), *Communication for a European Industrial Renaissance*, EC COM 14/2, Bruxelles, European Commission.
- European Commission (2014b), *Country Specific Recommendation. Italy*, EC COM 413/2, 2 giugno, Bruxelles, European Commission.
- Fassina S. (2014), *Debito e riforme. Le verità che Renzi finge di non vedere in Europa*, in *Il Foglio*, 5 luglio (www.ilfoglio.it/articoli/v/118861/rubriche/debitore-riforme-le-verit-che-renzi-finge-di-non-vedere-in-europa.htm).
- Giuristi democratici (2014), *Denuncia alla Commissione dell'Unione Europea contro il Jobs Act - D.L. 20 marzo 2014*, 34 (www.giuristidemocratici.it/post/20140401200444/post_html).
- Istat (2014a), *Rapporto annuale 2014. La situazione del paese*, Roma, Istat.
- Istat (2014b), *Rilevazione trimestrale sulle forze di lavoro*, Roma, Istat, aprile.
- Janssen R. (2014), *European Wage Depression since 1999*, in *Social Europe Journal*, 30 maggio (www.social-europe.eu/2014/05/wage-depression).

- Keynes J.M. (1953), *Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta*, Torino, Utet (ed. orig. 1936).
- Ministero Economia e finanze (2014), *Documento di economia e finanza. Def 2014*, Roma, Ministero Economia e finanze, 7 aprile (www.tesoro.it/doc-finanza-pubblica/def).
- Oecd (2014), *Economic Outlook*, Parigi, Oecd, 6 maggio.
- Oecd (vari anni), *Employment Outlook*, Parigi, Oecd.
- Padoan P.C. (2014), *L'Italia rispetterà le regole europee. Misuriamo l'impatto delle riforme*, in *Il Corriere della Sera*, 6 luglio (www.corriere.it/economia/14_luglio_06/italia-rispettera-regole-europee-misuriamo-l-impatto-riforme-ef50b1ee-04d5-11e4-915b-77c91b2dfa50.shtml).
- Pini P. (2014), *L'Europa e le sue «raccomandazioni» perverse*, in *Argomenti*, 40, in corso di pubblicazione.
- Pini P. (2013a), *Lavoro, contrattazione, Europa*, Roma, Ediesse.
- Pini P. (2013b), *Minori tutele del lavoro e contenimento salariale favoriscono la crescita della produttività? Una critica alle ricette della Bce*, in *Economia e Società Regionale*, XXXI, 1, pp. 50-82.
- Pini P., Romano R. (2014), *Def 2014: le fonti mancanti della crescita*, in *Economia e Società Regionale*, in corso di pubblicazione.
- Realfonzo R., Tortorella Esposito G. (2014), *Gli insuccessi nella liberalizzazione del lavoro a termine*, in *Economia e Politica*, 13 maggio (www.economiaepolitica.it/index.php/lavoro-e-sindacato/gli-insuccessi-nella-liberalizzazione-del-lavoro-a-termine/#sthash.BMQFgwdr.dpuf).
- Saraceno C. (2014), *Renzi, il jobs act e la precarietà infinita*, in *ingenerere.it*, 17 marzo (www.ingenerere.it/articoli/renzi-il-jobs-act-e-la-precarieta-infinita).
- Squinzi G. (2014), *Relazione del Presidente Giorgio Squinzi*, Assemblea nazionale Confindustria, Roma, 29 maggio.
- Visco I. (2014), *Considerazioni finali, Relazione annuale della Banca d'Italia per il 2013*, Roma, Banca d'Italia, 30 maggio.

ABSTRACT

Negli ultimi anni, durante la crisi, la politica di svalutazione caricata sul lavoro non ha fatto altro che aggravare gli effetti negativi dell'austerità sulla domanda interna. Eppure la Commissione europea, anche nelle ultime Raccomandazioni, continua a prescrivere continuità nelle politiche di flessibilità del mercato del lavoro, contrattuali e retributive. Il recente risultato elettorale europeo non appare aver modificato l'equilibrio politico nel Parlamento europeo, e la politica economica sembra rimanere saldamente sotto il controllo di chi ha gestito la crisi e l'ha aggravata applicando le regole del rigore senza crescita. In Italia, il Governo Renzi pensa di contrastare il record di disoccupazione con un Jobs Act che solo nel nome richiama quello americano. Ma le sue riforme del lavoro, con le modifiche ai contratti a termine, estesi a tre anni senza causale, sono la stessa cura applicata dalla fine degli anni novanta che hanno così negativamente colpito l'economia italiana e il mondo del lavoro.

EXPANSIVE AUSTERITY, EXPANDING INSECURITY AND RENZI'S JOBS ACT.
FROM EUROPE TO ITALY

In the last years of the crisis, the devaluation policy on labour has exacerbated the negative effects of austerity on domestic demand. Nevertheless, the European Commission, also in the recent countries recommendations, keeps prescribing continuity in labour policy for more market flexibility, in contracts and wages. The recent European election outcomes did not modify the political equilibrium in the European Parliament, and the economic policy seems to remain under full control of the same parties which have managed the crisis and worsen its economic consequences applying the rigor-without-growth rule. In Italy, PM Matteo Renzi has pledged to slash the country's record unemployment with his American-branded Jobs Act. But his labour reforms, which will see short term job contracts extended for up to three years, are more of the same medicine applied since the turn of the 1990s that have been such bad news for the Italian economy and workers.

TEMA

I nuovi conflitti del XXI secolo

Presentazione.
Le nuove declinazioni dei conflitti

*Antimo L. Farro**

Nel XXI secolo movimenti collettivi come l'Alterglobal, il 15M-Indignados e Occupy Wall Street si costituiscono denunciando i poteri di forze sistemiche globali che, come quelle della finanza, controllano gli orientamenti dello sviluppo su scala globale e condizionano l'evoluzione dell'esistenza di singoli e gruppi. Il saggio *Conflitti sistemici e movimenti collettivi del XXI secolo*, che apre il numero della rivista, propone un'analisi del senso e dei significati di questi movimenti che si strutturano resistendo al dominio delle forze sistemiche e ne contendono il controllo degli orientamenti dello sviluppo della realtà contemporanea.

Non siamo più di fronte ad attori di un conflitto centrale, come lo era il movimento dei lavoratori che si opponeva agli imprenditori della società industriale, né ai cosiddetti nuovi movimenti sociali, che confliggevano con le tecnocrazie della società postindustriale. Oggi questi movimenti si costruiscono attraverso una costellazione di iniziative in cui singoli soggetti convergono in azioni comuni per asserire la propria dignità e il diritto di essere esclusivi controllori degli aspetti economici, sociali, culturali e politici del loro vissuto. Essi intendono sottrarre questo controllo alle forze sistemiche che esercitano il loro potere mobilizzando risorse scientifiche e utilizzando piattaforme tecnologiche, tramite cui vengono condizionati gli sviluppi culturali, economici, sociali e politici delle esistenze di singoli soggetti e gruppi.

Tra forze sistemiche e questi soggetti si frappongono così piattaforme tecnologiche. Non vi è dunque integrazione di rapporti sociali su base conflittuale o antagonistica, né vi sono istituzioni politiche planetarie, regionali, nazionali o locali atte a integrare i rapporti tra queste forze sistemiche glo-

* Antimo L. Farro è docente di Sociologia presso il Dipartimento di Scienze sociali ed economiche (Disse) della «Sapienza» Università di Roma e membro del centro Cadis dell'École des Hautes Études en Sciences Sociales (Ehess), Parigi, Francia.

bali e individui e gruppi che sono investiti dal loro dominio nel corso della loro esistenza. Si tratta di un'assenza di integrazione che comporta la frammentazione della vita sociale contemporanea. I movimenti collettivi, nel tentativo di costruire conflitti con le forze sistemiche, sperimentano la costruzione di nuovi rapporti sociali e nuove forme di democrazia, attraverso cui integrare i rapporti tra opposti protagonisti della realtà contemporanea.

In questo contesto, le fasi iniziali delle «primavere arabe» hanno rappresentato un passaggio saliente dei movimenti e dei conflitti di inizio XXI secolo. Esse prendono avvio dalle contestazioni di regimi consolidati da tempo in paesi come la Tunisia e l'Egitto, che avevano intrapreso e proseguito con difficoltà propri percorsi di modernizzazione, dopo essersi liberati dal colonialismo nel secondo dopoguerra. Nel suo saggio *La violenza nella rivoluzione egiziana*, Farhad Khosrokhavar sottolinea similitudini e differenze di quelle che definisce rivoluzioni arabe con la rivoluzione iraniana, da cui, negli anni settanta del secolo scorso, trasse origine un'inedita forma di teocrazia. Il saggio si concentra in particolare sulla primavera egiziana, sulle diverse fasi che ne segnano l'evoluzione e sulla violenza che ne contrassegna gli sviluppi, fino al colpo di stato militare del luglio 2013 che mette fine al governo islamista, regolarmente eletto, del presidente Morsi.

Le mobilitazioni egiziane che prendono il via nel 2011, seguendo di poco quelle tunisine, sono inizialmente improntate all'affermazione della dignità individuale di fronte a regimi dittatoriali che la negano. Rappresentano la risposta non-violenta di singoli soggetti a gruppi di potere che occupano l'apparato statale, traendo vantaggi economici e politici a discapito di larga parte della popolazione. Le ragioni di queste iniziative sono molteplici: disoccupazione, precarizzazione e difficoltà economiche che investono anche le classi medie o coloro che – diplomati o con formazione universitaria – «ambiscono a farne parte». Questi soggetti si mobilitano contro un regime politico antidemocratico e corrotto che non affronta questi problemi, reggendosi sulla paura. Le mobilitazioni iniziali, del resto, esprimono il coraggio di superare questa paura e sfidano apertamente il regime.

Gli attori principali di queste rivolte provengono da una classe media costituita per lo più da musulmani secolarizzati, e solo in minima parte da soggetti di orientamento laico, che si installano in piazza Tahrir, al Cairo, per affermare la propria dignità e contrastare un regime di cui chiedono il dissolvimento in nome della costruzione di una vera democrazia. L'impatto mediatico di queste iniziative, sviluppate anche ricorrendo alla comunica-

zione online, non si traduce però in influenza politica o in un'organizzazione. I protagonisti iniziali della scena conflittuale perdono man mano di rilievo a vantaggio di formazioni di lunga esperienza che osteggiano il regime con altre impostazioni culturali e politiche, come fa il raggruppamento dei Fratelli musulmani, costituitosi nel 1926.

Duramente colpita dalla repressione sotto il regime dittatoriale, questa formazione di ispirazione islamica ha da tempo costruito rapporti capillari con la popolazione e si avvale di un'estesa rete organizzativa. La sua presenza nelle mobilitazioni egiziane diviene, dopo le fasi iniziali, particolarmente significativa e più rilevante di quella dei gruppi di salafisti che diventano, a loro volta, protagonisti delle mobilitazioni, allargando la presenza islamica a discapito delle reti di cittadini laici da cui avevano preso avvio le mobilitazioni. Si spiega in questo contesto la vittoria dei Fratelli musulmani alle elezioni, che portano il loro leader Mohamed Morsi alla presidenza della Repubblica. La diffidenza reciproca tra laici e gruppi islamici, a loro volta attraversati da fratture e distinguo, oltre all'insorgere sulla scena di nuovi raggruppamenti radicali, rendono difficile il dialogo tra i diversi protagonisti delle mobilitazioni. Secondo Khosrokhavar, la mancanza di dialogo, prima e dopo le elezioni, comporta l'insorgere della violenza, di contrapposizioni fisiche e uccisioni. Le posizioni delle diverse formazioni in campo si irrigidiscono. Il governo di Morsi diventa progressivamente sempre più promotore di un'islamizzazione del paese, osteggiata dai laici e temuta dall'Occidente. La primavera araba di piazza Tahrir, dopo la parentesi del governo islamista di Morsi, ha per epilogo un nuovo regime politico, costituito a seguito di un colpo di stato militare.

Il contributo di Aldo Marchetti riflette sulle mobilitazioni condotte in India nel periodo 2012-2013. Il suo saggio *Il conflitto sociale in India. Mobilitazione sindacale e movimento anti-neoliberista* spiega come le mobilitazioni sindacali, svolte in una prospettiva antiliberista, perseguano l'affermazione della dignità e dei diritti dei lavoratori. Ciò avviene in uno dei più importanti paesi emergenti, dove lo sviluppo dell'economia nel corso del primo decennio del nuovo secolo ha portato al miglioramento delle condizioni di vita di parte della popolazione, favorendo l'apparizione di una nuova classe media sempre più numerosa. Lo sviluppo economico si associa però anche a disfunzioni e crisi che presiedono al sorgere delle mobilitazioni. La larga parte della popolazione indiana non solo non si è avvantaggiata dello sviluppo economico, ma continua a vivere in condizioni di indigenza. Inol-

tre, l'apparire di segni di crisi dell'economia dopo il decennio di espansione, comporta il peggioramento delle condizioni di vita delle classi lavoratrici di recente formazione e mette in pericolo le acquisizioni economiche e sociali della nuova classe media.

L'ingresso nell'economia indiana di imprese americane, europee e giapponesi comporta, a propria volta, l'introduzione di modelli organizzativi che escludono la presenza sindacale sui luoghi di lavoro, dove si impiega per lo più personale con contratti precari e senza tutela. Questa logica mette in discussione il tradizionale modello di relazioni industriali delle imprese pubbliche e private, dove il sindacato ricopre un importante ruolo di tutela dei lavoratori e di partecipazione alla vita aziendale. Del resto, le principali organizzazioni sindacali – Indian National Trade Union Congress (Intuc) e All Indian Trade Union Congress (Aituc) – sono anche partecipi dello sviluppo di una particolare forma di democrazia industriale ispirata a principi gandhiani di collaborazione tra impresa e lavoratori. Si tratta, inoltre, di un sindacalismo che, proprio in virtù dell'attività di tutela dei lavoratori svolta sul piano aziendale e su quello del mercato del lavoro, esercita un importante ruolo istituzionale, esercitato principalmente nell'influenzare le politiche economiche governative. Un ruolo rafforzato anche dal fatto che lo stesso sindacalismo funge da supporto elettorale anche per i partiti politici, soprattutto per l'Indian National Congress, il partito di ispirazione gandhiana che da lungo tempo gioca un ruolo di primo piano nella direzione del paese. Questo ruolo è però messo in discussione dalla nuova strutturazione del mercato del lavoro introdotta nel paese dalle aziende globalizzate. Ne risulta compromessa la forza politica del sindacato che, a propria volta, si distacca dai partiti, i quali, per parte loro, non sono più interessati alle tradizionali politiche industriali e sono divenuti più sensibili allo sviluppo di quelle liberiste.

Quest'insieme di situazioni economiche, sociali e politiche sottendono ai processi di mobilitazione collettiva del sindacalismo e dei lavoratori che, investiti dagli effetti delle politiche neoliberiste, intendono battersi per indurre il governo a sviluppare politiche mirate: il contenimento dei prezzi, il blocco della privatizzazione delle aziende pubbliche, l'aumento della tutela per i lavoratori delle piccole e medie aziende, l'incremento del salario minimo e lo sviluppo di politiche sociali comprendenti anche la pensione per tutti. Si tratta di un insieme di rivendicazioni che, promosse dal sindacalismo, interessano in maniera significativa le condizioni di vita e l'affermazio-

ne della dignità dei lavoratori, che vedono l'economia globale investire quella indiana, escludendoli dai vantaggi e caricandoli di nuovi oneri economici, sociali, culturali e politici. Sono i temi di queste rivendicazioni a essere sollevati con gli scioperi del 2012-2013 che vedono la partecipazione, secondo fonte sindacale, di 100 milioni di persone. Le tematiche sollevate si iscrivono alla tradizione del movimento dei lavoratori. Esse sono però declinate in questo nuovo contesto della globalizzazione neoliberista, che le fa divenire proprie di mobilitazioni collettive di soggetti impegnati a denunciare nuovi domini esercitati sulla loro esistenza e ad asserire propri diritti.

Il saggio di Giovanni Pino, *Regole sul conflitto nei servizi pubblici e mutamento del quadro sociale*, affronta il tema della regolamentazione degli scioperi nei servizi pubblici. Settore in cui il conflitto investe non solo il rapporto tra azienda o amministrazione e personale che vi è impiegato, ma anche gli interessi degli utenti di questi servizi. Avendo per riferimento soprattutto l'esperienza italiana e il quadro normativo del paese, l'articolo considera lo sciopero come atto cui è opportuno ricorrere solo dopo che sono state tentate altre strade di ricomposizione non conflittuale del rapporto tra azienda o ente pubblico e lavoratori. In questa prospettiva è evocato il rilancio della concertazione, intesa come metodologia da adottare nelle relazioni sindacali per ricomporre le cause del conflitto ed evitare il ricorso allo sciopero.

Le vecchie e le nuove cause del conflitto, tra cui primeggiano, soprattutto in periodo di crisi, le questioni salariali e quelle della conservazione del posto di lavoro, possono essere affrontate attraverso la mediazione tra azienda e lavoratori assicurata dalle autorità e dai servizi preposti. Concertazione da contestualizzare non solo nell'ambito nazionale, ma in un quadro più ampio, reso necessario dallo sviluppo della globalizzazione da cui sono investite le stesse relazioni sindacali. I conflitti sociali e la loro regolamentazione non possono essere affrontati solo nel quadro di un paese, com'è del resto dimostrato dalla crisi che investe i modelli di relazioni industriali imposti sul piano nazionale. Si dovrebbero imporre anche in questo campo prospettive di portata almeno europea, essendo difficile prefigurarne un'altra di rilievo globale. Anche sul piano della regolamentazione dei conflitti si apre così l'esigenza di prefigurare prospettive di portata globale.

Conflitti sistemici e movimenti collettivi del XXI secolo

*Antimo L. Farro**

1. Il conflitto sistemico

1.1. Conflitto centrale e frammentazione sociale

Nella società sorta con la rivoluzione industriale il conflitto sociale è incentrato sui rapporti di lavoro e sugli sviluppi dell'industrializzazione. Ne sono protagonisti il movimento dei lavoratori e gli industriali: l'azione collettiva dei produttori si oppone al dominio degli imprenditori, cui allo stesso tempo contende la direzione dell'organizzazione del lavoro in fabbrica e quella degli indirizzi da imprimere all'industrializzazione, intesa come processo da cui trae origine lo sviluppo della vita economica e sociale (Touraine, 1993). Il conflitto di lavoro assume perciò rilievo centrale nella strutturazione della società industriale: sue poste in gioco sono il controllo sia degli assetti produttivi sia degli sviluppi dell'industrialismo. Nella società postindustriale della seconda metà del secolo scorso (Bell, 1973) il conflitto sociale centrale riguarda il controllo della produzione e della diffusione delle informazioni (Castells, 2009). Esso consiste nello scontro tra nuovi movimenti sociali – tali quello studentesco, femminista, ecologista – e tecnocrazie che mobilitano risorse economiche, scientifiche e tecnologiche, attraverso cui modellano i quadri della vita individuale e sociale (Touraine, 1981): i movimenti, da un lato, si oppongono al dominio tecnocratico esercitato attraverso la produzione dei codici culturali che configurano lo svolgimento della vita di singoli e gruppi, dall'altro, ne predispongono di alternativi (Melucci, 1996).

Il conflitto centrale dell'industrialismo e quello postindustriale sono sistemici: consistono nello scontro tra attori che si contendono il controllo degli assetti mutevoli dell'ordine sociale e degli orientamenti dello sviluppo

* Antimo L. Farro è docente di Sociologia presso il Dipartimento di Scienze sociali ed economiche (Disse) della «Sapienza» Università di Roma e membro del centro Cadis dell'École des Hautes Études en Sciences Sociales (Ehess), Parigi, Francia.

delle loro rispettive società, che trovano articolazione territoriale nello spazio delimitato dalle frontiere di singoli stati nazione. La trasposizione istituzionale dei conflitti avviene in questi contesti. Nella seconda metà del secolo scorso essa si realizza in Occidente, principalmente per il tramite di partiti politici, sindacati e organizzazioni imprenditoriali. Le poste in gioco e le problematiche sollevate dagli scontri sociali e culturali sono riproposte da questi attori nei meccanismi di presa delle decisioni dei sistemi politici nazionali. Questo avviene in contesti istituzionali in cui opposizioni e antagonismi vengono mantenuti nei limiti di compatibilità del sistema sociale (Melucci, 1982, pp. 19-38). Già nel passaggio dalla società industriale a quella postindustriale la traduzione istituzionale di questi conflitti è però contrassegnata, in particolare nei principali paesi della futura Unione Europea, da una problematica connessione tra rappresentazione degli interessi modellata sugli attori dell'industrialismo (Berger, 1983) e quella delle istanze culturali di affermazione di diritti e diversità dei singoli soggetti, promosse dai nuovi movimenti sociali (Farro, 2000a). Si progettano allora nuovi modelli di integrazione istituzionale e sociale, tenendo conto che quelli improntati alla centralità dei rapporti sociali industriali perdono di rilievo e che le problematiche culturali del post-industrialismo stentano a essere trattate con pertinenza nel quadro dei sistemi politici nazionali¹.

Nella realtà globale del XXI secolo diventa ulteriormente problematico integrare, per il tramite di istituzioni nazionali, iniziative di forze dirigenti globali e istanze a esse contrapposte di cui sono portatori singoli soggetti o gruppi sociali. Non sono vincolabili, attraverso le stesse istituzioni, iniziative di portata planetaria che queste forze sistemiche dotate di tecnostutture² compiono mobilizzando conoscenze scientifiche, realizzazioni tecnologiche e risorse economiche a loro volta originate in ambiti sovranazionali.

¹ Claus Offe, riflettendo essenzialmente sui cambiamenti della realtà tedesca occidentale (Repubblica Federale Tedesca) del secolo scorso, ritiene ad esempio necessario introdurre un nuovo modello d'integrazione politica e sociale – un nuovo paradigma del politico – per fronteggiare la crisi di governabilità attraversata dalle democrazie occidentali messe alla prova dalle difficoltà che incontrano, sul piano istituzionale, la ridefinizione dello sviluppo del welfare state, la soddisfazione delle istanze soggettive individuali introdotte dai nuovi movimenti sociali, l'elaborazione di nuove politiche per la sicurezza internazionale di fronte all'Unione Sovietica e al blocco politico-militare che vi fa capo (Offe, 1982, pp. 118-143).

² Ripresa criticamente da Galbraith (1967), la nozione di tecnostuttura viene qui adottata per designare apparati di direzione e funzionamento di singole forze sistemiche che, come quelle della finanza e di produzione dei codici dell'informazione, predispongono e

Esulano così dalle competenze delle istituzioni di un paese azioni dirigenti che ricorrono a questo tipo di mezzi e risorse per produrre e diffondere su scala globale modelli di informazione e codici riguardanti la configurazione dell'esistenza di singoli e gruppi. Tra questi ultimi e le forze che costruiscono tali modelli non si strutturano rapporti sociali. Sono invece tra loro interposte piattaforme elettroniche e conoscenze scientifiche, di cui le forze sistemiche dispongono per elaborare e dipanare questi stessi modelli (Castells, 2009)³.

Le istituzioni di un paese non hanno competenza neppure per fronteggiare la separazione che si determina tra flussi d'investimenti speculativi della finanza globale, diramati online sui mercati mondiali, e attività svolte in diversi contesti territoriali – inclusi quelli di questo stesso paese – dagli attori dell'economia reale: imprenditori, dirigenti, dipendenti stabili o precari dalle diverse condizioni lavorative, liberi professionisti, lavoratori autonomi e quanti sono in cerca di occupazione nell'industria o in altri settori. Un'assenza istituzionale che comporta la frammentazione della realtà sociale: da un lato, si svolgono le attività speculative delle forze sistemiche della finanza, dall'altro, quelle degli attori dell'economia reale. Ne consegue il condizionamento sia delle attività di aziende e altre strutture dell'economia reale, per cui diventa più incerto l'accesso alle risorse finanziarie necessarie per la loro conduzione e il loro sviluppo, sia dell'evoluzione dell'esistenza dei singoli, per cui queste stesse attività costituiscono fonte di sussistenza economica. In un contesto di lavoro di questo tipo emergono oltretutto le problematiche legate all'erogazione della creatività dei lavoratori.

L'azione delle forze sistemiche s'impone così come fattore propulsivo per la conformazione della realtà del XXI secolo in campi come quelli – appena ricordati – dell'informazione e dell'economia, come anche in altri, quali la gestione delle risorse naturali e degli equilibri ecologici o delle cure mediche. Essa condiziona però l'evoluzione della vita e l'agire di altri individui e gruppi, a loro volta partecipi della stessa realtà. Tra forze sistemiche e questi ultimi non si strutturano rapporti sociali: tra loro si interpongono

mettono in pratica modelli condizionanti o costrittivi dell'evoluzione della vita individuale e di gruppo.

³ Manuel Castells (2009) però osserva che le infrastrutture dell'informazione costituiscono strumenti di assunzione di potere, pur se limitato temporalmente, in ambito comunicativo per quanti – non partecipi delle forze sistemiche della produzione e diffusione delle informazioni – possono accedere ai circuiti online.

apparati di gestione di conoscenze scientifiche e piattaforme tecnologiche (Beck, 2006; Touraine, 2007; Castells, 2009).

Nuovi interrogativi si pongono per la creazione di rapporti sociali tra le componenti della realtà contemporanea, frammentata e attraversata da nuove forme di dominio che investono la conformazione della storia di vita dei singoli e delle loro relazioni intersoggettive. L'evoluzione dell'esistenza individuale si trova esposta a queste forme di dominio, come anche a poteri tradizionali che vengono inclusi in questa stessa realtà⁴. Il singolo sperimenta varie modalità di azione per affrontare la frammentazione della vita sociale e affrancare il corso della sua vita da poteri che la pervadono⁵. Il suo coinvolgimento nei conflitti rappresenta una di queste modalità⁶.

⁴ Per apparati dirigenti tradizionali si intendono principalmente due realtà di gruppi dirigenti e dominanti che mantengono posizioni di rilievo in contesti nazionali e territoriali anche con l'affermarsi del potere delle forze sistemiche globali. Il primo è costituito da attori dirigenti sia dell'industria e dell'industrializzazione, sia dell'agricoltura e dello sviluppo agricolo, sia dei servizi e dello sviluppo del terziario, le cui azioni trovano senso nella realtà contemporanea, mantenendo però visioni delle relazioni sociali e del mondo proprie delle fasi finali dell'industrialismo della seconda metà del secolo scorso (Touraine, 2013). Il secondo è costituito dalle élite militari e politiche che si sono dapprima affermate principalmente come forze guida della modernizzazione delle società uscite dal colonialismo nel secondo dopoguerra del XX secolo, per divenire successivamente gruppi di controllo e dominio di queste realtà sociali in trasformazione, adeguando, come avvenuto nel mondo arabo, il loro potere allo sviluppo liberista che si impone negli ultimi decenni dello stesso secolo (Guazzone, Pioppi, 2009).

⁵ Nel senso che il singolo intraprende diversi percorsi personali per liberarsi da domini e condizionamenti, non tutti necessariamente connessi al suo coinvolgimento in movimenti collettivi.

⁶ Per parte della tradizione sociologica, i conflitti traggono origine da immaturità o da crisi sistemiche, da cui consegue la mancata integrazione dei rapporti sociali tra i principali attori della moderna società industriale in costruzione (Durkheim, 1986, pp. 344-365) o la deviazione dai valori centrali della società occidentale moderna giunta a maturità (Parsons, 1964, pp. 280-297). Altri autori, pur non allontanandosi decisamente dall'impianto analitico di questa importante parte della tradizione sociologica, sostengono invece che i conflitti sociali si spiegano con esigenze di cambiamento che insorgono nella società moderna e sono funzionali a determinarne i mutamenti (Coser, 1964, pp. 87-137). Per un'altra parte della sociologia i conflitti si spiegano invece nel quadro dei rapporti di interesse concorrenziali tra classi sociali, trovando integrazione attraverso la rappresentazione di questi stessi interessi all'interno del sistema politico moderno, che differisce dai sistemi tradizionali di potere connessi a mobilitazioni collettive carismatiche (Weber, 1973, vol. I, pp. 299-304; Weber, 1973, vol. II, pp. 431-441). Altri studi si sono concentrati, in epoca più recente, sul calcolo tra costi e benefici operato dai singoli nel partecipare o meno alle azioni conflittuali. Per alcuni scienziati sociali che guardano soprattutto all'esperienza americana, la partecipazione si

1.2. Il lavoro e altre vicende della vita

I conflitti del XXI secolo sono dovuti ad azioni svolte in comune da soggetti intenzionati ad affermarsi come attori indipendenti e a perseguire alternative universalistiche a condizionamenti e domini che investono l'evoluzione della loro esistenza. Si tratta di esperienze conflittuali tentate in assenza di istituzioni deputate a integrare rapporti tra forze dirigenti e soggetti che ne contestano il potere (Farro, Lustiger-Thaler, 2014).

Le azioni comuni danno avvio a movimenti collettivi che si configurano cercando di costruire conflitti con queste forze di cui rifiutano il dominio, cui intendono contendere il controllo degli orientamenti della realtà contemporanea. Sono esperienze come quelle del movimento Alterglobal, che si sviluppa tra la fine del secolo scorso e i primi anni del successivo in varie parti del mondo per contestare gli assetti vigenti del capitalismo globale e perseguirne di alternativi, improntati alla giustizia sociale e al rispetto della dignità delle persone. Lo sono anche quelle dei movimenti 15M-Indignados – costituitosi nell'Unione Europea, in particolare in Spagna, a partire dalla primavera 2011 (Toret, 2013) – e Occupy Wall Street – sviluppatosi in Nord America tra settembre 2011 e parte

spiega con i vantaggi supplementari che un individuo ottiene coinvolgendosi nell'organizzazione di un'azione conflittuale – sarebbe altrimenti un paradosso razionale il coinvolgimento di un singolo in uno sciopero, che comporta una perdita salariale, compensata solo nel caso di buon esito dell'azione; tanto più che lo stesso individuo potrebbe ottenere questo risultato senza prendere parte allo sciopero e senza, di conseguenza, subire decurtazioni salariali, dato che il buon esito della mobilitazione avvantaggerebbe non solo gli scioperanti ma tutti i lavoratori delle aziende interessate dal conflitto (Olson, 1983, pp. 79-104). Per altri studiosi i conflitti si spiegano collegando le problematiche del calcolo costi-benefici a quelle della rappresentazione di interessi e orientamenti culturali di individui e gruppi nel sistema politico delle società occidentali della seconda metà del secolo scorso. I conflitti, in questa prospettiva, sono dovuti alla capacità di organizzatori politici di cogliere opportunità, di accedere a servizi e di mobilitare risorse per condurre gruppi sociali o di cittadini a rivendicare la rappresentazione di loro interessi o posizioni culturali in istituzioni da cui sono esclusi (Tilly, 1978). Per altri scienziati sociali ancora, infine, i conflitti si spiegano con l'azione svolta da movimenti di attori popolari che si oppongono al dominio degli attori dirigenti, cui contendono allo stesso tempo il controllo degli orientamenti dello sviluppo di un determinato tipo di società (Touraine, 1981). Queste spiegazioni dei conflitti, e ancora altre proposte in passato, si riferiscono a società contrassegnate dall'integrazione dei loro rapporti sociali (vedi Farro, 2000a). Nella realtà contemporanea investita dalla frammentazione sociale, i conflitti sorgono invece dall'iniziativa di soggetti che puntano a costruire relazioni sociali, anche antagonistiche, con forze e poteri da cui sono separati, ma che allo stesso tempo condizionano l'evoluzione delle loro esistenze.

del 2012 – contro le forze della speculazione finanziaria per asserire dignità e diritti di singoli e gruppi (Castells, 2012)⁷. Lo sono altresì iniziative come quelle del movimento di Gezi Park, che ha luogo in Turchia nella primavera-estate 2013, contestando la speculazione urbana e l'autoritarismo politico e culturale da cui è contrassegnata questa realtà economica emergente (Farro, Demirhisar, 2014), o come le prime mobilitazioni che danno vita in Tunisia e in Egitto alle primavere arabe⁸.

A queste esperienze se ne aggiungono altre, che evocano nel contesto della realtà contemporanea problematiche affrontate in passato dai nuovi movimenti sociali della società postindustriale e dal movimento dei lavoratori della società industriale. Sono azioni collettive come quelle delle donne incentrate sull'affermazione di soggettività femminili: l'asserzione dei diritti della persona, inclusivi anche di quelli riguardanti il suo orientamento sessuale, la sua performatività confrontata alle imposizioni dei domini sistemici, dei poteri e delle visioni culturali predominanti della realtà contemporanea (Butler, 1990; Touraine, 2006). Un senso verso cui procedono anche le mobilitazioni ecologiste tenutesi in Giappone dopo l'incidente di Fukushima (Nomiya, 2014), e in Corea del Sud contro le importazioni di alimenti ritenuti biologicamente pericolosi (Chang, Shin, 2014).

I conflitti di lavoro si svolgono a loro volta nel contesto di una realtà frammentata, senza integrazione di rapporti sociali. Le azioni dirigenti dell'industria operano in spazi globalizzati, non controllabili dalle istituzioni dello stato nazione, in cui si strutturano i rapporti sociali della società industriale (vedi cap. 1.1): processi di delocalizzazione della produzione, per un verso, e attività di aziende di portata globale come la Fiat, per altro verso, esulano ad esempio in Italia dalle competenze di queste istituzioni. Le iniziative dei lavoratori sono a loro volta investite da nuove istanze di affermazione soggettiva e di asserzione dei diritti individuali, introdotte all'interno di azioni incentrate su questioni sollevate storicamente dal movimento sindacale. In queste azioni che affrontano temi salariali, problematiche legate allo sciopero, al sindacato e alla contrat-

⁷ Analisi della costruzione, dello sviluppo e dei significati di questi movimenti sono proposte in lavori precedentemente svolti, cui mi sia permesso qui di rimandare (Farro, 2006; Farro, Rebughini, 2008; Farro, Lustiger-Thaler, 2014).

⁸ Vedi, in questo numero dei *Quaderni*, l'articolo di Farhad Khosrokhavar.

tazione, che sono oggetto delle relazioni industriali, tali istanze si manifestano principalmente sotto forma di rivendicazioni di sviluppo della professionalità e di libera erogazione della creatività nei processi lavorativi⁹. Si tratta di istanze che investono non solo la dimensione aziendale o nazionale delle questioni affrontate nei conflitti di lavoro, ma anche la loro trasposizione sul piano globale¹⁰.

Le sfide che aziende e lavoratori devono fronteggiare con il loro inserimento nella realtà produttiva globale, fanno del resto insorgere in Italia e negli altri stati dell'Unione Europea l'esigenza di ridefinire meccanismi di concertazione e modelli di relazioni industriali andati ormai oltre la fase di loro maturazione sia nei paesi a capitalismo di mercato – secondo il modello britannico e statunitense – sia in altri – la prospettiva renana – che invece privilegiano un'impostazione sociale. La dimensione europea delle relazioni industriali è in questo contesto auspicata per pervenire a una nuova integrazione istituzionale dei rapporti di lavoro, allorquando quella definita sul piano nazionale manifesta segni di crisi e quella di portata globale non appare ragionevolmente attuabile (Carrieri, Treu, 2013, pp. 7-36).

Il lavoro, l'intimità, le discriminazioni di genere e di età, la ridefinizione della democrazia e delle istituzioni, e altri temi ancora, sono affrontati dalle mobilitazioni collettive contemporanee, il cui punto focale consiste nel coinvolgimento individuale di singoli soggetti in azioni comuni e in tentativi di costruire conflitti dove vengono asseriti diritti e dignità di ogni essere umano, di fronte a forze e poteri che ne impediscono o limitano l'affermazione. Si affrontano in questo modo temi che toccano questioni culturali, economiche, sociali e politiche, relative al controllo degli orientamenti del modello di sviluppo, della conformazione dell'esistenza individuale e della vita sociale.

⁹ Situazione constatata anche nel corso di ricerche condotte in Italia alla fine del secolo scorso (vedi Farro, 2000b).

¹⁰ In paesi come l'Italia, i lavoratori si trovano a misurare queste istanze anche con fenomeni come la delocalizzazione dei processi produttivi: restare per questa ragione senza lavoro, comporta anche la perdita di senso di rivendicazioni collegate a una collocazione professionale e occupazionale. Queste istanze devono altresì misurarsi con gli sviluppi di aziende come la Fiat, che ha spostato i suoi centri decisionali fuori dal territorio nazionale e ha apparati produttivi insediati in vari paesi del mondo, ognuno con proprie normative di regolazione dei rapporti di lavoro.

2. Soggettivazione di conflitti e movimenti

2.1. Soggetto e collettivo

Lo sviluppo dei movimenti Alterglobal, 15M-Indignados, Occupy Wall Street e Gezi Park è caratterizzato da due principali modalità di coinvolgimento individuale nelle azioni collettive.

La prima, dovuta soprattutto a parte degli attori Alterglobal, consiste in una partecipazione configurata come anti-individualista, subordinata alle esigenze di creazione e mantenimento di coesioni solidaristiche tra gli aderenti dell'azione collettiva¹¹. Una modalità partecipativa assimilabile a quelle adottate da sindacati, partiti, associazioni di mutuo soccorso e organizzazioni umanitarie che, nel XIX e nel XX secolo, seguendo prospettive di solidarietà anti-individualista, affrontavano problematiche e conflitti delle società industriale e postindustriale. Realtà sociali in cui prendeva anche senso la struttura organizzativa gerarchizzata di cui si dotavano aderenti e dirigenti di formazioni sindacali e di altro tipo per assicurare continuità e incisività alle loro azioni. Visioni tradizionali dell'organizzazione dei movimenti collettivi ancora mantenute nella realtà del XXI secolo sia da aderenti sia da formazioni di diverso orientamento culturale e politico, partecipi delle iniziative Alterglobal (Farro, 2006; Farro, Rebughini, 2008). Formazioni, tra cui vi sono anche importanti forze sindacali europee e di altre aree del pianeta che, a loro volta, intervengono seguendo le stesse modalità organizzative tradizionali, anche a supporto di altri movimenti collettivi, come avviene con diverse *unions* americane che appoggiano – come fanno anche organizzazioni religiose e umanitarie – le mobilitazioni di Occupy Wall Street (Farro, Lustiger-Thaler, 2014)¹².

¹¹ Secondo i risultati di nostre rilevazioni effettuate agli European Social Forum di Firenze (2002), Londra (2004) e Atene (2005), esprime un orientamento di questo tipo circa il 35 per cento dei circa 2.500 partecipanti intervistati.

¹² Un modello che, del resto, il sindacalismo mantiene anche nelle attività svolte nel contesto del suo specifico campo d'intervento dei rapporti di lavoro. Contesto dove si sviluppano mobilitazioni dedicate soprattutto ai temi salariali e della contrattazione, in cui però emergono anche istanze di affermazione soggettiva dei lavoratori, che entrano in tensione con le tradizionali gerarchizzazioni organizzative dell'azione collettiva adottate dallo stesso sindacato (Farro, 2000b).

La seconda modalità di coinvolgimento individuale nelle azioni Alterglobal¹³, 15M-Indignados, Occupy Wall Street e Gezi Park si configura come esperienza soggettiva contrassegnata da condotte di rifiuto di domini e di asserzione di indipendenza personale. Essa si declina attraverso un percorso di resistenza esistenziale¹⁴, affermazione soggettiva e sperimentazione di alternative a domini esercitati da forze sistemiche e altri poteri sull'evoluzione dei versanti professionali, economici, culturali e politici della vita individuale. Un percorso che un singolo soggetto, affrontando in maniera riflessiva e con saggezza la propria situazione (Beck, Beck-Gersheim, 2002), intraprende per difendere e asserire il proprio diritto di essere umano di divenire l'esclusivo controllore del corso della propria vita (Touraine, 2007).

Si tratta però, stando a risultati ottenuti e a osservazioni svolte nel corso delle ricerche sui movimenti collettivi contemporanei qui considerati, di un percorso non unico e non esclusivo. Talvolta si concretizza con la partecipazione a un solo movimento, talaltra con il coinvolgimento individuale in diverse azioni collettive. Talaltra ancora si combina con altri percorsi intrapresi contemporaneamente o in altri momenti della sua vita da uno stesso soggetto per asserire questo diritto, intervenendo solo individualmente – senza coinvolgersi in azioni collettive – su questioni che toccano dimensioni diverse della sua esistenza, come quelle professionali o affettive. Altre volte ancora, l'asserzione è intesa come episodio esperienziale da non replicare in altre fasi della vita. Il coinvolgimento individuale nei movimenti collettivi non rappresenta così una scelta esistenziale uniforme, totalizzante e immutabile.

Si tratta di un coinvolgimento dai caratteri mutevoli, contrassegnato, nel corso del suo svolgimento, dall'asserzione di una libertà personale inconciliabile con la subordinazione dell'agire individuale a razionalizzazioni e gerarchie dettate da modellistiche organizzative tradizionali dell'azione collettiva. La partecipazione al movimento non investe neppure problematiche di dissolvimento della peculiarità del singolo soggetto e del suo agire in un tale contesto collettivo. Essa si prefigura, invece, come uno

¹³ Secondo i risultati delle stesse rilevazioni effettuate (vedi nota 11) agli European Social Forum di Firenze (2002), Londra (2004) e Atene (2005), esprime un orientamento di questo tipo oltre il 60 per cento dei circa 2.500 partecipanti intervistati.

¹⁴ Intesa nel senso di Sartre (1943).

dei percorsi che questo singolo intraprende per tentare di controllare l'evoluzione della propria vita, sottraendola alla pervasività modellatrice di forze e poteri che la investono. Un percorso individuale che si configura attraverso il coinvolgimento in iniziative da svolgere insieme ad altri, a loro volta interessati a partecipare ad azioni comuni tramite cui ognuno punta ad affermarsi come attore indipendente, asserendo la propria dignità personale e il diritto di essere esclusivo gestore degli sviluppi della propria storia di vita.

Si tratta di asserzioni di dignità e diritto svolte in assenza di integrazioni istituzionali che permettano a questi soggetti di rivendicarne riconoscimenti di fronte a forze sistemiche, da cui restano separati, o ad altri poteri. Si tratta anche di un'asserzione soggettiva di dignità e di un diritto inteso come diritto universale di ogni essere umano, che sottende agli obiettivi culturali, economici, sociali e politici perseguiti con le differenti azioni effettuate in comune dagli attori dei movimenti collettivi del XXI secolo.

Il coinvolgimento individuale in queste azioni si sviluppa attraverso la costruzione condivisa di cangianti modelli culturali, tramite cui i singoli si intendono tra loro sui contenuti delle loro iniziative e sulle modalità da adottare per realizzarle: non solo per assicurarne la continuità e renderne visibile l'impatto nella realtà contemporanea, ma anche per costruirle come rapporti intersoggettivi, sperimentati per fronteggiare la frammentazione della vita sociale. Sono modelli e intese costruiti tramite confronti dialogici che i soggetti interessati stabiliscono tra loro attivando circuiti comunicativi fluidi, attraverso rapporti faccia a faccia, a mezzo stampa, con mezzi radiotelevisivi tradizionali, social network e infrastrutture della comunicazione online.

Senza diminuire il rilievo ricoperto da altre modalità e tecniche, quella online permette di allargare il campo dell'udienza comunicativa e consente a molti di accedere al web, di conseguenza impedisce la costruzione di un duraturo monopolio comunicativo da parte di singoli e gruppi coinvolti nelle iniziative collettive¹⁵. I soggetti dei movimenti collettivi si coinvolgono in questi circuiti comunicativi per sviluppare incontri e dibattiti, con

¹⁵ Alla comunicazione online ricorrono le stesse forze sistemiche per sviluppare le loro iniziative in campi come quelli della produzione e diffusione delle informazioni e della finanza (vedi cap. 1.1). Queste forze non hanno però il monopolio dell'utilizzo di queste tecnologie. Il potere della comunicazione si definisce con modalità cangiante in diversi campi della realtà contemporanea (Castells, 2009).

partecipazione differenziata, dedicati non solo agli obiettivi, ma anche al senso e al significato delle loro iniziative: ciò avviene senza che nessuno possa in maniera duratura mantenere il controllo dei processi comunicativi di un movimento. Emerge così un fenomeno che assume particolare rilievo in azioni collettive come quelle del 15M-Indignados, Occupy Wall Street o Gezi Park, facendo insorgere nuove questioni sulla costruzione della democrazia in questi stessi movimenti e, più complessivamente, nella realtà contemporanea.

3. Questioni di democrazia

3.1. Spazi di vita e democrazia

Le relazioni intersoggettive attivate nel corso dello sviluppo dei movimenti danno luogo a temporanei spazi di rapporti densi, stabiliti tra attori con orientamenti culturali e politici affini. Sono spazi di vita, tramite cui questi attori, liberando le proprie capacità creative e comunicative, tentano di sottrarre gli sviluppi della loro esistenza a domini e condizionamenti. Sono spazi talvolta territorialmente delimitati, come quelli creati nel Regno Unito nel contesto delle pionieristiche mobilitazioni Alterglobal del *Reclaim the Street*: attivisti e altri soggetti svolgono incontri, dibattiti o esercizi di creatività artistica, occupando parti di aree urbane per sottrarle simbolicamente, per periodi brevi, a poteri che le hanno destinate a piani di ristrutturazione viaria (Wall, 1999; McDonald, 2003; Farro, Rebughini 2008). Talaltra, gli spazi di vita sono frutto di una combinazione tra luoghi virtuali della comunicazione, supportati da tecnologie online o di altro tipo, e di aree territoriali elette a luoghi simbolici di meeting politici o altre manifestazioni, come avviene con il 15M-Indignados alla Plaza de la Puerta del Sol di Madrid, con Occupy Wall Street al Zuccotti Park di New York e con il movimento di Gezi Park alla piazza Taksim di Istanbul (Farro, Demirhisar, 2014).

Sono spazi territoriali e comunicativi in cui gli attori si rapportano tra loro sperimentando relazioni intersoggettive paritarie, intese come trame di tessuti sociali e culturali atti a fronteggiare la frammentazione della realtà contemporanea. Una frammentazione la cui origine è, per un movimento come Occupy Wall Street, da ricercare nell'impatto esercitato su questa realtà dall'azione di forze sistemiche e dei loro apparati operativi: un'esigua

minoranza dotata di grande potere – singoli e gruppi delle tecnostrutture della finanza – le cui attività speculative svolte su scala planetaria condizionano la vita della grande maggioranza della popolazione senza essere sottoposte a pertinenti vincoli istituzionali (Farro, Lustiger-Thaler, 2014).

Gli spazi di vita costituiscono così aree di sperimentazione di una nuova socialità configurata in assenza di socializzazione¹⁶. Questi esperimenti hanno durata temporanea. Sono parte integrante dei tentativi di costruzione di conflitti sistemici dovuti a movimenti come quelli Alterglobal, Occupy Wall Street e Gezi Park, che sorgono e si esauriscono dopo essersi sviluppati per diversi anni o durante periodi brevi. Senza strutturazione di conflitti istituzionalmente integrati e senza socializzazione, la socialità si configura come sperimentazione di rapporti costituiti tra soggetti che si riconoscono reciprocamente, per un verso, impegnati nella liberazione dei loro percorsi esistenziali di fronte a poteri sistemici o di altro tipo, per altro verso, come inventori di relazioni paritarie simbolicamente sviluppate in alternativa alla frammentazione della realtà sociale. Una socialità che si profila come esperimento assertivo di opposizione a domini e poteri irraggiungibili, e di costruzione di una nuova vita sociale, in cui la liberazione soggettiva si esplica attraverso istanze di riconoscimento dell'eguaglianza tra singoli coinvolti in relazioni intersoggettive.

Queste istanze non sono sostenute solo da soggetti coinvolti nelle mobilitazioni dei movimenti collettivi sorti nel XXI secolo. Esse sono portate anche da attori coinvolti in azioni collettive che, effettuate nell'ambito della realtà contemporanea, hanno origini risalenti alla società industriale, come avviene per le mobilitazioni sviluppate nel contesto dei rapporti di lavoro di cui il sindacalismo è significativa traduzione organizzata (Farro, 2000b), e postindustriale, come accade per le iniziative del movimento delle donne, che si articolano con un vasto e frammentato arcipelago organizzativo (Fraser, 2012).

¹⁶ Questo deriva dalla mancata strutturazione dei fenomeni che la nozione di socializzazione punta a rendere intellegibili. Sia che si intenda questa nozione in termini di teoria classica, per cui la socializzazione consiste nella capacità del sistema d'integrare culturalmente e socialmente i suoi differenti attori (Parsons, 1964, pp. 114-180); sia che la si consideri secondo altre prospettive analitiche, per cui la socializzazione consiste, invece, nell'integrazione conflittuale tra l'attore collettivo popolare che contende agli attori della classe dirigente il controllo dello sviluppo sistemico della loro società, come accadeva nella società industriale col conflitto tra movimento operaio e imprenditori (Touraine, 1993).

I movimenti sorti di recente e le iniziative che hanno altre origini costituiscono un insieme di azioni dovute a soggetti che tentano di costruire conflitti sistemici con forze di cui avvertono e rifiutano il dominio, cui intendono contendere il controllo dello sviluppo, pur essendone separati. In tutte queste azioni emergono istanze soggettive che sollevano questioni di costruzione della vita sociale e di ridefinizione della democrazia.

I movimenti collettivi costituiscono in questo modo un assetto cangiante di azioni dovute a soggetti che intendono costruire conflitti sistemici con forze e poteri da cui sono separati, come lo sono le iniziative degli attori dell'economia reale rispetto a quelle effettuate dalle forze e tecnostutture della finanza globale. Non vi sono così attori e conflitti centrali, ma costellazioni di iniziative collettive che sperimentano conflitti da incentrare sul controllo degli orientamenti dello sviluppo. Conflitti la cui costruzione richiede la messa in opera di apparati istituzionali atti a integrare rapporti tra le forze sistemiche e i soggetti che ne contestano il dominio. In questa prospettiva si sperimentano forme di rigenerazione delle istituzioni politiche articolate su dimensioni spaziali che vanno dal locale al globale, in grado, per un verso, di attivare quadri normativi pertinenti per mettere a confronto e integrare istanze di orientamenti culturali e di interessi divergenti, o diversi, di forze sistemiche e di altri attori della realtà contemporanea; per altro verso, di divenire area di accoglienza di istanze provenienti dai soggetti dei movimenti collettivi, per cui la democrazia si declina attraverso l'affermazione dei diritti dell'essere umano, inclusi quelli relativi della sua specificità di singolo, che lo rende pari a ogni altro soggetto sia coinvolgendosi in mobilitazioni collettive sia intervenendo nei processi di rigenerazione del sistema politico.

3.2. Democrazia diretta

La questione della democrazia è sollevata dai movimenti collettivi principalmente costruendo la loro organizzazione e intervenendo sulle problematiche del sistema politico. Il movimento Alterglobal si organizza riproducendo modellistiche tradizionali create al tempo della società industriale (vedi cap. 2.1). Una costellazione di raggruppamenti di diverso orientamento culturale e politico, ognuno strutturato con proprie gerarchie interne, mette a punto e mantiene attiva una fluida rete interorganizzativa, anch'essa gerarchizzata, che – non senza contrasti e tensioni – permette di sviluppare con continuità, dalla fine del XX secolo ai primi anni

del successivo, iniziative collettive a livello locale, nazionale, regionale e globale. La gerarchizzazione organizzativa contrasta però col senso di affermazione soggettiva che una parte significativa di singoli attivisti e aderenti attribuiscono al proprio coinvolgimento individuale nell'azione collettiva (vedi nota 12). Modalità che prefigura la soggettivazione dell'azione collettiva e l'insorgere di una tensione tradotta sul piano organizzativo con l'apparire di problematiche di attivazione di rapporti paritari tra coloro che prendono parte al movimento.

La tensione non comporta però cambiamenti del modello organizzativo tradizionale adottato dal movimento lungo il corso del suo sviluppo, costellato – come appena visto – anche da iniziative di rilievo globale. Si tratta di azioni che, come i Forum sociali mondiali, tentano di costruire conflitti con le forze sistemiche. Agli inizi del XXI secolo i temi da loro sollevati irrompono nella sfera comunicativa di portata planetaria. Tuttavia non si crea un campo di confronto condiviso con le forze dirigenti. Ciò non accade neppure quando, in occasione dei Forum sociali mondiali tenuti in Brasile contemporaneamente a meeting di esponenti di forze dirigenti globali svolti in Svizzera, importanti mezzi di comunicazione riportano, dandovi grande rilievo, le visioni dello sviluppo planetario elaborate dagli Alterglobal e quelle di questi esponenti. Il confronto mediatico tra opposte visioni dello sviluppo non riceve, in assenza di istituzioni pertinenti, traduzione politica. Le azioni collettive degli Alterglobal e l'agire delle forze sistemiche restano separati.

La soggettivazione dell'azione collettiva trova invece traduzione organizzativa in movimenti come 15M-Indignados e Occupy Wall Street, in cui il coinvolgimento individuale nelle iniziative avviene ricusando la sottomissione a gerarchie e a leader. La presenza fisica nelle mobilitazioni e la partecipazione online sono improntati alla parità. Nelle assemblee tutti i partecipanti sono coinvolti nella presa di decisione condivisa su contenuti, obiettivi e modalità di conduzione delle iniziative collettive. I componenti di questi movimenti puntano così non solo a garantire continuità e a rendere incisive le loro mobilitazioni, ma anche a sperimentare forme di democrazia diretta da trasporre sul piano della rivitalizzazione del sistema politico. I rapporti tra quanti sono coinvolti fisicamente nelle varie forme di mobilitazioni collettive e la partecipazione online vengono sperimentati come pratiche embrionali proprie di assetti istituzionali atti a fronteggiare la crisi dei sistemi politici.

La sperimentazione organizzativa di questi movimenti diviene, in primo luogo, un veicolo per l'affermazione della parità tra quanti sono individualmente coinvolti nelle mobilitazioni svolte in comune e intendono asserire dignità e diritti. Una parità che è affermabile anche in virtù dell'esistenza di strumenti di comunicazione accessibili a quanti sono coinvolti nei movimenti, senza che nessuno ne assuma il controllo per periodi duraturi di tempo. L'inverso accadeva invece in un contesto in cui i media tradizionali, inclusi gli assetti radiotelevisivi, supportavano leadership e apparati dirigenti di movimenti sociali e politici del passato.

Non per questo l'asserzione di dignità e diritti promossa da movimenti collettivi come il 15M-Indignados e Occupy Wall Street permette la costruzione di conflitti tra gli attori di queste iniziative e le forze che loro stessi individuano come propri avversari. Le mobilitazioni e le loro ripercussioni mediatiche non bastano a ricoprire la distanza che separa questi attori da queste forze. Non è possibile neppure a Occupy Wall Street colmare la distanza che separa i suoi attori dalle forze e dalle tecnostrutture della finanza, di cui importanti sedi simboliche sono collocate proprio in palazzi fisicamente prossimi a Zuccotti Park, importante luogo simbolico dello stesso movimento. La separazione tra queste forze e attori non è superata, come avviene anche per il movimento Alterglobal, in assenza di pertinenti assetti istituzionali atti a integrare il rapporto conflittuale tra gli uni e gli altri.

La sperimentazione organizzativa dei movimenti si configura, in secondo luogo, come una sfida che si coniuga su due versanti. Su un primo essa interessa la strutturazione di altre azioni collettive, a loro volta investite da processi di soggettivazione che includono anche organizzazioni con origini risalenti ai conflitti e alle azioni collettive delle società industriale e postindustriale. Inoltre, questa sfida interessa la costruzione di nuovi sistemi politici, atti a integrare la costellazione di conflitti e antagonismi tra forze sistemiche e attori dei movimenti.

Questa sfida non costituisce né un modello organizzativo per i movimenti collettivi che si sviluppano nel XXI secolo né una rappresentazione analitica delle istituzioni da costruire nella realtà contemporanea. Essa consiste semplicemente nel risultato di esperienze su cui è necessario concentrare la riflessione analitica.

4. Conclusioni

Nel XXI secolo movimenti collettivi come 15M-Indignados e Occupy Wall Street si sviluppano tentando di fronteggiare la frammentazione della realtà contemporanea e di costruire conflitti con forze sistemiche e altri poteri, di cui ricusano il dominio e cui intendono contendere il controllo degli orientamenti dello sviluppo. La loro soggettivazione è, per un verso, dovuta a modalità di coinvolgimento individuale nell'azione comune, improntata all'asserzione di una soggettività, che si pone su un terreno di parità con altre senza voler essere sottomessa a nessuno sviluppando le iniziative collettive; per altro verso, essa rappresenta l'asserzione della dignità e del diritto dell'essere umano a divenire esclusivo controllore dell'evoluzione della propria esistenza, di fronte a forze sistemiche e a poteri che la condizionano e la dominano.

Questi movimenti collettivi non sono attori di un conflitto centrale, come avveniva col conflitto tra lavoratori e imprenditori nella società industriale o con quella tra nuovi movimenti sociali e tecnocrazie nella società postindustriale. Società in cui i rapporti tra attori contrapposti trovava integrazione attraverso sistemi politici costituiti nel contesto di stati nazione.

Questi movimenti sono invece partecipi di una costellazione di iniziative collettive che puntano a costruire conflitti con forze dominanti sistemiche e altri poteri che esercitano il proprio dominio e condizionano l'evoluzione della vita individuale e di gruppo. Non vi è integrazione di rapporti sociali tra queste forze e poteri e queste esistenze individuali e di gruppo. L'agire delle forze sistemiche e le azioni di questi individui e gruppi si svolgono separatamente, profilando il quadro di una realtà frammentata. In assenza di istituzioni pertinenti di portata globale che permettono di superare il quadro dell'integrazione politica nazionale o regionale, non si ha integrazione tra queste forze e attori.

La costellazione di iniziative e di movimenti collettivi che tenta di costruire conflitti con queste forze e poteri, affronta la frammentazione della realtà contemporanea sperimentando la costruzione di nuovi rapporti sociali e nuove strutturazioni della democrazia. Sono esperienze che non ne escludono altre. Sono esperimenti. Non certezze di nuovi tracciati storici.

Riferimenti bibliografici

- Beck U. (2006), *The Cosmopolitan Vision*, Cambridge, Polity Press.
- Beck U., Beck-Gernsheim E. (2002), *Individualization: Institutionalized Individualism and its Social and Political Consequences*, Londra, Sage.
- Bell D. (1973), *The Coming of Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting*, New York, Basic Books.
- Berger S. (a cura di) (1983), *L'organizzazione degli interessi nell'Europa Occidentale. Pluralismo, corporativismo e la trasformazione della politica*, Bologna, Il Mulino.
- Butler J. (1990), *Gender Trouble. Feminism and the Subversion of Identity*, New York, Routledge.
- Calderón F. (2012), *América Latina y el Caribe: tiempos de cambio. Nuevas consideraciones sociológicas sobre la democracia y el desarrollo*, Buenos Aires, Teseo.
- Carrieri M., Treu T. (2013), *Verso nuove relazioni industriali*, Bologna, Il Mulino.
- Castells M. (2012), *Networks of Outrage and Hope: Social Movements in the Internet Age*, Cambridge-Malden, Polity Press.
- Castells M. (2009), *Communication Power*, New York, Oxford University Press.
- Chang D., Shin J.-W. (2014), *Market, Legitimacy, and the Politics of Risk: The Candlelight Protest in South Korea*, in Farro, Lustiger-Thaler, *op.cit.*, pp. 207-232.
- Coser L. (1964), *The Functions of Social Conflict*, New York, The Free Press.
- da Glória Gohn M. (2003), *Movimentos sociais no início do século XXI. Antigos e novos atores sociais*, Petrópolis, Editora Vozes.
- Durkheim E. (1986), *De la division du travail social*, Parigi, Presses Universitaires de France.
- Farro A.L. (a cura di) (2006), *Italia alterglobal. Movimento, culture e spazi di vita di altre globalizzazioni*, Milano, Franco Angeli.
- Farro A.L. (2004), *Subjects, Actors and Globalization Movements*, in *Current Sociology*, 52, luglio, pp. 633-647.
- Farro A.L. (2000a), *Les mouvements sociaux. Diversité, action collective et globalisation*, Montréal, Les presses de l'Université de Montréal.
- Farro A.L. (2000b), *Il conflitto dopo la lotta di classe. Azione collettiva e cultura dei lavoratori nella società dell'informazione*, Milano, Franco Angeli.
- Farro A.L., Demirhisar D.G. (2014), *The Gezi Park Movement: a Turkish Experience of the Twenty-first-century Collective Movements*, in *International Review of Sociology-Revue Internationale de Sociologie*, XXIV, 1, pp. 176-189.
- Farro A.L., Lustiger-Thaler H. (2014), *Reimagining Social Movements. From Collectives to Individuals*, Farnham Surrey, Ashgate (in corso di pubblicazione).

- Farro A.L., Rebughini P. (a cura di) (2008), *Europa alterglobal. Componenti e culture del movimento dei movimenti in Europa*, Milano, Franco Angeli.
- Fraser N. (2012), *Le féminisme en mouvements. Des années 1960 à l'ère néolibérale*, Parigi, La Découverte.
- Galbraith J.K. (1967), *The New Industrial State*, Boston, Houghton Mifflin.
- Guazzone L., Pioppi D. (a cura di) (2009), *The Arab State and Neo-Liberal Globalization. The Restructuring of State Power in the Middle East*, Reading, Ithaca Press.
- McDonald K. (2003), *De la solidarité à la fluidarité*, in Wiewiorka (a cura di), *op.cit.*, pp. 77-92.
- Melucci A. (1996), *Challenging Codes. Collective Action in the Information Age*, Cambridge (New York), Cambridge University Press.
- Melucci A. (1982), *L'invenzione del presente. Movimenti, identità, bisogni collettivi*, Bologna, Il Mulino.
- Nomiya D. (2014), *Social Movement in Japan*, in Farro, Lustiger-Thaler, *op.cit.*, pp. 81-94.
- Offe C. (1982), *Ingovernabilità e mutamento delle democrazie*, Bologna, Il Mulino.
- Olson M. (1983), *La logica dell'azione collettiva. I beni pubblici e la teoria dei gruppi*, Milano, Feltrinelli.
- Parsons T. (1964), *The Social System*, New York, The Free Press.
- Sartre J.-P. (1943), *L'Être et le néant: essai d'ontologie phénoménologique*, Parigi, Gallimard.
- Tilly C. (1978), *From Mobilization to Revolution*, New York, Random House.
- Toret J. (2013), *Tecnopolítica: la potencia de las multitudes conectadas. El sistema red 15M, un nuevo paradigma de la política distribuida*, Barcellona, Internet Interdisciplinary Institute.
- Touraine A. (2013), *La fin des sociétés*, Parigi, Seuil.
- Touraine A. (2007), *A New Paradigm. For Understanding Today's World*, Malden, Polity Press (ed. orig. 2005).
- Touraine A. (2006), *Le monde des femmes*, Parigi, Fayard.
- Touraine A. (1993), *Production de la Société*, Parigi, Seuil (ed. orig. 1973).
- Touraine A. (1981), *The Voice and the Eye: An Analysis of Social Movements*, Cambridge, Cambridge University Press (ed. orig. 1978).
- Touraine A. (1969), *La société post-industrielle*, Parigi, Denoël-Gonthier.
- Wall D. (1999), *Earth First and the Anti-Roads Movement: Radical Environmentalism and Comparative Social Movements*, Londra, Routledge.
- Weber M. (1973), *Economia e società*, voll. I-II, Milano, Comunità.
- Wiewiorka M. (2003), *Un autre monde*, Parigi, Balland.

ABSTRACT

I movimenti collettivi del XXI secolo – come 15M-Indignados, Occupy Wall Street e Gezi Park – denunciano il potere delle forze sistemiche che – come la finanza globale – controllano gli orientamenti dello sviluppo e condizionano l'evoluzione dell'esistenza di singoli e gruppi. Essi non sono attori di un conflitto sociale centrale, come il conflitto strutturato tra movimento dei lavoratori e imprenditori nella società industriale. Essi consistono in azioni svolte in comune da singoli soggetti per asserire la propria dignità e il diritto di essere umani di divenire esclusivi controllori del loro vissuto economico, sociale, culturale e politico. I movimenti collettivi tentano così di costruire conflitti con le forze sistemiche e sperimentare nuove forme di democrazia.

SYSTEMIC CONFLICTS AND COLLECTIVE MOVEMENTS IN 21TH CENTURY

The collective movements of 21st century – as 15M-Indignados, Occupy Wall Street and Gezi Park movements – criticize systemic forces power – as global financial forces – controlling the development trends and shaping the life evolution of individuals and groups. They consist of commun actions by subjects asserting both their individual dignity and their human right to control the economical, social, cultural and political evolution of their lives. Thus the collective movements try to conflicting with the systemic forces and to experiencing new models of democracy.

La violenza nella rivoluzione egiziana

*Farhad Khosrokhavar**

1. I tre periodi di violenza

La rivoluzione egiziana, al pari di quella tunisina, ha avuto due parole d'ordine: la non violenza (*selmiyah*) e la dignità del cittadino (*karamah*). Durante la rivoluzione la violenza è stata «moderata», tenuto conto della lunga tradizione della repressione di Stato: la rivoluzione vera e propria ha prodotto 846 vittime¹. Questo numero relativamente limitato di morti è dipeso dal rapido rovesciamento del governo autocratico (18 giorni). Dopo la fine del regime di Mubarak il bilancio delle vittime è continuato a crescere, soprattutto in seguito al colpo di Stato militare. Nella sola giornata del 14 agosto 2013, secondo i dati del ministero della Sanità (Mohsen, 2013), sono stati uccisi almeno 595 civili e 43 funzionari di polizia, e 3.994 persone sono rimaste ferite, mentre la Fratellanza musulmana ha rivendicato un numero di morti molto superiore (2.600)².

La violenza in Egitto ha attraversato tre periodi, dall'inizio della rivoluzione nel 2011 fino al colpo di Stato militare del luglio 2013:

- il periodo dal 10 febbraio 2011 (la deposizione di Mubarak) fino all'elezione del presidente Morsi nel giugno 2012: in questo arco di tempo le forze armate hanno governato il paese tramite il Consiglio supremo delle forze armate (Scaf);
- il periodo che va dall'elezione di Morsi fino alla sua estromissione, con il Parlamento dominato dall'ala politica della Fratellanza musulmana, il Partito libertà e giustizia, e il presidente proveniente dai suoi ranghi;

* Farhad Khosrokhavar è docente presso l'École des Hautes Études en Sciences Sociales (Ehess) – Parigi, Francia –, e membro del centro Cadis dell'Ehess stesso.

¹ La missione ufficiale che ha investigato per stabilire il bilancio dei morti della rivoluzione egiziana ha annunciato che almeno 846 persone sono state uccise e 6.467 ferite.

² *NSF Spokesman Quits over Rabaa, Nahda Massacres*, in *World Bulletin*, 14 agosto 2013.

- il periodo iniziato con l'estromissione di Morsi da parte dei militari. In questa fase si è aperto un nuovo capitolo in termini di violenza: la Fratellanza musulmana ha reagito alla caduta di Morsi con sit-in e imponenti manifestazioni nei principali centri e nelle grandi città, in particolare Il Cairo e Alessandria, e i militari hanno represso il movimento di protesta.

2. I partiti islamici e il conflitto circostante

Da quando il regime di Mubarak è stato rovesciato dalla rivoluzione egiziana, i partiti politici islamisti sono entrati in Parlamento in seguito a libere elezioni. La Fratellanza musulmana è diventata il partito politico più forte alle elezioni del 2011-2012, quando ha raccolto il 37,5 per cento dei voti, seguita dal Blocco islamico Al-Nour, con il 27,8 per cento. Sono stati così piantati i semi di un nuovo tipo di violenza, dal momento che la gioventù rivoluzionaria non apparteneva, nelle sue tendenze principali, ai gruppi islamisti. I due principali partiti islamisti, la Fratellanza musulmana e i salafiti, non avevano un'esperienza precedente nell'esercizio del potere, ma erano organizzazioni clandestine (la Fratellanza musulmana) oppure organizzazioni di base senza pretese di leadership politica (i salafiti). Dopo aver ottenuto la maggioranza in Parlamento, queste due grandi organizzazioni sono rimaste insensibili al fatto che la situazione post-rivoluzionaria richiedeva più dialogo, più tolleranza e un nuovo tipo di comportamento politico basato sulla consultazione e sull'apertura. Le radici «islamiche» hanno introdotto un'ulteriore ambivalenza nel loro atteggiamento verso gli elementi secolari della società, e gli islamisti favorevoli a un governo più religioso sono entrati in collisione con i fautori della laicità. Presa tra le due esigenze contraddittorie dei precetti islamici e di quelli laici, la Fratellanza musulmana non ha gestito la situazione in modo appropriato, perdendo gradualmente la fiducia delle classi medie laiche e della gioventù rivoluzionaria, in cerca di giustizia sociale non meno che di libertà politica.

I gruppi laici di opposizione erano diffidenti sin dall'inizio nei confronti degli islamisti, ma il loro atteggiamento si è poi trasformato in sfiducia totale con le avventate decisioni del presidente eletto (si è attribuito un'ampia gamma di poteri, richiamando alla memoria la dittatura di Mubarak; si è dimostrato incoerente e a volte del tutto contraddittorio nelle sue decisioni politiche, e sembrava ignorare i partiti di opposizione). Dopo meno di un

anno di leadership di Morsi la percezione dominante era che il governo ambisse alla supremazia della Fratellanza musulmana nell'apparato dello Stato (*ikhwanah*, «fratellizzazione» della burocrazia) piuttosto che a un'ampia condivisione dei poteri, fosse insensibile alle forze laiche che rivendicavano di avere spodestato il regime di Mubarak e non riuscisse a gestire in modo competente la difficile congiuntura economica, soprattutto nel settore turistico, che rappresenta un'elevata percentuale del reddito nazionale.

Dopo la rivoluzione l'islamizzazione ha preso due direzioni differenti, con la Fratellanza musulmana da una parte e i salafiti dall'altra. All'interno della Fratellanza l'accettazione del voto popolare è andata di pari passo con il rispetto nei confronti del processo elettorale. Tra i salafiti, l'istituzione di partiti politici dopo la rivoluzione (Al-Nour e poi Al-Sha'ab) ha dimostrato la loro volontà di impegnarsi in politica (sotto Mubarak se ne erano tenuti alla larga). Le due formazioni sono arrivate a presentarsi come un fronte politico, non unificato, in termini di priorità sociali (il partito Al-Nour conservatore sul terreno economico, mentre Al-Sha'ab si concentrava sui bisogni degli emarginati e dei lavoratori a basso reddito nelle città e nelle zone rurali).

Tra i partiti politici salafiti, inoltre, è emersa una spaccatura tra la base religiosa e quella politica. Mentre la prima tendeva a essere ultraconservatrice nella confessione religiosa, la seconda era incline a fare compromessi politici. La frattura tra la leadership politica e quella religiosa ha aperto nuove prospettive alla secolarizzazione conflittuale (Shams El-Din, 2012). I salafiti, intolleranti nei confronti dei copti e dei laici, avevano come obiettivo di lungo periodo l'imposizione della Sharia nella costituzione e nella vita quotidiana. I laici erano in conflitto con i salafiti e con la Fratellanza musulmana su questioni culturali e religiose. Sul terreno politico i salafiti e i partiti secolari realizzavano alcune alleanze ad hoc contro la Fratellanza musulmana, allo scopo di allentare la sua presa; l'ultima è stata quella dei salafiti con i militari e con i partiti laici di opposizione per cacciare il presidente Morsi.

Prima della deposizione di Morsi, gli islamisti sospettavano che i laici avessero intenzione di restaurare il vecchio ordine politico con i residui del regime di Mubarak (i *folul*). A loro volta i laici attribuivano agli islamisti il disegno nascosto di realizzare la teocrazia islamica. Una volta estromessa dal potere la Fratellanza musulmana con un colpo di Stato militare, l'esercito ha dichiarato di avere restaurato i propositi e gli obiettivi della rivoluzione del 25 gennaio, una visione contraddetta dalla violenza e dal bagno di san-

gue nelle strade. I sospetti da entrambe le parti hanno chiuso ogni strada al dialogo. La sfiducia reciproca e l'incapacità di cooperare hanno spinto verso la «politica della piazza» e la violenza, mentre i partiti politici non sono stati in grado di integrare una popolazione con idee opposte in materia di religione, società, giustizia sociale e libertà. La violenza, tanto simbolica quanto reale, è stata la conseguenza della mancanza di dialogo e del rifiuto reciproco a livello politico tra due opposte visioni del mondo: una basata sui valori laici, uniti a idee di sinistra e al nazionalismo; l'altra fondata su una concezione militante dell'Islam, che accettava la democrazia con riluttanza, ma ne diffidava a causa della natura della Fratellanza musulmana, un'organizzazione stratificata, clandestina e militare secondo alcuni osservatori, divisa tra la tendenza radicale (qotbista) e quella riformista.

Nel breve periodo che la Fratellanza ha trascorso al potere (un anno), la società egiziana si è polarizzata in modo radicale lungo le stesse direttrici – la tensione tra laici e islamisti a livello politico – in quasi tutto il mondo musulmano. Oltre un secolo di laicizzazione ha creato società nelle quali gli islamisti e i laici sono più spesso ai ferri corti che disposti al compromesso. A incarnare la rottura è il caso algerino (1991-1992), sfociato in un colpo di Stato militare, mentre il modello turco esprime la coesistenza tra i due gruppi al pari di quello tunisino, con lo storico compromesso tra islamisti (Ennahda) e partiti laici nel gennaio 2014.

3. La laicizzazione antagonista: islamisti *versus* neo-secolari

Con «laicizzazione antagonista» intendiamo un processo in cui due o più gruppi costruiscono le proprie identità religiose e politiche in opposizione le une alle altre, con la religione che si pone al centro di tale identità, mentre la violenza incombe come possibile strumento per risolvere le divergenze politico-religiose all'interno del sistema politico. Opinioni religiose contrapposte significa rifiuto della religione in quanto tale da parte di un gruppo e attitudine religiosa intransigente da parte dell'altro, oppure interpretazioni della politica e della religione in contrasto tra i diversi gruppi, ognuno dei quali sostiene di possedere la giusta interpretazione del credo religioso fondata sui propri elementi iconici (i testi sacri, i profeti o le figure di culto), mentre l'altro abbraccia ideologie secolari in cui la religione dovrebbe essere limitata alla sfera privata.

Una delle cause più profonde della violenza post-rivoluzionaria in Egitto, come in molte società musulmane, risiede nel processo di secolarizzazione antagonista che risale al XIX secolo. Il processo di modernizzazione ha generato una forte opposizione tra i laici e coloro che restano ancorati a una prospettiva islamica, decisi a costruire una società basata su credenziali religiose. I musulmani militanti si sono divisi tra i riformisti e coloro che si prefiggono di instaurare l'Islam nella sfera politica: i wahabiti, che vogliono l'applicazione della Sharia in tutti gli ambiti della vita, la cui idea si basa su un'interpretazione letterale dell'Islam, anti-sciita e anti-sufista, e coloro che, sin dalla fine degli anni venti del Novecento, propongono una versione rivoluzionaria dell'Islam, soprattutto attraverso la Fratellanza musulmana in Egitto. La prospettiva rivoluzionaria di questi ultimi ha lasciato un segno profondo nel mondo musulmano, compreso quello sciita³.

Versioni conflittuali delle diverse correnti dell'Islam hanno punteggiato la storia della secolarizzazione delle società musulmane sin dal XIX secolo: i riformisti (le versioni Afghano-Abduh), i fondamentalisti incarnati nelle narrative salafite e wahabite nel mondo sunnita, l'Islam feddayn nell'Iran sciita e le versioni rivoluzionarie della Fratellanza musulmana nel mondo sunnita (*hakimiah* di Mawdudi e Sayed Qutb), il «governo islamico» (*Velayat Faqih*) dell'ayatollah Khomeini. I gruppi laici emersi con la modernizzazione hanno fatto dell'opposizione alle diverse correnti del radicalismo religioso una delle caratteristiche principali del mondo musulmano nel corso del tormentato processo di modernizzazione. Questa tensione, in oltre un secolo di storia, ha fatto da cornice alla politica delle rivoluzioni arabe, soprattutto in Egitto.

La morte di Nasser nel 1968, dopo la pesante sconfitta nella «guerra dei sei giorni» contro Israele nel giugno 1967, e la rivoluzione islamica in Iran nel 1979 hanno riproposto in modo nuovo, e in termini radicali, la questione laicismo *versus* islamismo. Questa volta gli islamisti radicali hanno attaccato non solo i laici (accusati di essere miscredenti, eretici, idolatri), ma anche i musulmani non militanti che rifiutavano di aderire alle idee teocratiche.

Le rivoluzioni arabe del 2010 in Tunisia e del 2011 in Egitto hanno aperto un nuovo capitolo nel tormentato processo di secolarizzazione del

³ *The Milestones of Sayyid Qutb*, uno dei punti di riferimento della corrente rivoluzionaria islamica interna alla Fratellanza musulmana, scritto nel 1964, fu tradotto in persiano dall'attuale leader della Repubblica Islamica dell'Iran, l'ayatollah Khamenei.

mondo arabo, almeno nella prima fase, in cui i giovani, i laici, gli appartenenti alla classe media o aspiranti tali (l'«aspirante classe media»; vedi Khosrokhavar, 2012) hanno trasmesso un messaggio nuovo, fondato sulla dignità del cittadino (*karamah*), il rifiuto della violenza (*selmiyah*) e una concezione «non religiosa» della politica, che attribuisce ai cittadini un ruolo dominante nella gestione della sfera politica (pluralismo politico).

In Egitto (e in Tunisia), prima e durante la rivoluzione, gli attori più visibili avevano un pensiero laico⁴, erano giovani e appartenevano in gran parte alle classi medie, alcuni alla diaspora araba in Occidente. I manifestanti riuniti a piazza Tahrir, al Cairo, erano soprattutto musulmani laici, che celebravano le preghiere assieme ai cristiani (copti) per mostrare la loro concezione non settaria della cittadinanza (International Crisis Group, 2011). Gli altri attori politici che in Egitto e in Tunisia si sono uniti al movimento sin dal principio erano attivisti che, come i sindacalisti in Tunisia (Uggt) o i lavoratori dissidenti in Egitto, non rappresentavano un fronte religioso ma domande di ordine politico ed economico.

Dopo la caduta del regime autoritario è apparso sulla scena un nuovo tipo di attivista. In un primo momento i dimostranti erano anti-autoritari e favorevoli alla democrazia, mentre molti attori post-rivoluzionari si consideravano musulmani *engagé* e si identificavano con la Fratellanza musulmana o con i salafiti. Questi attori hanno rappresentato uno shock per i musul-

⁴ Le rivendicazioni dei rivoluzionari in Egitto, come in Tunisia, non hanno avuto direttamente a che fare con la religione. In Tunisia il giovane Bouazizi ha commesso suicidio senza alcun riguardo per la religione (in termini generali, l'Islam condanna il suicidio e il suo atto non aveva una connessione diretta con il martirio). A piazza Tahrir, al Cairo, nessuno slogan aveva una giustificazione religiosa diretta né pretendeva di averla. Le rivoluzioni in Egitto e in Tunisia sono state «post-islamiste», nel senso che le domande sociali presupponevano, nella loro formulazione, un ambito sociale distinto da quello religioso, e questa divisione delle sfere non era considerata anti-islamica dai protagonisti. Al centro delle rivendicazioni c'era la fine dell'autocrazia, della corruzione e dell'esclusione della gente dall'arena politica. La parte «laica» di queste due rivoluzioni paradigmatiche dà risalto a tale aspetto. Si tratta però di una concezione diversa da quelle laiche dell'Occidente, in quanto lascia nel limbo tutti quegli aspetti della «democrazia» che possono entrare in conflitto con l'Islam, come la questione della cittadinanza (i non musulmani dovrebbero avere gli stessi diritti politici dei musulmani?), quella della «apostasia» (*riddda*), quella dell'attività bancaria (il concetto di *riba*, usura). I promotori delle rivoluzioni in Egitto e in Tunisia «hanno ignorato» tali questioni. Non erano apertamente anti-religiosi né atei, ma erano in maggioranza «credenti laici» (se si eccettua una parte della diaspora che aveva adottato i punti di vista del laicismo occidentale).

mani in prevalenza «laici» e «liberali», per i quali la religione non era stata una questione rilevante nelle mobilitazioni che avevano messo fine al regime autocratico⁵. I membri della Fratellanza musulmana erano più familiari al pubblico, dato che l'organizzazione aveva avuto una lunga storia di opposizione politica, risalente al 1928, quando era stata fondata da Hassan el Banna. Per molti (compresa la Fratellanza musulmana) i salafiti hanno costituito piuttosto una sorpresa come militanti politici e sociali, dal momento che sotto Mubarak il gruppo si era definito come non politico e aveva promosso l'islamizzazione dal basso, rifiutando l'attività politica in quanto illegittima e contraria alle norme islamiche, adottando quindi una versione più moderata dell'Islam.

In confronto ai giovani laici e modernisti che erano stati il cuore del movimento rivoluzionario al suo esordio, la Fratellanza musulmana e i salafiti presentavano un'immagine diversa della rivoluzione. Gli attori della prima fase si sono gradualmente convinti che la rivoluzione «era stata rubata» dagli islamisti, che ai loro occhi avevano tradito gli ideali della sommossa popolare (LeVine, 2011). A due anni dalla rivoluzione del 25 gennaio, la Fratellanza musulmana incarnava per i laici un'autorità illegittima che contraddiceva gli ideali della rivoluzione sotto molti aspetti: perché cercava innanzi tutto di «fraternizzare» il governo (porlo sotto l'egida della Fratellanza musulmana, *ikhwanah*); in secondo luogo di «governizzare» la Fratellanza musulmana, rendendo sempre più sfocata dal proprio punto di vista la distinzione tra la loro organizzazione e il governo, negando così l'autonomia di quest'ultimo da un'organizzazione islamista. Essendo divisi in molti gruppi in conflitto tra loro, i partiti politici di opposizione non sono stati in grado di integrare gli avversari della Fratellanza musulmana in modo costruttivo.

⁵ È difficile usare la parola «laico» nelle sue connotazioni occidentali senza fare alcune precisazioni. Con musulmani laici (o secolari) mi riferisco a coloro che si distinguevano per la loro visione del mondo dalla Fratellanza musulmana e dai salafiti, i quali non credevano che le riforme principali dovessero assumere un modello basato sulla Sharia e che erano in prevalenza musulmani «non praticanti», pur senza negare all'Islam la sua legittimità morale e sociale. Erano «secolarizzati» in modo ambiguo, non erano contrari all'Islam, ma avevano allentato i loro legami con i precetti religiosi. Solo un'esigua minoranza era «laica» nel senso occidentale del termine, e proveniva soprattutto dalle classi medio alte o dalla diaspora. In ogni caso la religione non era in prima linea tra le loro rivendicazioni, essendo concentrati soprattutto sulla giustizia sociale e sull'apertura politica. Per l'ambivalenza di questo tipo di secolarizzazione nelle nuove generazioni in Iran, vedi Khosrokhavar, Nikpey (2009).

La presidenza di Morsi è stata segnata dalla mancanza di dialogo con l'opposizione, dal rifiuto di trovare con quest'ultima un compromesso sulla nuova costituzione e sullo «stile di governo» del nuovo esecutivo. A novembre del 2012 Morsi emanò un decreto presidenziale che gli attribuiva poteri temporanei che rievocavano l'era Mubarak, fuori dalla portata di qualunque tribunale all'interno del sistema giuridico corrente. Il decreto ha reso possibile abbozzare frettolosamente, in un'Assemblea dominata dalla Fratellanza musulmana, una costituzione che è stata respinta dall'opposizione perché troppo asservita all'islamismo della Fratellanza e troppo punitiva nei confronti delle minoranze religiose (i copti) e della libertà delle donne.

Il governo della Fratellanza musulmana si era prefisso di ridurre il potere dei giudici, molti dei quali erano sospettati di simpatizzare con i residui del vecchio regime (i *folul*) e con l'opposizione laica. Il Consiglio della Shura, dominato dal governo, intendeva limitare il potere della magistratura, i cui membri si rifiutavano di sottostare alle nuove restrizioni imposte all'autorità giudiziaria a maggio del 2013⁶.

Molti distretti dei principali centri e delle grandi città si sono ribellati. A Port Said, il 3 marzo, tre poliziotti sono stati uccisi negli scontri con i manifestanti, mentre l'esercito si è schierato con questi ultimi separandosi dalle forze di sicurezza⁷. Ad Alessandria, il 29 marzo, i governatorati sono stati presi d'assalto dalle manifestazioni contro la repressione della libertà messa in atto dalla Fratellanza musulmana e i recenti interrogatori degli attivisti dell'opposizione. La stessa sera i sostenitori della Fratellanza si sono scontrati con i manifestanti in un distretto di Alessandria, Sidi Gaber, ed entrambe le parti hanno fatto uso di pietre e bottiglie molotov. Anche in un altro distretto di Alessandria è stato assalito il quartier generale della Fratellanza. A Suez gli attivisti si sono riuniti in piazza Arbaeen dopo le preghiere del venerdì per chiedere le dimissioni del procuratore generale e la fine delle restrizioni sulle libertà. A Kafr al-Sheikh i membri del Partito della costituzione e del Movimento Kifaya hanno organizzato una protesta (Mena, 2013). A Nasr City il Movimento giovanile 6 aprile ha messo in atto una protesta davanti alla casa del ministro dell'Interno Mohamed Ibrahim, e

⁶ *Judges Reject Shura Intervention*, 29 maggio 2013, in weekly.ahram.org.eg/Print/2789.aspx.

⁷ *Egypte, Affrontements à Port-Saïd: police et armée dans des camps opposés*, Al-Tahrir, 5 marzo 2013 (www.courrierinternational.com/breve/2013/03/05/affrontements-a-port-said-police-et-armee-dans-des-camps-opposes).

quattro dei suoi esponenti sono stati arrestati⁸. Lo stesso è avvenuto in molte altre città per denunciare le politiche della Fratellanza musulmana, il bagaglio alle libertà e la nomina di autorità prive di competenza o prone ai voleri della Fratellanza musulmana. Il 5 aprile 2013 ad Alessandria sono scoppiati scontri tra sostenitori e avversari di Morsi, che hanno gettato pietre gli uni contro gli altri, mentre le forze di sicurezza lanciavano gas lacrimogeni per disperderli. I manifestanti chiedevano ai militari di tornare al potere e di rimuovere Morsi dal suo incarico⁹.

Nel complesso, il periodo successivo alle elezioni presidenziali è stato uno dei più critici della storia dell'Egitto. Per quanto riguarda le proteste, tra gennaio e maggio il paese è stato teatro di 5.544 manifestazioni, il numero più elevato in tutto il mondo. Soltanto a maggio sono stati registrati 1.300 movimenti di protesta, una media di due ogni ora, 42 al giorno, 325 alla settimana, secondo l'indice di democrazia pubblicato dall'International Development Center¹⁰. Durante la presidenza di Morsi sono state registrate 9.427 proteste (Muhammad Taha, 2013).

Questa fase embrionale di transizione dal vecchio regime autoritario a un nuovo sistema politico è stata caratterizzata dalla disillusione degli attivisti, convinti che la rivoluzione era stata tradita dalla Fratellanza musulmana e che fosse necessaria un'altra rivoluzione per cacciare Morsi dal potere. Il crescente divario tra le aspettative e la realtà politica ha vanificato la possibilità di mantenere un sistema politico stabile. Ogni gruppo sociale aveva qualcosa di cui lamentarsi: studenti, lavoratori, disoccupati, laici della classe media, élite politica (con l'eccezione dei componenti della Fratellanza musulmana), donne laiche e giovani attivisti. Per molti mesi si sono susseguite le violenze di piazza, che hanno intaccato la legittimità di Morsi e reso impossibile il compromesso politico con l'opposizione. Attivisti politici radicali, come gli ultras del calcio e i black bloc¹¹ di sinistra,

⁸ *Four April 6 Members Arrested in Nasr City Protest*, Al-Masry Al-Youm, 29 marzo 2013 (www.egyptindependent.com/print/1602741).

⁹ *Clashes between Pro, Anti-Morsi Protesters in Alexandria*, Al-Masry Al-Youm, 5 aprile 2013 (www.egyptindependent.com/print/1621506).

¹⁰ *Report: Egypt Averaged Two Protests an Hour in May*, Egypt Independent, 3 giugno 2013 (www.egyptindependent.com/print/1805891).

¹¹ Vedi Al bayan al awwal, Black Bloc, Misr (la prima dichiarazione, Black Bloc, Egitto), in www.youtube.com/watch?v=vniZuUREBCA&feature=player_embedded. Pubblicato il 23 gennaio 2013.

hanno contribuito a diffondere la violenza e a destabilizzare un sistema politico in fase germinale¹².

La protesta di piazza è stata alimentata dalla comparsa di un nuovo tipo di opposizione, incarnata da un'associazione creata ad hoc da alcuni giovani laici nasseriani della classe media, il movimento Tamarrod («la Ribellione»). Mahmoud Badr, un giornalista ventottenne, lo aveva fondato assieme ad altri quattro attivisti nell'aprile 2013 (Hessler, 2013). Il gruppo è stato appoggiato dal Movimento Kifaya, dal Fronte di salvezza nazionale (un'alleanza tra i partiti politici laici) e dal Movimento giovanile 6 aprile (uno dei gruppi organizzati più importanti, promotore delle manifestazioni di piazza che si sono concluse con la rivoluzione del 25 gennaio). I nazionalisti laici, in particolare i «nasseriani» (che si identificano con Jamal Abdel Nasser), sostenevano Hamdeen Sabahi (che aveva raccolto circa il 20 per cento dei voti alle elezioni presidenziali del 2012, al terzo posto dopo Morsi, con il 24,3 per cento, e Ahmed Shafiq, con il 23,3 per cento). Tamarrod si era prefisso di raccogliere le firme per la deposizione di Morsi e sostiene di essere arrivato a quota 22 milioni, più dei 13 milioni di voti ottenuti da Morsi per essere eletto presidente nel giugno 2012.

L'elemento fondamentale della rivoluzione egiziana e di quella tunisina, e in diversa misura delle rivolte arabe in generale, è la comparsa di un nuovo tipo di attore sociale e politico, i «neo-secolari», che trascende la differenza di classe. Molti di loro appartengono alle classi medie, medio-basse e anche a quelle basse. Ciò che li distingue dai loro predecessori è il livello di istruzione e, soprattutto, l'aspirazione ad appartenere alle classi medie e la volontà di fondare un nuovo sistema politico che possa offrire uno «spazio vitale», non confiscato dai notabili e in grado di lasciare un margine per l'auto-affermazione. La denominazione neo-secolari è appropriata nella misura in cui si tratta di musulmani che desiderano auto-realizzarsi attraverso l'autonomia religiosa. Non rifiutano l'Islam, non sono atei, semplicemente non credono nel motto «l'Islam è la soluzione» sbandierato dalla Fratellanza musulmana in passato e difeso ancora oggi dai salafiti.

Questi neo-secolari non sono «liberali» nel senso letterale del termine. Sono disposti a scendere a patti con i gruppi autoritari per salvare la società dalla morsa degli islamisti. La loro posizione è affine a quella dei liberali

¹² *Clashes in Egypt in Lead-up to Anniversary*, Al Jazeera, 25 gennaio 2013 (<http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2013/01/2013124215920363101.html>).

francesi del 1848, che furono pronti ad allearsi con i conservatori contro la sinistra, aprendo le porte al regime autoritario di Napoleone III (Berman, 2013). I simpatizzanti di Tamarrod di oggi, al pari di molti gruppi non islamisti, hanno formato coalizioni con i militari contro la Fratellanza musulmana. I salafiti hanno fatto lo stesso, data la loro rivalità con la Fratellanza, seguendo le orme di Tamarrod e anche la sua incoerenza. Il generale Al Sisi è diventato il loro eroe del momento. Lo hanno corteggiato, supplicandolo di diventare il presidente in vista delle imminenti elezioni e lanciando una campagna di raccolta firme in suo favore (Ashraf, 2013).

Se si mette a confronto la rivoluzione egiziana del 2011 con la rivoluzione islamica del 1979 in Iran, bisogna riconoscere che oltre tre decenni dopo la *débâcle* delle classi laiche in Iran, queste ultime hanno assunto in Egitto una maggiore consapevolezza di sé rispetto al passato. Quando l'ayatollah Khomeini prese le redini del potere trovò una classe media laica disunita e divisa, i cui membri erano profondamente sospettosi l'uno dell'altro sul terreno ideologico: i rivoluzionari di sinistra contro le classi medie tecnocratiche e apolitiche. L'ideologia di sinistra sottovalutò il ruolo degli islamisti, ritenendoli membri della «piccola borghesia» tradizionale, con cui i rivoluzionari potevano cooperare più volentieri rispetto ai nemici di classe della «borghesia liberale», che era «contro-rivoluzionaria». Le classi medie laiche di sinistra, accecate dall'ideologia, erano più in sintonia con le idee islamiste sulla religione e sulla vita quotidiana che con i loro affini appartenenti alle classi medie, accusati di un'immaginaria subordinazione alla «borghesia imperialista internazionale».

La cecità proseguì con il Tudeh (il partito comunista) iraniano, che cooperò con il regime khomeinista fino al momento in cui fu liquidato da quest'ultimo. La dimensione «islamista» della rivoluzione fu quindi sottovalutata e trattata come una «sovrastuttura» insignificante, contro l'«infrastruttura» delle relazioni economiche, che avrebbero dovuto determinare «in ultima analisi» le alleanze politiche e sociali (si riteneva che il regime khomeinista della «piccola borghesia» fosse più orientato verso le classi lavoratrici rispetto alla mitica «grande borghesia» iraniana schierata con l'Occidente imperialista). Con la rivoluzione egiziana e con quella tunisina, dopo due anni di regime islamista (decisamente meno rigido sul terreno religioso rispetto alla teocrazia iraniana), le classi laiche hanno rifiutato di sottomettersi alle norme islamiche volte a limitare la vita quotidiana in nome della Sharia. Anche se l'opposizione laici/islamisti non dà un quadro completo del

colpo di Stato militare del luglio 2013 in Egitto, la sua dimensione resta comunque uno degli assi principali attorno cui hanno ruotato attori contrapposti prima e dopo il golpe. La classe media laica e gli attori che aspiravano a farne parte hanno rifiutato di svolgere il ruolo assegnato loro dagli islamisti radicali, che avevano visto nella «rivoluzione» un'occasione per restaurare valori religiosi coercitivi, relativi anche al pudore e al «decoro» delle donne, mentre le nuove generazioni consideravano fondamentale la propria libertà personale, rigettando l'imposizione di quelle norme religiose che avrebbero potuto metterla a rischio. Questa tensione ha strutturato il grande movimento di protesta contro Morsi durante la prima metà del 2013, portando alla mobilitazione sfociata nella sua destituzione con il colpo di Stato militare.

4. L'incompatibilità tra classe media radicalizzata, giovani, donne che hanno preso coscienza e governo

L'elezione di Mohamed Morsi a presidente dell'Egitto il 30 giugno 2012 è coincisa con l'inasprimento della crisi economica, dovuta soprattutto al turismo, iniziata durante la rivoluzione nel gennaio 2011. Anche se Morsi e il Parlamento sono stati eletti democraticamente, la modalità con cui hanno proposto la nuova costituzione e l'hanno fatta approvare dagli organismi legittimi è sembrata non tenere conto delle richieste dell'opposizione e delle aspirazioni della gioventù rivoluzionaria (i cosiddetti «giovani di Tahrir»). Questi ultimi avevano immaginato la rivoluzione come una rottura radicale con il passato. Tra loro si possono menzionare gruppi radicali come gli ultras (tifosi di calcio), che hanno svolto un ruolo significativo durante la rivoluzione combattendo contro gli scagnozzi del regime di Mubarak (*bal-tajiya*), e i black bloc (giovani vestiti di nero, che indossano maschere per nascondere i loro volti e propongono una concezione «anarchica» della società). Questi giovani radicalizzati non si astenevano dalla violenza di piazza contro il «fascismo» (così definivano il nuovo Governo Morsi), e i loro membri credevano che il periodo di *selmiyeh* (pacificazione) che aveva caratterizzato la rivoluzione al suo esordio fosse concluso.

L'opposizione politica e legale incarnata dai partiti era sempre più impotente di fronte a questi gruppi, che stavano dilagando nelle grandi città (Il Cairo e Alessandria tra le altre), ma anche in quelle come Port Said. Lì l'in-

dustria del turismo era in stallo e i giovani disoccupati indulgevano nella violenza, in una situazione in cui il futuro appariva oscuro e il governo insensibile alle loro richieste di posti di lavoro e di condizioni economiche migliori. La violenza di Port Said è stata un esempio emblematico, perché ha combinato recriminazioni locali e globali. Il 13 gennaio 2013, meno di due settimane prima del secondo anniversario della rivoluzione egiziana, il tribunale ha condannato a morte 21 imputati, tifosi della squadra di calcio di Port Said, una decisione ritenuta da molti abitanti ingiusta e spinta da motivazioni politiche contro la loro città. Durante le successive sommosse hanno perso la vita 20 civili e due funzionari di polizia. Il coprifuoco imposto a Port Said e nelle città vicine è stato semplicemente ignorato dai dimostranti, mentre le forze di sicurezza hanno rifiutato di applicarlo.

La rottura si è consumata non solo tra i giovani radicalizzati e il governo, ma anche tra i disoccupati delusi, i rivoluzionari laici come quelli di piazza Tahrir, i simpatizzanti di sinistra e i cittadini arrabbiati contro il governo tanto per questioni locali quanto, a livello nazionale, per la supposta costruzione di uno «Stato della Fratellanza musulmana», contrario agli ideali della rivoluzione del 25 gennaio. Il forte timore di un'infiltrazione della Fratellanza nell'apparato dello Stato è stato uno dei leitmotiv dell'opposizione¹³. I giovani attivisti, alcuni provenienti dalla classe media, altri che avevano partecipato alle manifestazioni di piazza Tahrir, molti privi di speranza nel futuro, erano sempre meno disposti ad accettare la loro marginalizzazione di fronte a un governo percepito come illegittimo, che agiva in modo contro-rivoluzionario, nel disprezzo degli ideali di libertà politica e di giustizia sociale promessi dalla rivoluzione.

Con la caduta del muro della paura dopo la rivoluzione, questa parte della società ha cercato un confronto con i «poteri» in essere, mentre la polizia e le forze di sicurezza, memori dell'accusa di aver represso i manifestanti sotto Mubarak, erano fortemente riluttanti a contenere le violente proteste di piazza per timore di futuri processi, perché insicure del loro status e nostalgiche dell'impunità di cui godevano prima della rivoluzione, quando potevano soffocare le proteste senza doverne rispondere in alcun modo. Una parte dei giovani, non vedendo alcuna soluzione attraverso la via delle elezioni, ha optato per la violenza di piazza, in cui l'anarchia si è accompagna-

¹³ Alcuni giornalisti hanno indicato fatti che corroborano questa prospettiva. Vedi Al-Gamal (2013).

ta a un sentimento di vendetta e di disperazione¹⁴. Scoppiata nelle città (tra cui Port Said), la violenza si è poi diffusa in altri centri urbani, trovando echi favorevoli tra le classi medie laiche, tra i giovani scontenti e tra i cittadini privi di lavoro delle classi inferiori, furiosi contro il governo incompetente della Fratellanza musulmana.

La violenza è diventata meno politica e più fine a se stessa (Tadros, 2013). Molti attori si sono convinti che il loro ruolo fosse quello di continuare la sommossa come rivalse contro il governo della Fratellanza musulmana che aveva tradito gli ideali della rivoluzione. Questa violenza che si auto-perpetuava si è cristallizzata in un grande luogo simbolico: piazza Tahrir. Coloro che l'hanno occupata a intervalli successivi miravano a tenere vivo l'ethos rivoluzionario, celebrando la resistenza contro il presidente Morsi, che consideravano un reazionario e un contro-rivoluzionario. Il ciclo della violenza è progressivamente diventato autonomo rispetto alle sue cause originarie, impedendo l'istituzionalizzazione della democrazia e spingendo verso lo scontro.

In una società la cui maggiore preoccupazione era la regressione economica che erodeva i già fragili livelli di vita delle classi più basse, due fattori hanno contribuito a inasprire ulteriormente la crisi: il crescente divario tra i primi attori della rivoluzione (laici, di classe media nella loro visione del mondo e favorevoli alla «democrazia secolare») e i secondi (di mentalità religiosa, sostenitori dell'Islam come chiave di volta della politica e convinti che l'identità religiosa debba ispirare la vita politica e sociale), e l'incapacità dell'opposizione di aggregare e includere i gruppi di ispirazione religiosa insoddisfatti del governo della Fratellanza musulmana. La violenza anarchica e i tumulti si sono così intrecciati alla crisi economica, avvitando in un circolo vizioso e alimentandosi reciprocamente¹⁵.

Sulla scena pubblica è emerso un crescente rifiuto per la Fratellanza musulmana, le cui conseguenze sono state visibili nelle elezioni studentesche di marzo 2013. Nel 2012 gli studenti avevano boicottato le elezioni, di conseguenza la maggioranza dei voti era andata al blocco studentesco della Fratellanza musulmana. Tradizionalmente l'università era stata dominata dalla Fratellanza, che la identificava come luogo strategico in cui reclutare i futu-

¹⁴ *Egypt Conflict Alert*, Bruxelles/Cairo, 4 febbraio 2013, International Crisis Group (www.crisisgroup.org/en/publication-type/alerts/2013/egypt-conflict-alert.aspx).

¹⁵ Vedi nota 14.

ri membri dell'organizzazione. Nel 2013, nonostante una procedura elettorale che molti ancora rifiutavano perché favorevole alla Fratellanza, gli studenti hanno deciso di partecipare. I candidati della Fratellanza hanno ottenuto solo il 27 per cento dei seggi¹⁶. Ma, su scala più larga, gli strumenti elettorali per esercitare pressione sono stati sostituiti dalla «politica di piazza» e l'azione rivoluzionaria radicale ha guadagnato terreno sull'attitudine riformista (Goldberg, 2013).

Le tre grandi componenti della società civile, l'apparato dello Stato e, soprattutto, i militari, si sono gradualmente unificati con l'obiettivo di mettere in questione la legittimità del presidente Morsi:

- movimento Tamarrod («la Ribellione»), i cui protagonisti erano Mahmoud Badr, Mohamed Abdel Aziz e Hassan Shahin, tre rivoluzionari prossimi ai trent'anni che erano stati membri del Movimento Kifaya nel 2005. Il movimento di protesta, iniziato nell'aprile 2013, ha raccolto – secondo i suoi protagonisti, ma senza alcuna verifica imparziale – circa 22 milioni di firme contro Morsi, molte di più dei 13 milioni di voti che lui aveva ottenuto alle elezioni presidenziali del 2012. Questo movimento è culminato nelle imponenti manifestazioni del 30 giugno, che hanno portato alla deposizione di Morsi;

- il Fronte di salvezza nazionale, composto da partiti politici laici che cercavano di mettere in discussione la legittimità della Fratellanza musulmana, in particolare del suo capo politico, Morsi. L'alleanza è rimasta divisa e non è stata capace di organizzare di propria iniziativa le grandi manifestazioni del 30 giugno;

- le donne laiche contrarie alla strisciante islamizzazione della Fratellanza musulmana e alla sua posizione in materia di uguaglianza tra uomini e donne di fronte alla legge, convinte che, nel suo intimo, la Fratellanza osteggiasse la parità di genere e favorisse uomini e donne dell'Islam, riducendo gradualmente i diritti civili delle donne che minacciavano il patriarcato islamico;

- anche le donne provenienti dalla classe lavoratrice, residenti soprattutto in città come Il Cairo, criticavano il governo per non avere trovato soluzioni alle loro difficoltà economiche e per la sua inettitudine riguardo ai

¹⁶ Vedi Moustapha Al-Naggar, *rasa'il tullab misr ila nakhab al aiz* (Messaggi degli studenti egiziani all'insegna dell'impotenza), Al Shourouk, 8 marzo 2013 (www.shorouknews.com/mobile/columns/view.aspx?cdate=08032013&cid=ebbcfa80-a0e4-451a-b4ae-2cba777297f2).

problemi quotidiani, che si erano aggravati dopo la cacciata di Mubarak (queste due categorie di donne, di diverse estrazioni culturali e di classe, possono essere definite «donne che hanno preso coscienza», in quanto consapevoli della propria condizione e disposte ad attribuire al governo l'origine dei propri mali. Nel secondo gruppo vi erano molte donne «islamiche», che non ripudiavano la propria profonda fede religiosa, ma rifiutavano la versione dell'Islam proposta dalla Fratellanza musulmana);

- l'esercito, i cui vertici non apprezzavano la Fratellanza musulmana, convinti che volesse indebolire la loro autorità in nome del radicalismo islamico.

Il movimento di protesta iniziato da Tamarrod ha preso slancio durante il giugno 2013. Vi ha preso parte la figura principale dell'opposizione laica, Mohamed El Baradei, che ha chiesto l'allontanamento del presidente. Tamarrod e l'opposizione laica hanno incoraggiato i militari a intervenire per cacciare Morsi, nel nome del popolo egiziano. La gerarchia militare e i rappresentanti dell'opposizione, soprattutto dei partiti laici, ma anche, paradossalmente, del partito salafita Al-Nour, oltre ai capi dell'università Al Azhar e della chiesa copta, hanno avuto tra loro una serie di incontri. Tutti si sono riuniti attorno al generale Al Sisi, ministro della Difesa e capo delle forze militari in Egitto, con l'obiettivo di organizzare un colpo di Stato militare dopo le manifestazioni oceaniche del 30 giugno. Il movimento di opposizione ha avuto libero accesso ad alcuni media (a Tamarrod è stato consentito di presentare la propria versione dei fatti su Al-Masri al-Youm, di proprietà del miliardario copto Naguib Sawiris). Sostegno alla campagna contro Morsi, finanziata dal direttore di una grande azienda ingegneristica, Mamdouh Hamza, è stato garantito anche dal famoso magistrato Hicham Bastawissi. Importanti canali televisivi, come Al-Hayat, Cbc e Dream, contrari alla Fratellanza musulmana, hanno aperto le loro antenne ai gruppi di opposizione.

La deposizione di Morsi ha innestato un nuovo ciclo di violenza, questa volta contro i copti e le loro chiese, soprattutto perché le autorità copte avevano appoggiato la cacciata del presidente, e il loro Pope Tawadros II era apparso al fianco del capo di Al-Azhar, Al-Tayyeb, e del generale Al Sisi, l'architetto del golpe. I copti avevano partecipato assieme ai laici e ai «liberali» alle manifestazioni culminate nel grande movimento di protesta del 30 giugno contro Morsi. Secondo un'associazione copta, l'Unione giovanile Maspéro, almeno 39 chiese sono state attaccate, le abitazioni dei cristiani sono

state coperte di slogan offensivi e al Cairo, Alessandria, Asyut, Al-Miniya e in altre città le case e i negozi dei cristiani (ortodossi, ma anche protestanti e cattolici) sono stati saccheggianti. La violenza e il pericolo della guerra civile sono diventati reali. La presa dell'esercito sulle istituzioni si era fatta più stretta e la repressione delle forze di sicurezza era tornata ai livelli dell'era Mubarak.

5. Conclusioni

All'inizio della rivoluzione egiziana la dignità del cittadino (*karamah*) e la non violenza (*selmiyah*) erano due nozioni inseparabili che distinguevano queste sommosse da quelle nazionaliste e islamiste del passato¹⁷. L'evoluzione del movimento ha minacciato la fragile dignità del cittadino, e la violenza è emersa come l'unica risposta appropriata alla repressione e all'inettitudine dell'esecutivo. Il Governo Morsi non si è curato del consenso. L'impazienza dei giovani rivoluzionari è andata anche oltre i limiti della dignità, poiché ha promosso l'azione violenta di piazza che, a propria volta, ha messo in questione la tolleranza e la politica fondata sulla supremazia della legge. La dignità ha divorziato dalla non violenza, provocando un impatto negativo sul dialogo sociale. Il colpo di Stato militare ha aperto una voragine tra la dignità e la pacificazione, ognuna delle due parti ha addossato all'altra la responsabilità della violenza. La «rivoluzione della dignità» ha così trovato in Egitto una tragica conclusione. Gli assi attorno ai quali si era sviluppata sono stati seriamente compromessi dalla violenza di piazza e dal colpo di Stato contro Morsi, il primo presidente democraticamente eletto del paese.

[Traduzione a cura di Carlo Gnetti]

¹⁷ Per un approfondimento su questi tre tipi di movimenti sociali nella storia del mondo musulmano, vedi Khosrokhavar (2012).

Riferimenti bibliografici

- Al-Gamal S. (2013), *Egypte: la frèrisation, toujours plus loin*, in *Al-Ahram Hebdo*, 27 febbraio (<http://hebdo.ahram.org.eg/NewsContent/963/10/124/1811/Egypte-La-fr%C3%A9risation,-toujours-plus-loin.aspx>).
- Ashraf F. (2013), *Campaign to Convince Al-Sisi to Run for Presidency Plans to Gather Signatures*, in *Daily News Egypt*, 30 settembre (www.dailynewsegypt.com/2013/09/30/campaign-to-convince-al-sisi-to-run-for-presidency-plans-to-gather-signatures).
- Berman S. (2013), *Marx's Lesson for the Muslim Brothers*, in *New York Times*, 10 agosto (www.nytimes.com/2013/08/11/opinion/sunday/marxs-lesson-for-the-muslim-brothers.html?pagewanted=all&_r=0&pagewanted=print).
- Goldberg E. (2013), *Whatever Happened to Egypt's Democratic Transition?*, in *Jadaliyya*, 3 marzo (www.jadaliyya.com/pages/index/10444/whatever-happened-to-egypts-democratic-transition).
- Hessler P. (2013), *Letter from Cairo. The Showdown. Winners and Losers in Egypt's Ongoing Revolution*, in *The New Yorker*, 22 luglio (www.newyorker.com/reporting/2013/07/22/130722fa_fact_hessler?printable=true¤tPage=all).
- International Crisis Group (2011), *Popular Protest in North Africa and the Middle East (I): Egypt Victorious?*, in *Middle East/North Africa Report n. 101*, International Crisis Group, 24 febbraio.
- Khosrokhavar F. (2012), *The New Arab Revolutions that Shook the World*, Boulder-Londra, Paradigm Publishers.
- Khosrokhavar F., Nikpey A. (2009), *Avoir vingt ans au pays des ayatollahs; la vie quotidienne des jeunes à Qom*, Parigi, Robert Laffont.
- LeVine M. (2011), *Tahrir's Late Night Conversations*, in *Al Jazeera English*, 5 dicembre.
- Mena (2013), *Violence Erupts in Alexandria, Zagazig Protests*, in *Egypt Independent*, 29 marzo (www.egyptindependent.com/print/1603091).
- Mohsen M. (2013), *Health Ministry Raises Death Toll of Wednesday's Clashes to 638*, in *Daily News Egypt*, 16 agosto.
- Muhammad Taha R. (2013), *Democracy Index: 9427 Protests during Morsi's First Year*, in *Daily News Egypt*, 24 giugno.
- Shams El-Din M. (2012), *New Salafi Party has Curious Policy Mix*, in *Egypt Independent*, 23 ottobre.
- Tadros S. (2013), *Egypt: More Violent, Less Political*, 29 gennaio (<http://blogs.al-jazeera.com/blog/middle-east/egypt-more-violent-less-political>).

ABSTRACT

La rivoluzione egiziana, come le altre rivolte arabe, era iniziata con il motto della «non violenza», della giustizia sociale e dell'apertura economica. Si è conclusa con la violenza e con il ritorno dell'autoritarismo. Cosa è successo in mezzo? L'articolo si propone di dimostrare come il solco tra attori laici (i «neo-secolari») e islamisti sia stato ampliato dal governo inetto del presidente della Fratellanza musulmana, Mohamed Morsi, e come l'incapacità di scendere a compromessi, associata al ruolo prominente dell'esercito egiziano, abbia messo fine al breve periodo della democratizzazione caotica. Il risultato è stato un nuovo autoritarismo seguito al colpo di Stato militare.

VIOLENCE IN THE EGYPTIAN REVOLUTION

The Egyptian Revolution, as the other Arab Revolutions, began with a motto of «non violence», social justice, and political opening. It ended up with violence and the return of authoritarianism. What happened in between? The article aims at showing how the divide between the Secular actors (the «Neo-Séculars») and the Islamists was reactivated through the inept rule of the Muslim Brotherhood president, Morsi, and how the inability to have compromise, coupled with the Egyptian army's prominence, ended up the short period of chaotic democratization. The result was a new authoritarianism after the military coup.

Il conflitto sociale in India. Mobilitazione sindacale e movimento anti-neoliberista

*Aldo Marchetti**

1. Premessa

Negli ultimi due anni si sono tenuti in India due scioperi generali nazionali: il primo nel febbraio 2012 e il secondo un anno dopo, nel febbraio 2013. Sebbene il riserbo del governo e dei quotidiani nazionali renda difficile stabilire il numero dei partecipanti, le fonti sindacali parlano di 100 milioni di lavoratori scesi in agitazione in ciascuna delle due occasioni. Anche se l'adesione fosse stata inferiore è probabile che si tratti degli scioperi di maggiore dimensione mai registrati nella storia del movimento operaio.

Le recenti agitazioni rappresentano un punto di svolta nella storia recente del paese asiatico. I governi indiani che dall'indipendenza sino al 1998, tranne brevi periodi, sono stati nelle mani dell'Indian National Congress, il partito di Gandhi e Nehru, hanno a lungo seguito una politica economica autarchica e una politica sindacale ispirata ai principi della partecipazione democratica dei lavoratori alla conduzione d'impresa. Solo a partire dal 1991, sotto l'influenza della Banca mondiale, questa politica è stata abbandonata per aprire il paese agli investimenti stranieri e all'insediamento delle multinazionali estere, abbracciando le linee di condotta tipiche del neoliberismo: flessibilità del mercato del lavoro, precarizzazione, abbassamento dei salari, emarginazione dei sindacati.

L'apertura del paese alle politiche di libero mercato ha portato a una rapida crescita economica che è durata per tutto il primo decennio del nuovo secolo, cui è seguito un periodo di crisi che ha condotto alla situazione attuale di quasi stagnazione della produzione industriale, di aumento dell'inflazione e deprezzamento della rupia. Se per vasti strati della popolazione lo sviluppo decennale ha costituito un'opportunità per migliorare le condizioni di vita, la grande massa della popolazione ne è rimasta esclusa e ora,

* Aldo Marchetti è docente di Sociologia del lavoro presso l'Università di Brescia.

nella fase di crisi, anche la nuova piccola borghesia si vede minacciata nelle conquiste da poco tempo raggiunte, mentre la classe operaia di recente formazione si vede colpita dalla disoccupazione, dalla precarietà e dell'abbassamento del tenore di vita.

2. La presenza dei sindacati e il sistema di relazioni industriali

Nella storia recente dell'India i sindacati dei lavoratori, a differenza della maggior parte dei paesi asiatici, hanno avuto uno sviluppo libero e per certi versi simile a quello di alcuni paesi di più antica industrializzazione. Già nel 1920 per iniziativa di Gandhi nacque la Textile Labour Association, che raccoglieva i dipendenti degli opifici nello Stato del Gujarat; nello stesso anno 64 sindacati, in rappresentanza di 140 mila lavoratori, fondarono a Bombay l'All Indian Trade Union Congress (Aituc), sindacato d'ispirazione marxista. Il programma dell'organizzazione è sin dagli inizi quello della nazionalizzazione dei mezzi di produzione, dell'abolizione dei privilegi di casta e religione, del superamento delle differenze economiche e sociali. Più in generale l'obiettivo è la costruzione di una società socialista e, in questo senso, almeno nella concezione originaria, lo strumento più adatto appare quello della lotta di classe e dei metodi radicali di mobilitazione.

Da una delle numerose scissioni avvenute nella storia dell'Aituc è nato nel 1948 l'Indian National Trade Union Congress (Intuc), che viene talvolta considerato il braccio sindacale dell'Indian National Congress, di cui riecheggia il nome. In effetti l'Intuc è sorto per iniziativa del partito di Gandhi ed è ancora oggi influenzato dal pensiero del grande leader politico e spirituale. Secondo il Mahatma lo sciopero è giustificato solo quando viene a mancare la mediazione tra i contendenti. Inizialmente le due parti devono cercare di confrontarsi e convincersi a vicenda della bontà delle rispettive posizioni. In seconda istanza devono ricorrere all'arbitrato di un ente neutrale e di comune fiducia. Solo se il datore di lavoro rifiuta di accettare il responso arbitrale si ricorrerà allo sciopero. Profondamente diverso dall'Aituc per gli strumenti di mobilitazione, il sindacato gandhiano si distingue anche per gli obiettivi statutari: sviluppo completo degli individui, rimozione di ogni forma di sfruttamento e disuguaglianza, rifiuto del profitto come principio dell'attività economica, sviluppo tra i lavoratori

del senso di responsabilità verso l'industria e la comunità, crescita dello standard di efficienza e disciplina dei lavoratori.

Accanto alle due maggiori organizzazioni sono presenti altri sindacati di minore grandezza, alcuni dei quali vanno ricordati per il loro peso non trascurabile. La terza formazione (dopo Intuc e Aituc) è l'Hind Mazdoor Sabha (Hms), fondato da dirigenti del Partito socialista indiano nel 1948 a Calcutta. Negli anni l'Hms ha allentato i legami col partito di riferimento, assumendo il volto di un sindacato pragmatico e relativamente libero. Un'altra organizzazione è l'United Trade Union Congress, nata a Calcutta il 1° maggio 1949 per iniziativa del Partito rivoluzionario socialista, nell'ambito della tradizione rivoluzionaria molto viva nel West Bengala. Fermarsi alle organizzazioni storiche sarebbe tuttavia improprio: una delle caratteristiche dell'India, infatti, è l'estrema frammentazione del movimento sindacale. Secondo la legge, per formare un sindacato è sufficiente che sette lavoratori dipendenti si mettano d'accordo. Le organizzazioni sindacali registrate, che all'indomani dell'indipendenza erano 1.833, sono salite a 30.810 nel 1980 e a 78.465 nel 2010. La media degli iscritti per ogni sindacato si aggira attorno agli 800.

A prescindere dal numero delle organizzazioni, se teniamo conto delle dimensioni del mercato del lavoro, che comprende 490 milioni di persone, non si può sostenere che i sindacati abbiano un'estesa base di rappresentanza: nel loro insieme avevano attorno a 7.500.000 iscritti nel 1997, 5.500.000 nel 2000 e 9.573.000 nel 2008. Bisogna considerare che i sindacati più forti sono quelli della pubblica amministrazione (2.087.000 iscritti), mentre quelli dell'industria vengono al secondo posto (1.717.000), seguiti dall'agricoltura (1.300.000)¹. Benché non sia facile ottenere dati certi sul numero dei tesserati alle diverse confederazioni, non c'è dubbio che quella più rappresentativa sia la gandhiana Intuc, seguita a grande distanza dall'Aituc e dalle formazioni minori².

Le organizzazioni del lavoro sono presenti soprattutto nella pubblica amministrazione e nel settore pubblico dei servizi. Nel settore privato si concentrano in alcune grandi aziende dell'acciaio, dell'automobile e del tessile.

¹ Government of India Ministry of Labour and Employment (2010). Sul tasso di sindacalizzazione vedi anche International Labour Office (2011).

² Avendo trovato stime molto lontane l'una dall'altra, secondo le diverse fonti circa il grado di adesione alle varie organizzazioni, ho preferito attenermi al solo dato dimensionale che mi è stato possibile avere per sicuro.

La partecipazione inoltre si addensa in alcune metropoli industriali come Mumbai, Madras, Allahabad, Calcutta, ma è assai rarefatta nelle piccole e medie città. Nei nuovi stabilimenti delle multinazionali, nei settori più innovativi e nello sterminato territorio delle piccole imprese il sindacato è spesso del tutto assente.

Se limitiamo l'attenzione al settore industriale possiamo ricordare che il sindacato indiano nella sua fase costitutiva si è basato su alcune organizzazioni di mestiere (tessili, poligrafici, macchinisti ferroviari, portuali), ma nel corso della storia ha assunto in modo preminente il modello di sindacato aziendale. Nelle imprese che hanno più stabilimenti sparsi nel paese l'organizzazione ha la dimensione di sindacato di gruppo. Nelle città o nelle aree con forti concentrazioni di imprese dello stesso comparto (è il caso delle imprese siderurgiche a Patna, del tessile ad Ahmadabad, dei portuali a Mumbai) il sindacato ha una dimensione territoriale di comparto. In generale si può osservare che i sindacati indiani sono organizzati secondo un modello allo stesso tempo orizzontale (simili alle Camere del lavoro) e verticale (categorie), articolato ai diversi livelli (di provincia, Stato e nazionale) non molto diverso da quello italiano. Si tratta tuttavia di un modello presente più sulla carta che nella realtà del territorio, dove numerose sono le smagliature e i vuoti organizzativi.

Il quadro delineato sino a questo momento si riferisce tuttavia alla storia dei sindacati sino agli anni recenti, mentre sta attualmente cambiando in modo rilevante. Le politiche neoliberiste, i processi di privatizzazione, la deregolamentazione del mercato del lavoro e l'invasione delle multinazionali hanno profondamente mutato il quadro di riferimento, mettendo in crisi il tradizionale rapporto di simbiosi tra sindacati e partiti. La capacità dei sindacati di influenzare le politiche governative si è sostanzialmente indebolita, viceversa il bisogno dei partiti di appoggiarsi ai sindacati per ottenere più voti è assai meno sentito. Si assiste in sostanza a un processo ambivalente: da un lato i maggiori sindacati si sentono deprivati della tradizionale influenza sulla vita pubblica, dall'altro scoprono i benefici dell'autonomia, che rende più libera l'iniziativa e consente un rapporto più ravvicinato con la base. Inoltre, i sindacati sono stati costretti a confrontarsi con una situazione del tutto nuova. Le multinazionali europee, americane o giapponesi si oppongono tenacemente alla costituzione dei sindacati nei loro stabilimenti, utilizzano in larga maggioranza personale con contratti precari e privi di ogni tutela, fanno terra bruciata nelle aree dove costru-

scono le loro sedi abbattendo le foreste, distruggendo le coltivazioni e deportando le popolazioni, spesso con la complicità delle amministrazioni locali. I sindacati si devono così misurare con problemi inediti, che richiedono grande capacità di rinnovamento e adattamento.

Se consideriamo ora in breve la storia del sistema di relazioni industriali indiano possiamo osservare come esso si discosti in modo notevole dai modelli europei, basandosi sin dall'indipendenza su criteri di partecipazione e concertazione. Il pensiero di Gandhi ancora una volta riveste una notevole importanza. Secondo il Mahatma l'impresa moderna deve fondarsi sull'equilibrio tra il contributo dei dipendenti, che offrono il lavoro e la fatica, e quello degli imprenditori, che mettono a disposizione i capitali e l'iniziativa manageriale. Egli osservava già nel 1920 che «gli imprenditori non devono guardare a se stessi come i soli proprietari degli opifici e delle fabbriche, essi devono considerarsi come fiduciari. Tra dipendenti e imprenditori deve sussistere una perfetta relazione di amicizia e di collaborazione»; aggiungeva che l'obiettivo dei sindacati doveva essere quello di «sviluppare il livello intellettuale e morale del lavoro, fare diventare il lavoro padrone e non schiavo dei mezzi di produzione. Capitale e lavoro devono essere complementari e devono aiutarsi vicendevolmente, devono essere una grande famiglia, vivendo in armonia e unità» (Mamoia C.B., Mamoia S., Gankar, 2006, p. 526). Questa visione originaria di Gandhi trovò nella Costituzione indiana il terreno adatto per svilupparsi, anche se era viva nel movimento operaio la tradizione della lotta di classe ispirata alla dottrina marxista (si veda a questo proposito Mathus A.J., Mathus J.S., 1967).

Un primo passo nella direzione della democrazia industriale fu compiuto nel 1956 con la *India's Industrial Policy Resolution*, che sottolineò la necessità della partecipazione dei lavoratori alla conduzione d'impresa: «in una società socialista il lavoro è un partner nel comune obiettivo dello sviluppo, e deve partecipare con entusiasmo. Ci deve essere consultazione mista, lavoratori e tecnici devono, quando possibile, essere associati progressivamente nella gestione. Le imprese del settore pubblico devono essere un esempio da questo punto di vista» (Mamoia C.B., Mamoia S., Gankar, 2006, p. 521). L'anno successivo, in occasione del varo del primo piano quinquennale, venne presentata dal governo una proposta di *joint management councils*: «una società socialista è costruita non solo sulla base degli incentivi monetari, ma sull'idea del servizio alla comunità. La creazione di u-

na democrazia industriale è quindi il prerequisito per la costruzione di una società socialista» (Mamoia C.B., Mamoia S., Gankar, 2006, p. 527).

I modelli di cooperazione continuarono a ispirare i governi nei decenni settanta e ottanta. Ancora nel 1990, alla vigilia della svolta neoliberista, venne emanato il *Partecipazione of Workers in Management Bill*, che è stato del tutto accantonato negli anni successivi, quando le politiche neoliberiste ebbero il sopravvento.

In questo quadro storico la contrattazione collettiva, benché riconosciuta in linea di principio, è stata a lungo relegata sullo sfondo delle relazioni di lavoro. Nel tentativo di diffondere le varie forme di partecipazione e di mantenere la pace sociale i governi non l'hanno incoraggiata, tuttavia essa ha preso piede a partire dagli anni cinquanta, acquistando gradualmente maggiore importanza. Bisogna osservare che manca in India il contratto nazionale di lavoro di comparto. In genere gli accordi vengono raggiunti a livello di stabilimento, e il migliore di questi diventa il punto di riferimento per tutti gli altri dello stesso comparto. Tuttavia, dove si ha una particolare concentrazione di imprese dello stesso settore si raggiungano accordi di area.

Oltre ai livelli di stabilimento e territorio va ricordato un livello nazionale di confronto tra le confederazioni nazionali del lavoro e le organizzazioni padronali, che si esplica nell'ambito delle conferenze nazionali sul lavoro indette periodicamente dal governo. Le conferenze, sostanzialmente abbandonate dopo la svolta neoliberista, non avvenivano con una periodicità prestabilita e assolvevano compiti di consultazione, scambio tra le parti e orientamento per la contrattazione decentrata. Sotto lo stimolo di queste conferenze le organizzazioni degli industriali e le confederazioni del lavoro, in passato, hanno siglato accordi nazionali importanti, come quelli del 1961 e del 1976 sui carichi di lavoro, la mobilità tra i reparti, i corsi di formazione (Chetty, 2004).

Tuttavia i processi di privatizzazione di molte imprese statali hanno cambiato in profondità anche la struttura contrattuale, favorendo il decentramento della negoziazione. Infine va osservato che le politiche neoliberiste hanno devitalizzato – assieme alle pratiche di concertazione tripartita (Stato, imprese, sindacati) – anche la negoziazione interconfederale tra associazioni d'impresa e confederazioni del lavoro.

In sintesi, possiamo osservare che attualmente la contrattazione collettiva in India resta limitata a una quota molto ristretta della forza lavoro (ne sono tutelati circa 35-40 milioni di lavoratori). Infine, se consideriamo nel

loro complesso le relazioni di lavoro, non possiamo sostenere che presentino nelle imprese nazionali, pubbliche e private, aspetti di particolare asprezza (come nel caso della Tata, il più grande gruppo industriale del paese, paragonabile alla nostra Fiat). Negli stabilimenti delle multinazionali non sono rari invece i conflitti, anche molto aspri, che sfociano in occupazioni di stabilimenti, atti di violenza, scontri con la polizia.

3. Gli scioperi nazionali dell'ultimo biennio

A questo punto sarà forse più facile comprendere le ragioni delle mobilitazioni sindacali del 2012 e 2103. Con il venir meno del rapporto di dipendenza dai partiti, anche la competizione tra le confederazioni perdeva la sua importanza e l'unità d'azione diventava più facile. Allo stesso tempo, con il neoliberismo, le pratiche di concertazione venivano relegate ai margini del sistema di relazioni industriali, esaltando allo stesso tempo i metodi della contrapposizione e dello scontro. Ma ciò che ha determinato più da vicino gli scioperi recenti è la frustrazione di larghi strati della popolazione lavoratrice che si è vista defraudata dei benefici che dieci anni di sviluppo avrebbero potuto portare, ma che non hanno portato, cui si è aggiunto il risentimento diffuso per il peggioramento delle condizioni di vita e di lavoro.

Il 14 settembre 2009 i massimi dirigenti di Intuc, Aituc e altre formazioni minori si incontrarono per creare un organismo stabile di coordinamento, definendo le prime scadenze di mobilitazione congiunta. L'unità d'azione venne sperimentata nelle prime mobilitazioni nazionali concordate, che avvennero nel marzo e nel settembre 2010. L'8 novembre 2011, in una prima prova di forza unitaria, sfilarono per le strade della capitale 10 mila manifestanti, mentre altri cortei si tennero in Orissa, Bihar e Kerala.

Nel frattempo il coordinamento nazionale dei sindacati mise a punto una piattaforma rivendicativa, articolata in dieci punti, da sottoporre al governo: interventi concreti per contenere l'aumento dei prezzi; misure per estendere la protezione del lavoro alle medie e piccole imprese; rafforzamento delle leggi sul lavoro; sicurezza sociale universale per i lavoratori e creazione di un *National Security Fund*; fine dei processi di privatizzazione delle imprese pubbliche; proibizione del lavoro precario nelle attività di natura permanente e perequazione retributiva tra lavoratori regolari e a contratto temporaneo; aumento della retribuzione minima legale a un livello non

inferiore a 10 mila rupie; pensione assicurata per tutti; registrazione obbligatoria dei sindacati entro un periodo di 45 giorni dalla presentazione della domanda; miglioramento del sistema di sussidi per le famiglie povere.

Si tratta di richieste che hanno i loro punti di forza nella costruzione di un sistema di protezione sociale esteso a tutti, nel mantenimento del ruolo dello Stato nell'economia, nella difesa dei lavoratori più deboli. Nel complesso non è tanto un *cabier de doléances*, quanto piuttosto una critica radicale dell'intera politica economica e sociale del governo: una sorta di manifesto anti-neoliberista.

Se il governo non avesse risposto all'appello dei sindacati convocandoli a un tavolo di trattativa era evidente che si sarebbe arrivati allo sciopero generale: il governo non si mosse, e l'8 novembre 2011 il coordinamento sindacale indicò il 28 febbraio 2012 come data dello sciopero generale nazionale. Cinquemila sindacati minori decisero di aderire nelle settimane successive. Nei quattro mesi dal novembre 2011 al febbraio 2012 si svolse quindi un intenso lavoro di preparazione della mobilitazione, con una diffusa azione di propaganda città per città, fabbrica per fabbrica.

Solo una settimana prima dello sciopero il governo, per bocca del ministro del Lavoro Mallikarjun Kharge, ruppe il silenzio, rivolgendo un appello ai sindacati perché sospendessero l'agitazione e dicendosi pronto a discutere ogni tipo di richiesta. Rigettando l'appello il coordinamento sindacale così rispose: «non siamo disposti ad accogliere questo tipo di proposte rituali da parte del governo, che ha avuto sufficienti opportunità in questi ultimi anni per sedersi attorno a un tavolo e discutere con i sindacati i problemi del lavoro»³.

Alla fine, il 28 febbraio 2012 l'India venne paralizzata dal primo sciopero generale unitario della storia recente, della durata di 24 ore, che con 100 milioni di partecipanti è stato definito da più parti come il più grande mai avvenuto nella storia. Comunque sia, se si considerano la vastità del paese e il numero dei suoi abitanti, le dimensioni di questa mobilitazione non possono non fare impressione. La partecipazione è stata senza dubbio imponente, ha dimostrato un'eccezionale capacità organizzativa da parte delle centrali sindacali e ha avuto un forte impatto su tutti i settori dell'economia.

Se guardiamo ai resoconti dei sindacati lo sciopero è pienamente riuscito in Stati molto lontani tra loro: in Kerala come nell'Andhra Pradesh, nell'As-

³ Trade Union Record, vol. 70, n. 2, 22 febbraio 2012, p. 2.

sam come nel Rajasthan, nel Gujarat come nel West Bengala. In tutto il paese si sono svolte migliaia di manifestazioni, con cortei sotto i palazzi del governo, picchettaggi e blocchi stradali. Ovunque la polizia ha proceduto ad arresti in massa di attivisti e dirigenti. Lo sciopero ha avuto anche le sue vittime: due militanti che guidavano un corteo a Dewandighi nel West Bengala sono stati uccisi dalla polizia, mentre altri sono rimasti feriti.

Sia nel giorno dello sciopero sia nei mesi seguenti il governo restò chiuso nel silenzio e successivamente, presentando il bilancio di previsione per il 2013, non solo non offrì alcuna misura per fermare la spirale dei prezzi, ma manifestò la volontà di aumentare ulteriormente le tariffe dei beni controllati dallo Stato. I comitati direttivi delle maggiori confederazioni si incontrarono nuovamente il 26 aprile per esprimere la loro soddisfazione per il livello di partecipazione e il loro sdegno per la mancanza di risposte da parte del governo. Proprio in quei giorni la decisione di aumentare il prezzo dei prodotti petroliferi di sette rupie sembrò a molti una provocazione. La giornata del primo maggio si trasformò così in un'altra occasione per ribadire le richieste avanzate due mesi prima, ma in molte città le manifestazioni divennero anche un atto di protesta contro il lavoro minorile e le discriminazioni di cui soffrono le donne. Nel frattempo in tutto il paese le agitazioni di categoria e di area continuavano⁴, mentre si moltiplicavano i segnali di un peggioramento ulteriore delle condizioni di vita. Tra la fine di agosto e gli inizi di settembre lievitò nuovamente il prezzo del gasolio, salirono quello dei trasporti pubblici e del carbone, l'inflazione raggiunse il tetto del 10 per cento e la produzione industriale si avvicinò alla stagnazione. In questo contesto il governo decise la riduzione dei sussidi all'agricoltura: una misura particolarmente odiosa, poiché uno dei problemi che allarmano di più in India è proprio la frequenza dei suicidi tra gli agricoltori poveri⁵.

Di fronte a questa situazione la macchina della mobilitazione sindacale non poté che rimettersi in moto. Nella National Union Convention del 4 settembre 2012 al Talkatora Stadium di New Dehli la mancanza di risposte

⁴ Una delle lotte emblematiche in quei mesi è stata quella della Naeyueli Lignite Corporation, dove scioperarono per 45 giorni i 5 mila dipendenti con contratto fisso, assieme ai 13 mila lavoratori a contratto temporaneo. La lotta iniziò con uno sciopero della fame dei lavoratori e delle loro famiglie.

⁵ Secondo alcune statistiche ogni anno in India si tolgono la vita 12 mila contadini, impossibilitati a ottenere finanziamenti minimi per continuare l'attività, costretti a vendere il terreno per cifre irrisorie alle grandi aziende o per debiti nei confronti degli usurai.

da parte del governo venne denunciata come «un affronto ai diritti democratici e alle aspettative del mondo del lavoro che i sindacati non possono accettare»⁶. Vennero ribadite le richieste già avanzate nel febbraio precedente senza alcuna modifica e venne presa la decisione di indire un altro sciopero nazionale generale, questa volta della durata di due giorni, per il 20 e 21 febbraio 2013. Lo slogan scelto era particolarmente aspro, quasi a voler sottolineare un conflitto frontale: *hit out those who have hit the people* (colpisci quelli che hanno colpito il popolo). I sindacati avevano davanti quasi cinque mesi per la preparazione di un evento di così vasta portata, ma forse volevano anche lasciare tempo al governo sperando in un suo ripensamento.

Nel frattempo gli scioperi a livello aziendale o di categoria continuavano su obiettivi specifici, e tra il 18 e il 19 dicembre in tutto il paese si svolsero manifestazioni *sathiagraha* e *jail barho* di lavoratori di tutte le categorie per protestare contro la passività del governo. Gli arresti e i fermi, secondo i dati raccolti dai sindacati, ancora una volta furono decine di migliaia⁷. Quest'ondata di manifestazioni, che aveva lo scopo di mantenere alta la pressione in vista dello sciopero generale di febbraio, culminò il 20 dicembre in una marcia sul palazzo del governo a New Delhi con la partecipazione di 50 mila lavoratori. Agli inizi di gennaio il comitato di coordinamento dei sindacati si incontrò nuovamente per mettere a punto il piano concreto d'azione: «i sindacati dovranno spremere ogni goccia delle loro capacità organizzative».

Come in una recita da copione, una settimana prima dello sciopero, il 13 febbraio, arrivò dal primo ministro una proposta di incontro ai sindacati, ma non direttamente, bensì attraverso un comunicato stampa. La risposta delle confederazioni, che videro in questa mossa solo il tentativo di scongiurare la fermata e non di affrontare seriamente i problemi, fu lapidaria: «il primo ministro offre un incontro attraverso la stampa. Fa così anche con le grandi corporations?»⁸.

⁶ Trade Union Record, vol. 71, n. 10, 6 settembre 2012.

⁷ Secondo fonti sindacali nel West Bengala ci sono stati 15 mila arresti, a Tamluk 2.100, a Dorgapur 6 mila, a Beharampur 3 mila. Nel Tamil Nadu ci sono stati 60 mila arresti, di cui 5 mila donne. Il termine *sathiagraha*, già usato da Gandhi, indica una forma di protesta pacifica, mentre *jail barho* è una forma di protesta che prevede che i militanti si facciano arrestare di proposito in grande numero in modo che la loro detenzione diventi impossibile per mancanza di spazio nelle carceri.

⁸ Trade Union Record, vol. 71, n. 7, 6 febbraio 2013, p. 1.

Il 21 e 22 febbraio 2013 si tenne così il secondo sciopero generale nazionale unitario. Le rivendicazioni restavano quelle di un anno prima, ma nei cortei e nei comizi la protesta sembrò ampliarsi ad altri problemi, come la dilagante corruzione, la mancata tutela della maternità, la violenza sulle donne, il lavoro dei minori. La partecipazione stessa si allargò agli insegnanti, lavoratori non organizzati, commercianti, dipendenti degli alberghi e tassisti. Anche l'intervento delle forze dell'ordine, a una prima valutazione, apparve più violento di un anno prima: nell'Orissa vennero effettuati arresti preventivi di attivisti sindacali, scontri con le forze dell'ordine con molti feriti avvennero un po' ovunque, in particolare nel Bengala, nell'Uttar Pradesh, in diverse città del Bihar, dove furono arrestate 5 mila donne. A New Delhi si tennero cortei in tutti i quartieri periferici e nella cintura industriale, con scontri con la polizia e numerosi feriti. Le valutazioni di parte sindacale circa il livello di partecipazione oscillano tra i 100 e i 120 milioni di scioperanti. Il secondo sciopero generale avrebbe non solo registrato la stessa partecipazione del primo, ma l'avrebbe addirittura superata. Anche questa volta non è mancata una vittima: un militante sindacale della città di Ambala, nel Nord del paese, investito da un autobus che cercava di uscire dal deposito malgrado la presenza di un picchetto di scioperanti.

Nei giorni successivi i sindacati non si trattennero dall'esprimere la loro piena soddisfazione. In un comunicato congiunto del 24 febbraio così dichiarano: «tutte le centrali dei sindacati si congratulano con il popolo dei lavoratori di tutta l'India per la risposta schiacciante e magnifica, senza precedenti, allo sciopero di due giorni, una risposta che va molto oltre le nostre aspettative e riflette la rabbia del popolo contro i continui aumenti dei prezzi del diesel, gas, elettricità, e gli altri generi di prima necessità di cui ha bisogno la gente comune»⁹.

4. Conclusioni

A conclusione di questo scritto è opportuno chiedersi se una mobilitazione così vasta sia rimasta senza risposta. Va allora osservato che almeno una piccola fenditura nel muro dell'intransigenza governativa è stata aperta. Il governo indiano, a metà luglio 2013, ha varato quello che la stampa ha defi-

⁹ Trade Union Record, vol. 71, n. 8, 5 marzo 2013, p. 1.

nito il più grande piano di assistenza sociale del mondo: cinque chili di riso e altri cereali al mese a un prezzo agevolato (dai due ai quattro centesimi di euro al chilo) per le famiglie povere. È evidente che si tratta di una risposta alla prima delle richieste formulate dai sindacati nella piattaforma rivendicativa del 2012. Una risposta, tuttavia, che avviene in modo indiretto, per non dare la sensazione di un cedimento, e che ha il sapore di un'iniziativa assistenziale piuttosto che di una decisione di politica economica. Su tutti gli altri punti della piattaforma rivendicativa del 2012 il governo non ha dato risposta.

È assai difficile pensare che i sindacati si accontentino di un'iniziativa così parziale e tardiva. La contrapposizione frontale tra politiche generali del governo e movimento dei lavoratori pertanto continua, e si può pensare che abbia solo una tregua nel 2014, anno di elezioni politiche generali, dopo le quali il primo ministro Manmohan Singh ha già dichiarato di voler dare le dimissioni e per le quali, peraltro, il partito favorito non sembra essere il National Congress, bensì il conservatore e nazionalista Bharatiya Janatha. Da parte loro i sindacati, dopo gli scioperi del febbraio 2013, si sono fermati a riflettere sui risultati conseguiti in termini di mobilitazione, tenendo numerosi incontri degli organismi direttivi per discutere la strategia da seguire in futuro. D'altra parte nei diversi comparti e nelle singole imprese la tensione non si è mai sopita ed è tuttora molto alta, con scioperi come quelli della Brembo, Bosch e Nokia (novembre e dicembre 2013) e più recentemente (marzo 2014) di due stabilimenti della Toyota di Bangalore. La strategia della settorializzazione del conflitto potrebbe sfociare nei prossimi anni in una nuova ondata di scioperi nazionali, come i dirigenti sindacati hanno già paventato, ma potrebbe anche essere un'occasione per un nuovo governo e le direzioni delle imprese per affrontare separatamente i problemi e risolverli, almeno in parte, senza lasciare spazio per una nuova deflagrazione generale.

Riferimenti bibliografici

- Chandravarkar R. (1977), *The Origins of Industrial Capitalism in India: Business Strategies and the Working Classes in Bombay, 1900-1940*, Cambridge, Harvard University Press.
- Chattopadhyay K., Marik S., Dhar S. (2013), *Greater than the Might of Armies: The General Strike of the February 2013*, in *Solidarity*, maggio.
- Chattopadhyay K., Jankaran P. (2008), *Labour Welfare, Trade Unionism and Industrial Relations*, Bombay, Himalaya Publishing House.
- Chetty N. (2004), *Dynamics of Trade Unionism in India*, New Delhi, Anmol Publications.
- Government of India Ministry of Labour and Employment (2010), *Indian Labour 2010*, New Delhi.
- International Labour Office (2011), *Trade Union Membership Statistics*, Ginevra, International Labour Office.
- Mahua S. (1993), *Labor Protest, and Capital Relocation in a Labor-intensive Industry: Textiles in the 19° and 20° Century World Economy*, paper presentato al Social Science History Association Meeting, Baltimora, novembre.
- Mamkootam K. (1982), *Trade Unionism. Myth and Reality, Unionism in Tata and Steel Company*, New Delhi, Oxford University Press.
- Mamoia C.B., Mamoia S., Gankar S.U. (2004), *Dynamics of Industrial Relations*, Bombay, Himalaya Publishing House.
- Mathus A.J., Mathus J.S. (1967), *Trade Union Movement in India*, Allahabad, Chaitanya Publishing House.
- Pratap S. (2014), *Collective Bargaining in India: Recent Trends*, Asia Monitor Resource Centre, 4 luglio.
- Rajakumar J.D., The University of Edimburgh (UK) (2007), *Growth and Persistence of Large Business Groups in India*, in *Journal of Comparative International Management*, X, 1.
- Savur M. (1939), *Labour Movement in India*, Bombay, Kamala Ganesh.
- Trade Union Record (gennaio 2010-marzo 2013), Aituc, quindicinale.

ABSTRACT

Negli ultimi due anni un'ondata di conflitti sindacali ha investito il subcontinente indiano. Gli scioperi generali nazionali che si sono tenuti nel febbraio 2012, e un anno dopo nello stesso mese del 2013, hanno visto la partecipazione di circa 100 milioni di lavoratori in ambedue le occasioni. Si è trattato, secondo molti osservatori, degli scioperi più grandi mai registrati nella storia del movimento operaio. Alle origini del conflitto ci sono le politiche neoliberiste seguite dai governi negli ultimi venti anni, che hanno portato a uno sviluppo economico che ha favorito solo una parte minoritaria della popolazione, seguito da una crisi che in tempi recenti ha fortemente danneggiato tanto il ceto medio quanto la classe operaia e gli agricoltori. Il saggio ricostruisce i mutamenti avvenuti nel sistema di relazioni industriali e nella negoziazione collettiva in India, e le modalità con cui si sono tenuti gli imponenti scioperi generali dell'ultimo biennio, a partire da una piattaforma rivendicativa sindacale di ispirazione decisamente anti-neoliberista.

THE SOCIAL CONFLICT IN INDIA.

TRADE UNION MOBILIZATION AND ANTI-NEOLIBERAL MOVEMENT

Over the past two years, a wave of industrial disputes has hit the Indian subcontinent. The national general strikes that were held in February 2012, and one year later in the same month of 2013, saw the participation of about 100 million workers in both occasions. According to many observers, they were the biggest strikes ever recorded in the history of the labor movement. The neo-liberal policies followed by Indian governments over the last twenty years are at the origins of the conflict. These policies have led to an economic development that has favored only a minority of the population, and after a crisis in recent years, has severely damaged the middle class as much as the working class and farmers. This essay reconstructs the changes that have occurred in the system of industrial relations and collective bargaining in India and recollects the ways in which the massive general strikes in the last two years have taken place, starting from a platform of union demands based on a decidedly anti-neoliberal inspiration.

Regole sul conflitto nei servizi pubblici e mutamenti del quadro sociale

Giovanni Pino*

1. Premessa

Nel mese di giugno di quest'anno la legge 146/1990 ha compiuto 24 anni. Un'esperienza lunga quasi un quarto di secolo che, indubbiamente, ha comportato una *civilizzazione del conflitto*, per usare un termine caro ad Aris Accornero (1985a, p. 279; 1985b, p. 17) nel settore dei servizi.

La prima regolamentazione normativa dello sciopero dell'Italia repubblicana recepisce il «pluralismo conflittuale» come un valore positivo del nostro assetto costituzionale (Rusciano, 2010, p. 43), affidandosi a una «legge concertata», concepita cioè sulla spinta di un forte consenso delle parti sociali. Una legge che, nella sua filosofia di fondo, affida a queste, in prima battuta, la determinazione delle regole sul conflitto aventi validità *erga omnes*. Si può ritenere che il legislatore abbia inteso attribuire all'autonomia collettiva, e a i suoi protagonisti, una funzione sociale di salvaguardia di interessi generali e non soltanto di categoria.

L'istituzione, poi, di un'*Authority* con compiti di vigilanza sull'attuazione della legge, rappresenta un rimedio per tutte le ipotesi in cui il conflitto non trovi la sua naturale regolazione nella capacità negoziale delle parti sociali. In pratica, un esempio dell'intervento dello Stato in economia, al pari di altri correttivi del principio liberale del *laissez faire*, di fronte all'insufficienza del mercato di regolarsi da sé. A tale Authority il legislatore ha affidato, infatti, il potere di sostituirsi alle parti in caso di loro inerzia, oltre che poteri sanzionatori in caso di violazioni.

Le considerazioni che seguono sono rivolte, sostanzialmente, a una riflessione sulla tenuta dell'attuale assetto di regole e a un'interpretazione evolu-

* Giovanni Pino è capo di gabinetto dell'Autorità di garanzia sugli scioperi nei servizi essenziali e docente di Diritto sindacale presso l'Università di Firenze e presso la «Sapienza» Università di Roma.

tiva di alcune di esse, di fronte ai mutamenti del quadro sociale che si sono succeduti nel tempo.

2. Contrattazione collettiva, governo del conflitto e rappresentatività sindacale

Come si è appena detto, nell'equilibrio del sistema normativo si rivela decisivo il ruolo delle parti sociali e dell'autonomia collettiva. Da qui l'esigenza che la contrattazione collettiva nel settore dei servizi pubblici essenziali possa costituire autentico strumento di composizione del conflitto. L'esigenza, cioè, di contratti collettivi «esigibili» (De Luca Tamajo, 2010, p. 799; Liso, 2011), meno frammentati possibile, che non pongano in essere squilibri ingiustificati, sotto il profilo dei trattamenti, nell'ambito di uno stesso servizio, e che magari siano assistiti da *clausole sociali* rivolte a salvaguardare i livelli occupazionali in caso di passaggi di attività da un'azienda a un'altra. Appare evidente, altresì, come un efficace governo del conflitto, a opera dell'autonomia collettiva, debba poter contare su un adeguato sistema di verifica della rappresentatività sindacale.

Il fenomeno di frammentazione sindacale, tipico nel nostro sistema di relazioni industriali (Carrieri, 1985), assume dimensioni esagerate nel settore dei servizi – dove l'organizzazione sindacale tende a identificarsi, più che con la categoria, con gli interessi delle singole professionalità – e dove è maggiore il potere vulnerante di piccole organizzazioni, operanti in taluni settori strategici.

Si tratta di un fenomeno che spesso, impropriamente, è stato ricondotto a esigenze di pluralismo e di democrazia partecipativa. È invece evidente come il pluralismo sindacale non possa consistere nell'esistenza di tante organizzazioni quanti sono i partiti o i movimenti politici, stante, piuttosto, la necessità di trovare criteri di selezione dei soggetti collettivi, mutuati dai principi della democrazia rappresentativa (Giugni, 2003, p. 100).

La nostra legge sullo sciopero è intervenuta in uno scenario sindacale privo di regole legali in materia di rappresentatività (se si escludono gli interventi nel pubblico impiego), ma un'esigenza in tal senso è ormai avvertita, in modo trasversale, da tutte le parti sociali più responsabili, le quali recentemente, peraltro, hanno fornito segnali importanti. Ci si riferisce a quel percorso che, in uno spirito di ritrovata unità sindacale, ha posto fine (al-

meno allo stato) a una grigia stagione di accordi separati, che si delinea con l'Accordo del 28 giugno 2011 tra le maggiori confederazioni e la Confindustria, al quale è seguito il Protocollo del 31 maggio 2013, infine il Testo Unico del 10 gennaio 2014 (AA.VV., 2014; Ghera, 2013, p. 185; Pessi, 2013; Tosi, 2013, p. 638; Vallebona, 2013, p. 649; Marazza, 2013, p. 621).

Uno scenario ulteriormente definito dalla sentenza 231 della Corte Costituzionale, del 27 luglio 2013, in tema di rappresentanze sindacali aziendali, con la quale si ribadisce la garanzia dei diritti sindacali in azienda per i sindacati che abbiano effettivamente partecipato alla trattativa contrattuale, anche se poi non hanno sottoscritto il contratto collettivo (Carinci, 2013; Maresca, 2014, p. 85; Magnani, 2014, p. 75; Proia, 2014, p. 139; Tosi, 2014, p. 201; Zoppoli L., 2014, p. 223).

Indipendentemente dal suggestivo dibattito sulla titolarità sindacale collettiva o individuale del diritto di sciopero (Romagnoli, 1988, p. 581; Pino, 2005, p. 129; Zoppoli A., 2006; Carinci, 2009, p. 424; Ghera, 2012, p. 243), si vuole evidenziare qui come l'esigenza di un solido governo delle relazioni industriali necessiti di una definizione di regole chiare, al fine di garantire, oltre all'esigibilità del contratto, una più efficace funzione di governo del conflitto, da parte delle organizzazioni sindacali più rappresentative.

E in tale prospettiva sembrano muoversi gli accordi e il Testo unico sopra citati, nei quali sono previsti veri e propri istituti di regolamentazione del conflitto e dello sciopero (Corazza, 2014, p. 6). Clausole relative a procedure di raffreddamento e alle conseguenze dell'eventuale inadempimento contrattuale intese nella loro ampia funzione di gestione e risoluzione delle controversie collettive (Giugni, 1973, p. 23). Si tratta di un processo che, in una ritrovata unità sindacale, propone forme di attuazione, nell'ambito dell'ordinamento intersindacale (Giugni, 1960), di quella parte inattuata dell'art. 39 della Costituzione (commi 2-ss.), che potrebbe anche essere rinforzato da un concertato intervento del legislatore.

3. La fisiologia del conflitto nei servizi e la sua composizione

Il ricorso allo sciopero nei servizi pubblici rimane un dato per certi aspetti eclatante, rispetto alla fisiologia del conflitto nel settore primario (Sciarra, 2013, p. 67; Corazza, 2012, p. 162). Dai dati forniti dall'Autorità di garanzia (Alesse, 2014), nei settori rientranti nel campo di applicazione della leg-

ge 146 ci sono state 2.339 proclamazioni di sciopero. Certo, si tratta di una mera somma aritmetica di tutte le proclamazioni, che comprende anche quelle locali-aziendali o le astensioni dallo straordinario, oppure riferite anche a una stessa astensione proclamata separatamente da diverse organizzazioni sindacali. Nel concreto, tenendo conto delle revoche spontanee e degli interventi preventivi della Commissione, il numero delle astensioni effettuate scende a 666 (nazionali, locali e delle prestazioni accessorie).

È comunque un dato alquanto significativo, che lascia intendere una certa antica facilità di ricorso allo sciopero, che invece dovrebbe raffigurare la fase estrema del conflitto. Un dato che conferma come nel settore dei servizi, oltre al fine contrattuale o di natura politico-sociale, il ricorso allo sciopero rappresenti qualcosa di ampiamente ricollegabile anche a istanze di tutela di interessi parziali, o riconducibile a pressioni settoriali del gruppo professionale organizzato in termini di misurazione del potere di coalizione (Caruso, 2002, p. 93; Supiot, 2001, p. 687).

Sarebbe dunque opportuna una riflessione sul ricorso a tale strumento di autotutela che finisce spesso per diventare una sorta di rituale passaggio, ancor prima di qualsiasi ipotesi di composizione delle vertenze. A ben guardare, più che sanzione dell'ordinamento intersindacale, come lo definiva Gino Giugni (1960), lo sciopero rischia di essere, nel settore dei servizi, specie per talune organizzazioni sindacali, uno strumento di auto-legittimazione.

Non si può allora sfuggire a una riconsiderazione generale sul diritto costituzionale sancito dall'art. 40 della Costituzione, che restituisca a esso serietà e rigore, a fronte di un uso spregiudicato che poi, nella prassi, finisce giocoforza per depotenziarne gli effetti. Avviare una riflessione, anche in assenza di norme legali, alla luce delle regole offerte dall'ordinamento intersindacale, quali, ad esempio, quelle contenute nel Testo Unico sulla rappresentanza del 2014. Ipotizzare, in altre parole, un possibile ricorso a criteri direttamente collegati all'effettiva rappresentatività e capacità contrattuale delle organizzazioni sindacali che proclamano lo sciopero, così come queste sono definite nel suddetto Testo Unico. Senza, ovviamente, voler pregiudicare il diritto costituzionale di tutti i sindacati a poter proclamare lo sciopero, potrebbe ritenersi opportuno, comunque, ipotizzare meccanismi che consentano di privilegiare le cause di insorgenza del conflitto, connesse a vertenze di particolare rilievo, con riferimento ai soggetti collettivi che ne sono effettivamente protagonisti.

In questa prospettiva l'Autorità di garanzia potrebbe, innanzitutto in sede di valutazione degli accordi sulle prestazioni indispensabili, assumere tra i requisiti essenziali, ai fini del giudizio di idoneità, la condizione che i suddetti accordi siano stati siglati dalle organizzazioni sindacali provviste dei requisiti di rappresentatività individuati nel Testo Unico. Ciò sarebbe, di per sé, una garanzia di tenuta della disciplina concordata e, di conseguenza, un elemento rivelatore dell'intrinseca idoneità della stessa.

Non solo, ma anche in occasione di scioperi, in sede di valutazione del comportamento delle organizzazioni sindacali, potrebbe sviluppare maggiormente la propria indagine sul valore di impatto dello sciopero, al fine di una più razionale applicazione della regola della rarefazione tra azioni di sciopero. Ciò consentirebbe, tra l'altro, di evitare che proclamazioni da parte di soggetti sindacali sprovvisti dei requisiti di rappresentatività individuati nel Testo Unico, rivolti dunque a produrre prevalentemente un *effetto annuncio*, impediscano scioperi posti in essere da organizzazioni sindacali effettivamente protagoniste della vertenza *de quo*, magari proclamati a conclusione di un percorso procedimentale della stessa.

4. La composizione e la procedimentalizzazione del conflitto. Il valore della concertazione

In effetti, quella della procedimentalizzazione del conflitto rimane la principale via, ampiamente indicata dalla legge 146/1990, per relegare il ricorso allo sciopero come l'*extrema ratio*, solo dopo aver percorso soluzioni procedurali. Gli studiosi di relazioni industriali hanno spesso evidenziato una sorta di lacuna, o comunque un ritardo, del nostro ordinamento sindacale, verso il recepimento delle tecniche di raffreddamento, rispetto, ad esempio, alle esperienze dei sistemi anglo-americani di *joint decision making* che si svolgono tra le parti, con l'assistenza, qualche volta, della mediazione di un soggetto terzo; o di *third party decision making*, con un più incisivo intervento del soggetto terzo, al quale è demandata una decisione vincolante per quest'ultime (Dunlop, 1984, p. 127; Pruitt, Carnevale, 1993). Una lacuna probabilmente dovuta a un certo scetticismo delle parti sociali verso una *istituzionalizzazione* di tali procedure (Cella, 1987, p. 205; Bordogna, 2001, p. 13).

Si può dire che la legge 146/1990, soprattutto nella sua riforma a opera della legge 83/2000, si sia proposta di colmare questo vuoto, perlomeno li-

mitatamente al proprio campo di applicazione. Una chiara opzione in termini di procedimentalizzazione del conflitto trova infatti un esplicito riconoscimento (art. 2, comma 2) negli istituti del *raffreddamento* e della *conciliazione*, considerati dal legislatore come misure necessarie a garantire il temperamento tra diritto di sciopero e diritto degli utenti, al pari delle prestazioni indispensabili. Non ci soffermeremo qui su una disamina di tali procedure (Pino, 2009, p. 57), se non per sottolineare la *ratio legis* di considerare queste come qualcosa che possa essere alternativa all'azione di sciopero: raffreddare il conflitto per impedire il suo acutizzarsi (Grandi, 1999, p. 257).

Conviene piuttosto evidenziare le prerogative riconosciute all'Autorità di garanzia in tema di composizione del conflitto, attraverso la possibilità di convocare audizioni e assunzione di informazioni finalizzate, appunto, alla composizione di esso e alla conoscenza delle cause che lo generano. Si rivela di estrema rilevanza, a tal fine, la previsione contenuta nella lett. c) dell'art. 13 della legge 146/1990, che consente alla Commissione di «assumere informazioni o convocare le parti [...] per verificare se vi sono le condizioni per una composizione della controversia [...] e, nel caso di conflitti di particolare rilievo nazionale [...] differire la data dell'astensione dal lavoro per il tempo necessario a consentire un ulteriore tentativo di mediazione». In altre parole, verificare se non ci sia più niente da fare per evitare lo sciopero.

Si tratta di una prerogativa che può non ritenersi finalizzata esclusivamente al mero esame di legittimità, ma di più ampia portata, fino a una possibile conoscenza nel merito delle cause di insorgenza del conflitto. Solo in tal modo l'Autorità potrebbe, verosimilmente, rendersi conto se sussistano ancora margini per una composizione della controversia.

In questa prospettiva la Commissione, in virtù della sua competenza e posizione di terzietà, potrebbe verosimilmente proporsi come sede ideale di mediazione e di dialogo sociale, con riferimento a grandi vertenze nazionali nei servizi. Un interlocutore istituzionale, a disposizione delle parti sociali, in materia di conflitto collettivo, in grado di esercitare, nel contempo, una funzione di mediazione e di raccordo con gli interlocutori del governo, ai quali potrebbe ben rappresentare i vari profili critici delle controversie ai fini di una possibile soluzione.

Si potrebbe così riconoscere all'Autorità la possibilità di avanzare alle parti una proposta di risoluzione della controversia che, qualora accettata

da queste, diventi una sorta di accordo transattivo che le impegni a non attuare lo sciopero. In pratica, una forma di ampliamento della prerogativa di emanare lodi (come previsto dalla precedente lett. b) della suddetta norma), sempre su richiesta consensuale delle parti. Quanto sopra richiama l'importanza della concertazione sociale, almeno nel governo del conflitto collettivo.

La concertazione, come affermava Gino Giugni (2003, p. 49), rivela la sua efficacia soprattutto quando si tratta di gestire fasi di recessione economica, mentre la ricerca del consenso tra gruppi di interessi rimane uno dei sistemi in cui trova piena affermazione un principio pluralista di condivisione di scelte strategiche. La stessa legge 146/1990, come si è detto, è un tipico esempio di legge «concertata»: se si riesce, dunque, a trovare una condivisione sugli obiettivi sociali che essa ha inteso inserire nel nostro ordinamento, allora saranno anche le parti sociali a trarne vantaggi e, più in generale, tale condivisione diventerà occasione di proficui scambi politici.

5. La trasformazione dei sistemi di erogazione dei servizi: dal monopolio alla liberalizzazione e l'esigenza delle regole

Verosimilmente, la costruzione originaria della legge era stata concepita in un assetto di erogazione dei servizi in larga parte di tipo monopolista. Un assetto che, con il passare del tempo, ha conosciuto una mutazione radicale verso un modello di gestione dei servizi in regime concorrenziale, che si evince non solo negli esempi più eclatanti del trasporto pubblico (aereo o ferroviario), ma per tutti gli altri servizi pubblici, tradizionalmente gestiti in modo centralizzato dallo Stato (si pensi all'energia, alle comunicazioni ecc.). Un processo, peraltro, che nel nostro paese ha trovato anche un riconoscimento normativo nel decreto legge n. 1 del Governo Monti, del 24 gennaio 2012 (*Cresci Italia*), convertito nella legge 27 del 24 maggio 2012.

Un *input* in tal senso è pervenuto direttamente dai Trattati dell'Unione Europea, con l'esigenza di garantire concorrenza e competitività dei mercati, libertà di circolazione delle persone e delle merci, evitando un dispendio di risorse pubbliche, spesso determinato dalla poco dinamica gestione dei servizi da parte degli enti pubblici (Patroni Griffi, 2012, p. 19).

A ben guardare, anche la nostra Costituzione, nelle norme che disegnano il modello di democrazia economica, prevedeva già forme di apertura in

tal senso, se si pensa che lo stesso art. 43 considera la possibilità di trasferire, a fini di utilità generale, non solo allo Stato o ente pubblico, determinate imprese di servizi pubblici essenziali, o fonti di energia, che abbiano un interesse generale. La norma, ovviamente, va letta in combinato disposto con il precedente art. 41, che demanda alla legge la determinazione dei programmi e i controlli, affinché l'attività economica sia indirizzata a fini sociali. La Costituzione, insomma, richiamava un modello di democrazia economica non esclusivamente circoscritto nella drastica alternativa tra liberismo e interventismo o dirigismo statale (Giannini, 1959), disegnando un ruolo del pubblico potere più in funzione di garanzia che di produttore di norme.

La legge 146/1990, dal canto suo, ben si coordina con un sistema di liberalizzazione nel momento in cui essa accoglie una nozione di servizi pubblici attraverso i quali si tutelano i diritti costituzionali dei cittadini utenti, indipendente dal soggetto che li gestisce o dalla natura giuridica del rapporto di lavoro (art. 1). Una nozione, dunque, immediatamente collegata all'oggetto della tutela e deducibile in virtù della rilevanza sociale del servizio (Giannini, 1993).

Peraltro, a differenza dei diritti costituzionali tutelati nell'art. 1, i servizi pubblici indicati non sono richiamati in modo tassativo, bensì attraverso un'elencazione esemplificativa che presuppone la possibilità di un ampliamento, o di una interpretazione estensiva di questi, tutte le volte che ciò possa essere funzionale agli scopi della legge (si pensi ai taxi, alla distribuzione di carburante, alla sicurezza e al soccorso stradale, o ai cosiddetti servizi strumentali, come la manutenzione degli impianti radar o il *catering* sugli aeromobili).

Ciò non di meno, è innegabile che il processo di liberalizzazione abbia comportato, anche nel settore dei servizi, diffusi episodi di tagli, di dismissioni od *outsourcing*. Una diversa organizzazione, con l'ingresso di nuove realtà imprenditoriali, nuove rappresentanze sindacali ed espressioni di coalizione, oltre che un'altrettanto nuova e diffusa manifestazione del conflitto collettivo. Così l'Autorità di garanzia ha dovuto ripensare il sistema delle regole, precedentemente concepito per un modello in larga parte monopolistico, per attualizzarlo alla nuova diversificata organizzazione dei servizi pubblici (Alesse, 2012, p. 13; Glinianski, 2012, p. 7).

Di fronte all'ampliamento delle dimensioni del conflitto e della nozione stessa di interesse collettivo, la Commissione si è misurata con una rinnova-

ta attività di controllo e garanzia rivolta al rispetto delle regole, nella consapevolezza che qualsiasi processo di liberalizzazione nei servizi pubblici essenziali non significa una mera *deregulation* del settore. Anzi, laddove tale processo di liberalizzazioni è destinato ad avere conseguenze sui cittadini utenti dei servizi, questo non può prescindere da un adeguato e dinamico apparato di regole, insieme a nuovi e maggiori controlli. Su tale apparato di regole la Commissione è deputata a un importante ruolo di controllo pubblico, con riferimento allo svolgimento del conflitto e alla garanzia di godimento dei diritti dei cittadini (Pino, 2012, p. 93).

6. Vecchie e nuove cause di insorgenza del conflitto

Volendo riflettere sulle cause di insorgenza del conflitto, si può rilevare come gran parte dei servizi siano interessati in modo rilevante dai fenomeni di contrazione della spesa pubblica, dovuti alla recessione economica in atto, che hanno comportato carenze di risorse o mancati stanziamenti. Ciò si ripercuote, innanzitutto, in una delle tradizionali cause per le quali si proclama lo sciopero: i rinnovi contrattuali. L'esempio più clamoroso (ma non il solo) è il trasporto pubblico locale, la cui vertenza per il rinnovo del Ccnl (scaduto da oltre sette anni) ha provocato «a cascata» la disdetta di tutta una serie di contratti collettivi aziendali, con diffuse proclamazioni di sciopero locali nelle varie città italiane (Alesse, 2014).

La mancanza di stanziamenti, inoltre, ha contribuito in alcuni settori alla cronicizzazione di un sistema che vede gli enti locali, dopo aver affidato la gestione del servizio all'esterno, non riuscire a erogare i canoni pattuiti all'azienda appaltatrice, la quale, a propria volta, si trova costretta a un'esposizione debitoria che comporta la mancata erogazione delle retribuzioni ai propri dipendenti.

Si tratta di un aspetto di quel problema generale dell'inadempimento degli enti pubblici che, spesso, è la conseguenza anche di una cattiva gestione delle risorse, oltre che di evidenti episodi di corruzione, da parte delle aziende che svolgono il servizio in appalto, soprattutto in quei settori gestiti da società municipalizzate. Da parte del sindacato è stata peraltro denunciata una prassi consolidata che vede alcune imprese vantare dei capitali, per aggiudicarsi gli appalti, poi non effettivamente disponibili, a seguito del conferimento del servizio (Alesse, 2014).

Il problema non è di poca rilevanza, se si considera che, nel mese di febbraio di quest'anno, la Commissione europea ha aperto una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia per i ritardi nei pagamenti alle imprese da parte della pubblica amministrazione, in violazione della Direttiva europea che disciplina tale materia (Dir. 2011/7/Ue). Ritardi che fanno del nostro paese «il peggior pagatore di tutta la Ue» (Luigi Offeddu, *Corriere della Sera*, 4 febbraio).

È evidente come il venir meno, per i lavoratori, della propria fonte di sostentamento, dia luogo inesorabilmente a un'intensificazione del conflitto collettivo, con il rischio aggiunto che esso sfugga di mano alle organizzazioni sindacali più strutturate, sfociando in azioni di sciopero spesso attuate in dispregio della normativa. Il settore dell'igiene ambientale, soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno d'Italia, può definirsi emblematico della situazione di sofferenza ora descritta, ma non è l'unico.

A tale rischio di ingovernabilità del sistema contribuisce anche l'attuale quadro normativo che, non prevedendo fenomeni così complessi, non consente all'Autorità di garanzia poteri ispettivi e di intervento nei confronti di quei soggetti che, pur estranei al rapporto di lavoro, devono comunque ritenersi responsabili, con i propri inadempimenti, dell'insorgenza o dell'aggravamento dei conflitti.

E allora, quali possibili rimedi *de iure condito* possono essere riconosciuti alla Commissione per poter fronteggiare tale situazione? Indubbiamente una riflessione può rivelarsi opportuna su un'ipotizzabile applicazione estensiva dell'art. 13 lett. h) della legge 146/1990, che consente di rilevare comportamenti di amministrazioni o imprese, eroganti servizi pubblici essenziali, che *possano determinare l'insorgenza o l'aggravamento di conflitti in corso*.

Finora l'interpretazione di tale norma, da parte della prevalente dottrina e dagli stessi orientamenti della Commissione, è stata soprattutto di tipo restrittivo, vale a dire ricondotta esclusivamente a un comportamento del datore di lavoro, lesivo della manifestazione della libertà e attività sindacale. Ciò coerentemente con la prerogativa, riconosciuta all'Autorità, di tener conto delle cause di insorgenza o aggravamento del conflitto, nell'irrogazione delle sanzioni verso amministrazioni e imprese, in quanto soggetti erogatori del servizio. Verso questi ultimi, dunque, la Commissione potrebbe procedere, se non a fini meramente conoscitivi, con una propria istruttoria, per l'adozione di una delibera sanzionatoria.

Si tratta di una ricostruzione modellata sul tradizionale confronto che contrappone i lavoratori ai datori di lavoro (sindacato e azienda) e che, in un certo senso, guarda, come fattispecie omologa, all'art. 28 della legge 300/1970 (Statuto dei lavoratori), in materia di repressione della *condotta antisindacale*. Non sono, dunque, mai stati presi direttamente in considerazione i soggetti appaltanti, che pur rivestono un ruolo fondamentale nell'organizzazione ed erogazione del servizio, e che sicuramente concorrono, con il loro inadempimento, a determinare l'insorgenza e l'aggravamento del conflitto.

Tale ricostruzione, però, rischia di rivelarsi in contraddizione, in prima battuta, con l'evoluzione costituzionale stessa del diritto di sciopero, nelle sue espressioni di tipo economico-politico, rivolte anche contro le autorità governative centrali o locali. Inoltre, essa finisce per trascurare ogni potenzialità espansiva della normativa sul conflitto nei servizi pubblici essenziali, relegando l'attività dell'Autorità di garanzia a un ruolo più marginale (Glinianski, Fusco, 2014). Peraltro, già in uno scritto del 1996, Rusciano poneva l'attenzione sulla rilevanza che dovrebbero assumere le forme di controllo e di verifica dell'attività di gestione dei servizi (Rusciano, 1996, p. 54).

A ben guardare, si potrebbe condurre l'art. 13 lett. h) della legge 146/1990 oltre questa interpretazione restrittiva, vale a dire nel rapporto causa-effetto che si genera tra la condotta aziendale e l'effettuazione dello sciopero e che ricorre nelle ipotesi di mancata corresponsione delle retribuzioni dei lavoratori, che è, senza alcun dubbio, causa rilevante di insorgenza o di aggravamento del conflitto. Se così è, l'azione dell'Autorità di garanzia non potrebbe non tener conto dei profili relativi alla composizione degli interessi, «in particolare quando nella dinamica del conflitto intervengono fattori, come ad esempio le conseguenze sulle retribuzioni o sul mantenimento dell'occupazione nella successione degli appalti, derivanti dai comportamenti delle amministrazioni aggiudicatrici – così nel linguaggio adottato nelle direttive europee – che alterano l'equilibrio tra le parti nella contrapposizione sociale protetta dalla norma costituzionale»¹.

¹ Così nei documenti finali del Gruppo di lavoro sulle tematiche della prevenzione e composizione dei conflitti, istituito dalla Commissione di garanzia nel giugno 2013, redatti da Mimmo Carrieri, Paola Ferrari, Carmen La Macchia, Andrea Morrone, Massimo Sicari e Luigi Simeone.

Come rimedio verso il problema degli inadempimenti della pubblica amministrazione si pone il d.l. 35 dell'8 aprile 2013, poi convertito nella legge 64/2013, nel quale si prevede una maggiore concessione di spazi finanziari e anticipazioni di liquidità, in particolare agli enti locali, stabilendo a tal fine determinati oneri per accedervi. Orbene, si potrebbe considerare come comportamento diretto ad aggravare il conflitto collettivo, ai sensi dell'art. 13 lett. h) della legge 146/1990, ad esempio, la mancata richiesta degli spazi finanziari o delle concessioni di liquidità, previsti in tale legge, necessari per poter corrispondere alle società di gestione i dovuti finanziamenti, date le conseguenze di tale comportamento omissivo sull'obbligazione retributiva e, di conseguenza, sul conflitto collettivo. Nulla osta, inoltre, a che, nei casi in cui l'insorgenza o l'incremento del conflitto risultino collegati alla cattiva gestione delle risorse pubbliche, l'Autorità di garanzia possa ricorrere alla magistratura contabile affinché accerti le eventuali responsabilità.

7. La prospettiva trans-nazionale della regolamentazione dello sciopero

Già autorevoli studiosi di relazioni industriali hanno posto l'interrogativo se oggi abbia ancora senso parlare di sistemi nazionali di relazioni industriali (Treu, 2002; Cella, 2001). L'affermarsi di un modello sempre più globalizzato dell'economia e la tendenza a forme di mercato globale del lavoro ha posto l'esigenza di guardare al tema della regolazione del conflitto oltre i confini dell'ordinamento interno, a tutela dei diritti non soltanto dei cittadini di un determinato paese, ma di tutti quelli residenti all'interno dell'Unione Europea. Ciò si avverte con maggiore evidenza rispetto ad alcuni servizi (si pensi al trasporto aereo) nei quali gli effetti del conflitto producono un impatto su diritti che rilevano come *universali*.

Non sono, d'altro canto, rari gli scioperi proclamati in ambito europeo per tutti i lavoratori di un determinato settore, o in compagnie straniere operanti sul territorio. In queste ultime ipotesi, l'Autorità di garanzia ha ritenuto applicabili le regole stabilite dalla legge 146/1990, sulla base della nozione stessa del servizio pubblico essenziale, indipendentemente dai soggetti che in esso vi sono impiegati, o quelli in favore dei quali il servizio viene reso².

² Delibera 02/97 del 30 maggio 2002, adottata in occasione dello *sciopero europeo* del 19 giugno 2002.

La prospettiva potrebbe essere, dunque, la sostituzione della nozione generale del servizio pubblico con quella di maggiore ispirazione comunitaria del *servizio universale*, cui corrisponderebbe un *diritto universale* a usufruirne, anche attraverso la garanzia di soglie minime, in caso di sciopero, indipendentemente dal luogo in cui questo si manifesta (Wedderburn of Charlton, 1998, p. 13; Treu, 2002, p. 608; Lo Faro, 2010, p. 46).

Certamente si tratta di una prospettiva di non facile attuazione, per la riluttanza dell'ordinamento comunitario a prendere in seria considerazione il riconoscimento del diritto di sciopero. Riluttanza dovuta anche alla disomogeneità di trattazione dello sciopero negli ordinamenti degli Stati membri, di fronte alla quale qualche autore aveva invocato una forma di *sussidiarietà costituzionale al rialzo*, nel senso che nessuna disposizione dovrebbe essere interpretata come limitativa o lesiva dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali riconosciuti nella Costituzione europea o degli Stati membri (Roccella, 2001, p. 336).

Tuttavia, qualche segnale nuovo si è avvertito nel recente passato. Già nel testo della Costituzione europea, firmata a Roma il 29 ottobre 2004, la previsione di taluni diritti essenziali della persona umana – dignità umana (art. 1), diritto alla vita (art. 2), libertà di espressione e di informazione (art. 11), diritto all'istruzione (art. 14), diritto alla sicurezza e all'assistenza sociale e alla protezione della salute (artt. 34, 35), tutela dell'ambiente (art. 37), libertà di circolazione (art. 45) – possono essere facilmente accostati alla nostra normativa sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali. Inoltre la Corte di Giustizia, negli ormai noti casi *Viking*, *Laval* e *Ruffert*³ ha riconosciuto per la prima volta come diritto fondamentale quello di intraprendere azioni collettive, ivi compreso il diritto di sciopero, affermandone la funzione di garanzia dell'effettività della libertà sindacale (Ballestrero, 2008; Caruso, 2008, p. 35).

La stessa Autorità di garanzia, sotto la sapiente guida di Gino Giugni, si era posta il problema, rilevando come «la garanzia del temperamento tra l'esercizio del diritto di sciopero e i diritti costituzionalmente tutelati degli utenti possa non trovare una piena attuazione esclusivamente nell'ambito del diritto e/o del sistema contrattuale interno» (Relazione ai Presidenti delle Camere, 2002) e adoperandosi presso gli organismi di rappresentanza

³ Rispettivamente 11 dicembre 2007, C- 438/05; 18 dicembre 2007, C- 341/05; 3 aprile 2008, C-346/06.

delle compagnie aeree nazionali e straniere (Assaereo e Ibar), per fornire idonea informazione dell'utenza del trasporto aereo in caso di sciopero attuato fuori dal territorio nazionale.

Si tratta di segnali importanti, anche se si deve tuttavia registrare il permanere di una certa timidezza da parte delle istituzioni comunitarie su tale materia. La problematica è stata infatti riportata all'attenzione della Commissione europea dall'Autorità di garanzia presieduta da Roberto Alesse nel novembre 2013, con una proposta operativa rivolta ad avviare una riflessione verso un possibile percorso, almeno di tipo procedimentale, per lo sciopero in servizi a impatto sovra-nazionale. La risposta della Commissione non è stata particolarmente possibilista, limitandosi sostanzialmente a ricondurre il problema negli ambiti dei vincoli derivanti dalle legislazioni degli Stati membri, lasciando intendere tutta la difficoltà di uno sviluppo concreto di una simile prospettiva.

Riferimenti bibliografici

- AA.VV. (2014), *Speciale sulla rappresentanza sindacale*, con interventi di Ballestrero M.V., Carrieri M., Corazza L., La Macchia C., Lambertucci P., in *Quaderni della Commissione di garanzia*.
- Accornero A. (1985a), *La «terziarizzazione» del conflitto e i suoi effetti*, in Cella G.P., Regini M. (a cura di), *Il conflitto industriale in Italia. Stato della ricerca e ipotesi di tendenze*, Bologna, Il Mulino.
- Accornero A. (1985b), *Conflitto «terziario» e terzi*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, XXV, 7, pp. 17-52.
- Alesse R. (2014), *Relazione ai Presidenti delle Camere sull'attività della Commissione di garanzia nel 2013*, Roma, Stilgrafica.
- Alesse R. (2012), *Presentazione del Convegno*, in Glinianski S., Pino G. (a cura di), *Decreto liberalizzazioni e sciopero nei servizi pubblici locali*, Torino, Giappichelli.
- Ballestrero M.V. (2008), *Le sentenze Viking e Laval: la Corte di giustizia «bilancia» il diritto di sciopero*, in *Lavoro e Diritto*, XXII, 2.
- Bordogna L. (2001), *La composizione delle controversie nelle altre esperienze di relazioni industriali*, Newsletter Cgs.
- Carinci F. (2013), *Il buio oltre la siepe. Corte costituzionale 23 luglio 2013*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, XXIII, 4.

- Carinci F. (2009), *Il diritto di sciopero: la nouvelle vague all'assalto della titolarità individuale*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, CXXIII, 3.
- Carrieri M. (1995), *L'incerta rappresentanza*, Bologna, Il Mulino.
- Caruso B. (2008), *I diritti sociali nello spazio sociale sopranazionale e nazionale: indifferenza, conflitto o integrazione? (prime riflessioni a ridosso dei casi Laval e Viking)*, in *working paper C.S.D.L.E. «Massimo D'Antona»*.INT-61.
- Caruso B. (2002), *Il conflitto collettivo post-moderno: come si adegua il diritto del lavoro*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, XCIII, 1.
- Cella G.P. (2001), *Che cosa rimane dei sistemi nazionali di relazioni industriali*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 3, pp. 357-362.
- Cella G.P. (1987), *Criteri di regolazione delle relazioni industriali italiane: le istituzioni deboli*, in Lange P., Regini M. (a cura di), *Stato e regolazione sociale*, Bologna, Il Mulino.
- Corazza L. (2014), *Il conflitto collettivo nel Testo Unico sulla rappresentanza: prime note*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 1, pp. 3-18.
- Corazza L. (2012), *Il nuovo conflitto collettivo*, Milano, Franco Angeli.
- De Luca Tamajo R. (2010), *Accordo di Pomigliano e criticità del sistema di relazioni industriali italiano*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, XXIX, 4, pp. 707-814.
- Dunlop J.T. (1984), *Dispute Resolution*, Dover, Auburn House Publishing Company.
- Ghera E. (2013), *L'articolo 19 dello statuto, una norma da cambiare?*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, CXXXVIII, 2, pp. 185-195.
- Ghera E. (2012), *Titolarità del diritto di sciopero, tregua o pace sindacale*, in *Diritti Lavori Mercati*, 2, pp. 243-262.
- Giannini M.S. (1993), *Diritto amministrativo* (tomo II), Milano, Giuffrè.
- Giannini M.S. (1959), *Sull'azione dei pubblici poteri nel campo dell'economia*, in *Rivista di Diritto Commerciale*.
- Giugni G. (2003), *La lunga marcia della concertazione*, Bologna, Il Mulino.
- Giugni G. (1973), *L'obbligo di tregua: valutazioni di diritto comparato*, in *Rivista di Diritto del Lavoro*, I, 14.
- Giugni G. (1960), *Introduzione allo studio dell'ordinamento intersindacale*, Milano, Giuffrè.
- Glinianski S. (2012), *Pacchetto liberalizzazioni: regole del libero mercato*, in Glinianski S., Pino G. (a cura di), *Decreto liberalizzazioni e sciopero nei servizi pubblici locali*, Torino, Giappichelli.

- Glinianski S., Fusco A. (2014), *Legge 6/6/2013: misure di estinzione dei debiti della P.A., mancato assolvimento degli oneri procedurali, responsabilità amministrative e aggravamento del conflitto*, in *Lexitalia*, 2.
- Grandi M. (1999), *Sciopero e prevenzione del conflitto nei servizi pubblici essenziali*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 1.
- Liso F. (2011), *Appunti su alcuni profili giuridici delle recenti vicende Fiat*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, CXXX, 2.
- Lo Faro A. (2010), *Diritto al conflitto e conflitto di diritti nel mercato unico: lo sciopero al tempo della libera circolazione*, in *Rassegna di Diritto Pubblico Europeo*.
- Magnani M. (2014), *Le rappresentanze sinodali in azienda tra contrattazione collettiva e giustizia costituzionale. Prime riflessioni a partire da Corte costituzionale n. 231 del 2013*, in Santoro Passarelli G. (a cura di), *Le rappresentanze sindacali in azienda: contrattazione collettiva e giustizia costituzionale*, Napoli, Jovene.
- Marazza M. (2013), *Il Protocollo d'intesa 31 maggio 2013 c'è, ma la volontà delle parti?*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, pp. 621-632.
- Maresca A. (2014), *Costituzione delle RSA e sindacati legittimati*, in Santoro Passarelli G. (a cura di), *Le rappresentanze sindacali in azienda: contrattazione collettiva e giustizia costituzionale*, Napoli, Jovene.
- Patroni Griffi U. (2012), *La disciplina dei servizi pubblici locali. Work in progress*, in Glinianski S., Pino G. (a cura di), *Decreto liberalizzazioni e sciopero nei servizi pubblici locali*, Torino, Giappichelli.
- Pessi R. (2013), *Rappresentanza e rappresentatività sindacale tra contrattazione collettiva e giurisprudenza costituzionale*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 4.
- Pino G. (2012), *Conclusioni*, in Glinianski S., Pino G. (a cura di), *Decreto liberalizzazioni e sciopero nei servizi pubblici locali*, Torino, Giappichelli.
- Pino G. (2009), *Manuale sul conflitto nei servizi pubblici essenziali*, Torino, Giappichelli.
- Pino G. (2005), *Conflitto e autonomia collettiva*, Torino, Giappichelli.
- Proia G. (2014), *Corte costituzionale e rappresentanze sindacali aziendali*, in Santoro Passarelli G. (a cura di), *Le rappresentanze sindacali in azienda: contrattazione collettiva e giustizia costituzionale*, Napoli, Jovene.
- Pruitt D.G., Carnevale P.J. (1993), *Negotiation in Social Conflict*, Buckingham, Open University Press.
- Roccella M. (2001), *La Carta dei diritti fondamentali: un passo avanti verso l'unione politica*, in *Lavoro e Diritto*, XV, 2.
- Romagnoli U. (1988), *Sulla titolarità del diritto di sciopero*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*.

- Rusciano M. (2010), *Diritto di sciopero e assetto costituzionale*, in Frosini T.E., Magnani M. (a cura di), *Diritto di sciopero e assetto costituzionale*, Milano, Giuffrè.
- Rusciano M. (1996), *Utenti senza garanti*, in *Lavoro e Diritto*, X, 39.
- Sciarra S. (2013), *L'Europa e il lavoro. Solidarietà e conflitto in tempi di crisi*, Bari, Laterza.
- Supiot A. (2001), *Revisiter les droits d'action collective*, in *Droit Social*, 7/8.
- Tosi P. (2014), *I diritti sindacali tra rappresentatività e rappresentanza*, in Santoro Passarelli G. (a cura di), *Le rappresentanze sindacali in azienda: contrattazione collettiva e giustizia costituzionale*, Napoli, Jovene.
- Tosi P. (2013), *Il Protocollo Confindustria, Cgil, Cisl e Uil del 31 maggio 2013*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 3, pp. 638-641.
- Treu T. (2002), *Regulation of Strikes and the European Social Model*, in *Transfer. European Review of Labour and Research*, VIII, 4, pp. 608-623.
- Vallebona A. (2013), *Rappresentanza: prime osservazioni sul Protocollo d'intesa del 31 maggio 2013 tra Confindustria, Cgil, Cisl e Uil del 31 maggio 2013*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 3.
- Wedderburn of Charlton W. (1998), *Il diritto di sciopero: esiste uno standard europeo?*, in *I diritti del lavoro*, Milano, Giuffrè.
- Zoppoli A. (2006), *La titolarità sindacale del diritto di sciopero*, Napoli, Jovene.
- Zoppoli L. (2014), *Impresa e relazioni industriali dopo la guerra dei tre anni: verso una nuova legge sindacale?*, in Santoro Passarelli G. (a cura di), *Le rappresentanze sindacali in azienda: contrattazione collettiva e giustizia costituzionale*, Napoli, Jovene.

ABSTRACT

Il contributo propone una riflessione su alcuni recenti importanti mutamenti del quadro economico-sociale e sulla loro incidenza sul sistema di regole, introdotto dalla normativa sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali. In particolare, l'esigenza di regole certe in materia di rappresentatività sindacale per un efficace governo del conflitto, a opera dell'autonomia collettiva, in relazione al recente Testo Unico sulla rappresentanza, siglato lo scorso gennaio; nonché le prospettive di concertazione e composizione del conflitto, con la mediazione dell'Autorità di garanzia, alla luce delle attuali maggiori cause di insorgenza. Viene riproposta, altresì, una riflessione sulla possibile regolamentazione dello sciopero nei servizi in ambito trans-nazionale.

RULES ON CONFLICTS IN PUBLIC SERVICES
AND CHANGES IN THE SOCIAL FRAMEWORK

This study offers a reflection about some recent and important changes on social and economic structure and how much they are able to influence the system, introduced by the Strikes in Public Services Act. In particular, the need to have clear rules on trade union's representation to control the conflict, thanks to the collective autonomy, referring to the new Testo Unico sulla Rappresentanza, signed last January; moreover, the perspectives of concertation and composition of the social conflict, for the Authority's interposition, in the most common cases of conflict. Here it is also a reflection about the chance to regulate the strikes on public services in a trans-national context.

CONFRONTO

Tempo guadagnato.
La crisi rinviata del capitalismo democratico
di Wolfgang Streeck
[Feltrinelli, 2013]

La crisi del capitalismo: solo un fallimento del mercato o anche fallimento dello Stato?

Marino Regini*

Il libro di Wolfgang Streeck *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico* (2013) è un testo importante e controverso da molti punti di vista. In Germania, dove è stato originariamente pubblicato come raccolta delle prestigiose «lezioni Adorno» tenute dall'autore nel 2012 a Francoforte, ha suscitato un vasto dibattito e violente polemiche avanzate da intellettuali del calibro di Habermas. Le critiche si sono concentrate prevalentemente sulla tesi dell'incompatibilità fra capitalismo e democrazia nel lungo periodo e sulle proposte finali di smantellare l'Unione monetaria europea, mentre minore attenzione ha ricevuto la poderosa e originale analisi della crisi, che costituisce il fulcro del libro. Prontamente tradotto in italiano da Feltrinelli, che ha ampiamente anticipato la traduzione inglese, da noi ha suscitato un dibattito più contenuto, anch'esso largamente centrato sul tema dell'incompatibilità fra capitalismo e democrazia (vedi ad esempio Salvati, 2013).

Ma, al di là di questo tema, il libro rappresenta a oggi il tentativo più importante e sistematico¹ di spiegare la crisi economica recente come il prodotto degli elementi costitutivi di un'economia capitalistica e delle sue contraddizioni interne. «Le crisi nascono quando coloro che controllano i mezzi necessari alla produzione temono di non venire retribuiti in modo adeguato alle aspettative che essi si creano sulla base della giustizia del mercato. E a quel punto la loro "fiducia" scende sotto la soglia minima necessaria per continuare a investire [...]. La sostanziale asimmetria dell'economia politi-

* Marino Regini è docente di Sociologia economica presso l'Università di Milano e direttore scientifico del Centro interuniversitario Unires.

¹ Se si esclude il monumentale lavoro di Piketty (2014) che, pubblicato in francese nello stesso anno di *Tempo guadagnato* (2013), ha però dato vita a un vastissimo dibattito internazionale solo dopo la sua pubblicazione in inglese l'anno successivo. Ci si può forse rammarecare che ciò non abbia consentito a Streeck di tenere conto della straordinaria mole di dati, oltre che della loro interpretazione, contenuta in questo volume.

ca capitalistica si fonda sul fatto che il diritto al profitto vantato dal “capitale” vale come condizione empirica necessaria per il funzionamento dell’intero sistema, mentre le corrispondenti rivendicazioni del “lavoro” sono considerate fattori di disturbo» (Streeck, 2013, pp. 81-82).

Sembra di leggere il giovane Marx, anche e forse soprattutto per la lucidità dell’analisi e la brillantezza della prosa, ma si tratta invece di uno dei più influenti sociologi economici europei degli ultimi trent’anni. Uno studioso che paradossalmente, nel corso della sua lunga carriera, ha fornito analisi molto sofisticate di come e perché diverse istituzioni dei paesi capitalistici, in modi differenti fra loro, rendano possibile il *buon funzionamento* delle rispettive economie. Dalle istituzioni delle relazioni industriali, quali sindacati, contrattazione collettiva, concertazione, codeterminazione, ai modelli di formazione professionale e di produzione post-fordista, i lavori di Streeck hanno contribuito in modo fondamentale ad affinare l’armamentario concettuale, l’approccio comparativo e il rigore analitico di quel filone di studi che va sotto il nome di *comparative political economy*. È soprattutto per questa ragione che il suo ultimo libro non può essere semplicemente liquidato come un’interpretazione estremistica e semplificatoria delle ragioni della crisi recente, e che il suo tragitto intellettuale va compreso a fondo prima di poter avanzare critiche come quelle che proporrò più avanti.

Negli ultimi 30-40 anni il campo della *political economy* – in cui sociologi e politologi hanno impiegato i loro strumenti analitici, accanto a quelli degli economisti, per comprendere caratteristiche e performance delle economie avanzate – è stato dominato da analisi comparative, che si sono concentrate sulla diversità delle economie capitalistiche assai più che sulle tendenze comuni. Questo approccio comparativo, sostenuto a livello teorico da diverse varianti della teoria neo-istituzionalista, per molto tempo è stato dato quasi per scontato dalla maggior parte degli studiosi che operano in questo campo, tra i quali, in posizione preminente, si annovera appunto Wolfgang Streeck. Infatti l’attenzione alle analisi comparative e sincroniche è gradualmente diventata dominante nella letteratura sulle società capitalistiche avanzate, contribuendo a far prevalere gli approcci neo-istituzionalisti rispetto alle «teorie della convergenza» diffuse nei decenni precedenti, che mettevano l’accento sulle tendenze di lungo periodo comuni a tutte le società capitalistiche avanzate.

Per la verità già Karl Marx, che possiamo considerare anche nella veste di uno dei padri fondatori della *political economy*, aveva delineato una teoria

del capitalismo basata non sulle sue diversità ma sulle sue leggi intrinseche di sviluppo, quindi sull'esigenza di comprenderne l'evoluzione storica mediante analisi diacroniche o longitudinali. Ma l'idea di una traiettoria di sviluppo che porti le società avanzate a convergere si affermò in particolare nelle scienze sociali degli anni sessanta e settanta del secolo scorso. Fu allora che le teorie dell'industrializzazione e della fine dell'ideologia (Kerr et al., 1960; Bell, 1960) conobbero una particolare diffusione, convogliando una più generale idea di modernizzazione senza più conflitti. Ma anche all'interno del campo opposto, in cui negli anni settanta acquisirono una certa preminenza la sociologia critica e il neo-marxismo, i concetti allora molto popolari di «crisi di legittimazione del tardo-capitalismo» (Habermas, 1975) e di «crisi fiscale dello Stato» (O'Connor, 1973), cui Streeck nel suo libro fa ampi riferimenti solo parzialmente critici, finirono paradossalmente con lo svolgere la stessa funzione delle teorie della convergenza: vale a dire, di considerare quelle (ipotetiche) crisi talmente generalizzate da rendere poco rilevanti le profonde differenze esistenti fra paesi capitalistici.

Eppure, i «trent'anni gloriosi» che fecero seguito alla Seconda guerra mondiale mostravano con tutta evidenza due cose. Primo, che i governi dei paesi a economia avanzata erano riusciti a lungo a contrastare efficacemente le crisi capitalistiche trovando un compromesso fra l'efficienza allocativa del mercato e le funzioni redistributive e regolative svolte dallo Stato e dalle associazioni di rappresentanza. Secondo, che questo compromesso poteva assumere configurazioni molto diverse fra un paese e l'altro, perché diverse sono le istituzioni storicamente sedimentatesi e il loro ruolo positivo o negativo. Insomma, che possono esistere diversi «modelli di capitalismo», tutti capaci di assicurare, per vie diverse, un relativo grado di benessere e sviluppo economico.

È questa seconda constatazione che possiamo considerare all'origine dell'ondata di analisi comparative che – come ho ricordato – ha dominato il campo della *political economy* negli ultimi 30-40 anni. Ed è per questa ragione che il principale strumento di analisi del funzionamento delle società capitalistiche è stato l'uso di tipologie. Che si trattasse di tipologie dei sistemi di rappresentanza degli interessi (Schmitter, 1974), dei modi di produzione (Piore, Sabel, 1984), o dei regimi di welfare (Esping Andersen, 1990), il loro utilizzo ha contribuito a radicare l'idea che diversi contesti istituzionali consentano lo sviluppo di diversi modelli di capitalismo, concepiti come diverse forme di regolazione delle economie avanzate (Regini, 2000).

Wolfgang Streeck è stato uno degli autori di riferimento in tutti questi filoni, ma ha cominciato a distaccarsene negli anni duemila quando, all'interno del vasto campo della *comparative political economy*, è diventata dominante la teoria delle *varieties of capitalism*. La dicotomia originariamente proposta da Hall e Soskice (2001) fra *coordinated market economies*, come quelle della Germania e dei paesi nordici, e *liberal market economies*, come quelle dei paesi anglo-sassoni, e successivamente sviluppata da molti altri autori per includervi un maggior numero di paesi, era il più importante tentativo di fondare teoricamente a livello micro le diverse performance economiche che si osservano a livello macro. Al cuore di quella dicotomia, così come delle più articolate tipologie proposte in seguito dal filone teorico delle *varieties of capitalism*, vi sono infatti i diversi modi e le diverse capacità degli imprenditori di coordinarsi fra loro e di innovare per adattarsi alla volatilità dei mercati.

Per Streeck si trattava però di un approccio teorico troppo «volontaristico» e, al tempo stesso, troppo statico, incapace di spiegare come le istituzioni che hanno favorito l'emergere e il consolidarsi di una determinata varietà di capitalismo possano mutare nel tempo in modo incrementale (Streeck, Thelen, 2005). In particolare, il modello di capitalismo tedesco – che era unanimemente considerato il caso tipico di *coordinated market economies* – era destinato, secondo Streeck (2009), a subire una mutazione profonda per rimanere competitivo in un'economia globalizzata. Né gli sembrava particolarmente robusto il molto vantato «modello nordico» (Sapir, 2005), chiaramente favorito da condizioni storico-geografiche e culturali non facilmente replicabili altrove. È qui che nasce e si sviluppa il profondo «pessimismo» che ha caratterizzato il lavoro di Streeck nell'ultimo decennio. Un pessimismo che, sul piano politico, lo ha allontanato dalla precedente fiducia riformista nella sostenibilità di un capitalismo regolato e «dal volto umano», e che, sul piano della teoria, lo ha progressivamente portato a considerare meno rilevanti tutte le tipologie che avevano costituito l'armamentario analitico fondamentale della *comparative political economy* e le differenze nei modelli di capitalismo che ne erano state al centro per alcuni decenni.

Non è dunque difficile comprendere come la crisi finanziaria del 2008 e la recessione prolungata che ne è seguita, che ha colpito in modo particolarmente severo le economie più periferiche, indipendentemente dalla loro collocazione nell'una varietà di capitalismo o nell'altra, abbiano trovato in Streeck un interprete pronto a rivalutare la vecchia idea marxiana di una cri-

si generalizzata e ineluttabile del capitalismo, che deriva dalle sue contraddizioni interne. È per questa ragione che sia lui sia altri scienziati sociali sembrano avere di recente riscoperto l'importanza delle analisi longitudinali del capitalismo, cioè dell'enfasi sulle tendenze storiche comuni a tutte le economie avanzate piuttosto che sulle «varietà» dei loro attuali assetti istituzionali (Streeck, 2012).

Una crisi generalizzata come quella esplosa nel 2008, poi trasformata in una recessione internazionale, appare come uno spartiacque nello sviluppo capitalistico. Inevitabilmente l'attenzione si sposta sulle tendenze e sui fattori di lungo periodo che possono spiegare la genesi della crisi. E nel lungo periodo le varietà di capitalismo appaiono di minore importanza perché non hanno determinato esiti radicalmente diversi. Per questo l'analisi non può che spostarsi sugli elementi costitutivi dell'organizzazione capitalistica, piuttosto che su quelle caratteristiche specifiche che storicamente hanno reso le società capitalistiche diverse fra loro.

Secondo Streeck (2013), «possiamo capire ciò che abbiamo sotto gli occhi solo se sappiamo come si presentava ieri e se comprendiamo quale cammino ha percorso nel frattempo [...]. All'interno del contesto storico si relativizza soprattutto il significato di numerose differenze [...] tra le varie società del capitalismo democratico costituite da Stati nazionali, così come vengono schematizzate nella letteratura delle *varieties of capitalism*, grazie a tratti categoriali riconducibili a diversi modelli di capitalismo [...]. I paralleli e le interazioni reciproche tra i paesi capitalistici prevalgono sulle differenze istituzionali ed economiche» (pp. 13-14).

Naturalmente l'analisi storica dei fenomeni economici non è una novità, ha anzi una lunga tradizione nelle scienze sociali, che risale a Weber e a Marx, e ha avuto un forte sviluppo particolarmente negli anni sessanta del secolo scorso (Paci, 2013). Ma questa tradizione è stata poi oscurata dall'enfasi sui diversi modelli di capitalismo e sui loro contesti istituzionali, e non è quindi a essa che Streeck si riallaccia. Il suo punto di partenza – come ho già detto – è che la profonda crisi economica in cui oggi viviamo non può essere compresa all'interno di schemi teorici che concepiscono i modelli di capitalismo come diverse combinazioni di Stato e mercato, ciascuna con i suoi pro e i suoi contro, ma sostanzialmente tutte in grado di far funzionare le economie avanzate.

Fin qui gli aspetti dell'analisi di Streeck che appaiono largamente condivisibili, sul piano interpretativo anche se non necessariamente su quello del-

le implicazioni politiche. Diverse sono però le critiche che gli si possono muovere anche sul primo piano.

La principale è che la profondità e la persistenza della crisi recente, l'apparente mancanza di alternative alle strategie fallimentari basate su dosi sempre maggiori di «austerità», non possono essere spiegate solo con il predominio incontrastato di una logica di mercato e del «popolo del mercato». Oltre che dei fallimenti del mercato, questa crisi è conseguenza e, al tempo stesso, sintomo anche dei ripetuti fallimenti dello Stato.

L'analisi di Streeck è molto convincente quando discute i diversi stadi attraverso cui si è manifestata: l'inflazione degli anni settanta, il debito pubblico degli anni ottanta, infine l'esplosione dell'indebitamento privato negli anni duemila. Lo è molto di meno quando interpreta questi sviluppi come l'esito di una strategia consapevole dei capitalisti, o dei governi che li sostengono, di «guadagnare tempo» rinviando gli effetti della crisi. Lungi dall'essere elementi di una lucida strategia complessiva, l'esplosione dell'inflazione negli anni settanta e poi del debito pubblico negli anni ottanta è stata una conseguenza non intenzionale di politiche statali spesso osteggiate dai rappresentanti del capitale, volte comunque a compensare gli effetti allocativi del mercato. Proprio perché questa esplosione ha costituito un evidente «fallimento dello Stato», a partire dagli anni ottanta ha potuto gradualmente imporsi un'ideologia neo-liberista che predicava la de-regolazione dei mercati. Non si spiegherebbe la tenace persistenza di questa ideologia (Schmidt, Thatcher, 2013), persino di fronte alla crisi finanziaria del 2008 e ai danni provocati dalle ricette di austerità per affrontare la recessione, se a monte non vi fosse il fallimento del modello alternativo per contrapporsi al quale è nata, cioè quel «modello sociale europeo» di regolazione statale e associativa dell'economia che per trent'anni si è concretizzato nel welfare state keynesiano e tendenzialmente concertativo dominante in Europa (Regini, 2009).

Proprio accogliendo la lezione di Streeck, secondo cui l'estensione e la persistenza della crisi attuale richiedono un'analisi storica di lungo periodo, dobbiamo risalire quanto meno al crollo di Wall Street del 1929 e alla Grande Depressione che ne seguì. Fino ad allora le economie capitalistiche erano basate su mercati largamente non regolati: per questa ragione potevano procedere solo in modo ciclico, alternando fasi di espansione, con l'annesso rischio di inflazione, a fasi di recessione dovute a fenomeni di sottoconsumo. La Grande Depressione venne dunque largamente letta come conse-

guenza di questo tipo di «fallimento del mercato», e fu in questo contesto che le teorie keynesiane di *deficit spending* da parte di governi votati all'obiettivo della piena occupazione mediante l'adozione di misure anti-cicliche divenne egemone, rendendo possibile il «compromesso storico» fra Stato e mercato che ha caratterizzato il dopoguerra.

Com'è noto, questo compromesso storico fu però messo brutalmente in discussione dalla stagflazione dei tardi anni settanta. Ma questa volta la crisi non poteva essere letta come un «fallimento del mercato», bensì come un effetto non previsto delle politiche keynesiane adottate dai governi europei, quindi come un «fallimento dello Stato». Infatti apparve chiaro che la stagflazione era prodotta non solo da fattori esogeni quali le crisi petrolifere, ma anche e soprattutto da fattori endogeni, connessi cioè agli obiettivi perseguiti dallo stato sociale keynesiano – piena occupazione e riduzione dell'insicurezza sociale – e agli strumenti utilizzati (Regini, 1991). Fra questi ultimi, in particolare la spesa pubblica, che secondo Keynes doveva essere utilizzata in funzione anticiclica, si rivelò uno strumento molto pericoloso nelle mani di governi che per ragioni di consenso la utilizzavano anche in modo pro-ciclico, con l'effetto perverso di produrre inflazione anziché limitarsi a sostenere la domanda nelle fasi di stagnazione.

Su questa diagnosi che metteva in luce un «fallimento dello Stato» si creò nel tempo un ampio consenso. Se nei primi anni ottanta un autorevole scienziato sociale come Goldthorpe (1983) poteva ancora intravedere due possibili risposte alternative alla crisi del welfare state keynesiano, ossia quella neo-liberista basata su un ritorno al libero mercato e quella che definiva neo-interventista basata su politica dei redditi e concertazione, pochi anni dopo apparve chiaro che la prima era diventata dominante, proprio in quanto la ricetta di ritorno a un mercato auto-regolato traeva la sua legittimazione da quel «fallimento dello Stato» manifestatosi negli anni settanta.

Secondo Streeck questa strategia neo-liberista, che a livello teorico comportava uno spostamento radicale da Keynes a Hayek, riuscì a imporsi solo al prezzo di «guadagnare tempo», rinviando le contraddizioni intrinseche a un sistema capitalista. In che modo? Streeck ci ricorda che l'espressione «guadagnare tempo», cui si richiama il titolo del suo libro, ha il suo equivalente inglese in *buying time*, cioè «comprare tempo». A suo parere è esattamente questo che è avvenuto: l'ideologia neo-liberista è rimasta egemone, e la crisi del capitalismo è stata continuamente rinviata, «comprando» consenso, mediante l'immissione di enormi masse di denaro prima attraverso

l'inflazione, poi con il debito pubblico, infine con i crediti delle banche a sostegno del debito privato.

Ma, nonostante si tratti di una visione originale e interessante, in questo modo Streeck sottovaluta fortemente la legittimazione che alle ricette neo-liberiste è venuta invece dal «fallimento dello Stato», cioè dagli effetti perversi prodotti dal welfare state keynesiano, accompagnato dalla concertazione, che aveva dominato nel periodo precedente. Naturalmente anche la legittimazione delle ricette neo-liberiste è stata scossa dalla crisi finanziaria del 2008. Ma la loro egemonia ha continuato a esprimersi nelle politiche di austerità con cui è stata affrontata la crisi della zona euro, nonostante voci di dissenso isolate soprattutto negli Stati Uniti, nonché autocritiche recenti come quella del Fondo monetario internazionale.

In questa situazione, persino nell'ipotesi del tutto irrealistica che vi fosse un accordo generale sul fatto che negli ultimi 30 anni vi è stato un predominio incontrastato del mercato, o al contrario sul fatto che il ruolo regolativo dello Stato è rimasto eccessivo, i fallimenti precedenti dell'uno e dell'altro renderebbero comunque difficile indicare una soluzione condivisa alla crisi. Il neo-liberismo non si è mostrato in grado di far uscire le economie avanzate da una recessione prolungata né durante gli anni trenta del secolo scorso né dopo la crisi del 2008. Ma anche le ricette neo-keynesiane sono in qualche modo delegittimate dall'esperienza della stagflazione degli anni settanta, che ha portato alla luce le conseguenze non previste della regolazione statale.

Non cogliendo la debolezza simmetrica di entrambe le proposte alternative di uscita dalla crisi, che l'analisi di Goldthorpe (1983) metteva invece bene in luce, Streeck riduce di molto il potere esplicativo della sua ricostruzione storica, non aiutandoci a sufficienza a capire non solo la tenace persistenza delle ricette neo-liberiste (Schmidt, Thatcher, 2013), ma anche perché appaia così difficile proporre ricette alternative.

Riferimenti bibliografici

- Bell D. (1960), *The End of Ideology*, New York, Free Press.
- Esping Andersen G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press.
- Goldthorpe J. (1983), *I problemi dell'economia politica alla fine del periodo post-bellico*, in *Stato e Mercato*, 7.
- Habermas J. (1975), *Legitimation Crisis*, Boston, Beacon Press.
- Hall P., Soskice D. (a cura di) (2001), *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford, Oxford University Press.
- Kerr C., Dunlop J., Harbison F., Myers C. (1960), *Industrialism and Industrial Man*, Cambridge, Harvard University Press.
- O'Connor J. (1973), *The Fiscal Crisis of the State*, New York, St. Martin's Press.
- Paci M. (2013), *Lezioni di sociologia storica*, Bologna, Il Mulino.
- Piketty T. (2014), *Capital in the Twenty-First Century*, Cambridge (Massachusetts), Belknap Press.
- Piore M., Sabel C. (1984), *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*, New York, Basic Books.
- Regini M. (2009), *Ascesa e declino del modello sociale europeo*, in Sciolla L. (a cura di), *Processi e trasformazioni sociali. La società europea dagli anni Sessanta ad oggi*, Roma-Bari, Laterza.
- Regini M. (2000), *Modelli di capitalismo. Le risposte europee alla sfida della globalizzazione*, Roma-Bari, Laterza.
- Regini M. (1991), *Confini mobili. La costruzione dell'economia fra politica e società*, Bologna, Il Mulino.
- Salvati M. (2013), *La crisi rinviata del capitalismo democratico*, in *Il Mulino*, 6.
- Sapir A. (2005), *Globalisation and the Reform of European Social Models*, in *Bruegel Policy Brief*, 1.
- Schmidt V., Thatcher M. (a cura di) (2013), *Resilient Liberalism in Europe's Political Economy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Schmitter P. (1974), *Still the Century of Corporatism?*, in *The Review of Politics*, XXXVI, 1.
- Streeck W. (2013), *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Milano, Feltrinelli.
- Streeck W. (2012), *How to Study Contemporary Capitalism?*, in *European Journal of Sociology*, LIII, 1.
- Streeck W. (2009), *Re-Forming Capitalism. Institutional Change in the German Political Economy*, Oxford, Oxford University Press.
- Streeck W., Thelen K. (2005), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford, Oxford University Press.

ABSTRACT

Da uno dei più influenti studiosi nel campo della political economy, che nel corso della sua carriera ha fornito analisi sofisticate del ruolo delle istituzioni nel differente funzionamento delle economie avanzate, viene ora il tentativo più importante e sistematico di spiegare la crisi economica recente come il prodotto degli elementi costitutivi di un'economia capitalistica e delle sue contraddizioni interne. Nel libro Tempo guadagnato Streeck riscopre l'importanza delle analisi longitudinali del capitalismo, cioè dell'enfasi sulle tendenze storiche comuni a tutte le economie avanzate, piuttosto che sulle «varietà» dei loro attuali assetti istituzionali. La sua analisi è convincente quando discute i diversi stadi attraverso cui la crisi si è manifestata: l'inflazione degli anni settanta, il debito pubblico degli anni ottanta, infine l'esplosione dell'indebitamento privato negli anni duemila. Lo è di meno quando interpreta questi sviluppi come l'esito di una strategia consapevole dei capitalisti, o dei governi che li sostengono, di «guadagnare tempo», rinviando gli effetti della crisi. Nel porre l'accento esclusivamente sulle conseguenze deleterie della vittoria dell'ideologia neo-liberista del libero mercato, Streeck sottovaluta fortemente la legittimazione che a questa ideologia e al predominio delle sue ricette è venuta dagli effetti perversi prodotti a sua volta dal welfare state keynesiano, che aveva dominato nel periodo precedente.

THE CRISIS OF CAPITALISM: JUST «MARKET FAILURE» OR «STATE FAILURE» AS WELL?

One of the most influential scholars in the political economy field, who during his career has provided sophisticated analyses on the role of institutions in the different performance of advanced economies, now proposes to explain the recent economic crisis as the outcome of the constitutive elements of capitalists economies and their internal contradictions. In Tempo guadagnato Streeck rediscovers the importance of longitudinal analyses of capitalism, namely of emphasising the historical trends common to all advanced economies rather than the «varieties» of their institutional arrangements. His analysis is convincing as far as he discusses the various stages through which the crisis of capitalism has gone: from the 1970s inflation to public debt in the 1980s, to the explosion of private debt in the 2000s. It is less so when he sees these developments as the outcome of a conscious strategy by capitalists to «buy time» in order to postpone the effects of the crisis. In emphasising exclusively the deleterious consequences of the victory of the neo-laissez-faire ideology, Streeck underestimates the legitimacy that this ideology and the related recipes have acquired because of the perverse effects of the Keynesian welfare state in the previous period.

Globalizzazione neoliberista, declino della democrazia, tramonto del sindacato

Paolo Feltrin*

1. L'ultimo libro di Wolfgang Streeck, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, costituisce una rielaborazione delle Adorno-Vorlesungen che ha tenuto presso l'Istituto per la ricerca sociale di Francoforte nel 2012. Subito tradotto in italiano, il suo contenuto è stato ripreso in lingua inglese nei primi due capitoli e in quello conclusivo del volume collettaneo, *Politics in the Age of Austerity* (Schafer, Streeck, 2013), pubblicato negli stessi mesi. Si è trattato di un fiammifero che aspettava solo di essere acceso per incendiare la prateria di un dibattito politico-sociale a corto di idee. Da allora i due libri stanno facendo discutere i più importanti studiosi sociali europei, compreso un botta e risposta sulla rivista *Blätter für Deutsche und Internationale Politik* tra Habermas (5/2013, pp. 59-70) e Streeck (9/2013, pp. 75-92), che da solo potrebbe costituire un piccolo instant book di sicuro successo.

Basta girovagare in internet o digitare su Google il nome dell'autore e il titolo del libro per rimanere stupefatti dalla messe di recensioni che si rincorrono sui blog più disparati: siti finanziari, anarchici, autonomi, sindacali, socialisti, liberali, neofederalisti, fascisti, perfino di nostalgici risorgimentali – tutti a commentare, chiosare, puntualizzare, sconcertati ma rispettosi, le tesi tanto estremiste quanto improbabili del libro (in primis, la fine il prima possibile dell'esperimento europeo e dell'avventura dell'euro). La ragione di fondo sta nella chiarezza espositiva e nella logica stringente con cui Streeck presenta la sua ricostruzione della sconfitta del lavoro negli ultimi quarant'anni, a partire dalla seconda metà degli anni settanta, e del parallelo declino della democrazia. Questa dunque la composita quanto contraddittoria platea del nuovo pubblico di Streeck, noto, fino al momento della pubblicazione di questo lavoro, esclusivamente all'esoterica setta degli studiosi di *industrial relations*, ma oggi sostenitore dei movimenti Occupy. Lo

* Paolo Feltrin è docente di Scienza politica presso l'Università di Trieste.

si vede dalle scarse informazioni che circolano su di lui nelle discussioni in rete: la ragione sta nel fatto che ai più il nome di questo sociologo tedesco non dice nulla, nonostante sia disponibile nella nostra lingua larga parte della sua produzione accademica, almeno una quindicina di lavori tra saggi e volumi.

Eppure Streeck può essere considerato, per quanto riguarda le scienze sociali, con tutte le cautele del caso, l'ultimo erede diretto della Scuola di Francoforte. Nato nel 1946, ha fatto in tempo, sul finire degli anni sessanta, a seguire presso l'Istituto per la ricerca sociale di Francoforte le ultime lezioni di Adorno (1903-1969), partecipare ai seminari di Habermas (1929), stringere una duratura amicizia con Claus Offe (1940). All'inizio della sua relazione al convegno del 2012 in onore di Offe, cui partecipavano anche Jürgen Habermas, Philippe Schmitter e Jon Elster, Streeck ha ricordato la frustrazione per le difficoltà incontrate, poco più che ventenne, nel seguire le lezioni di Habermas, troppo astruse e difficili. A spingerlo a continuare l'impegno nelle scienze sociali fu il suggerimento di Offe, l'amico di qualche anno più anziano ma già avvezzo alle strategie di sopravvivenza accademica: fare come lui, occuparsi di un tema del tutto sconosciuto a Habermas, così da impedirgli ogni possibilità di dire la sua. Per Streeck la scelta cadde sulle *industrial relations*, con un interesse tutto particolare alla loro dimensione politica, al loro contributo all'ordine sociale e alla «democrazia dei moderni». Streeck diventò dunque un apprezzato studioso di relazioni industriali e, dopo aver insegnato per alcuni anni all'università di Madison, nel Wisconsin (1988-1995), finì per seguire le orme degli antichi maestri, Habermas e Offe, accasandosi presso la Max-Planck-Gesellschaft di Colonia, città dove tuttora insegna, mantenendo ininterrottamente da quasi vent'anni la carica di direttore del Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung.

Prima di questo volume, la sua «fama tranquilla» era legata agli studi sulle associazioni datoriali e sindacali e sulle trasformazioni del capitalismo. Nei primi anni ottanta pubblicò alcuni dei saggi più influenti sul neocorporativismo, i più noti dei quali in compagnia di Philippe Schmitter, teorizzando (e auspicando) la superiorità delle democrazie capitaliste basate sui patti tripartiti tra Stato, associazioni imprenditoriali e sindacati dei lavoratori, con ampia devoluzione di responsabilità alle parti sociali, in grado di assicurare una maggiore inclusività sociale e una redistribuzione più egualitaria dei redditi, senza danneggiare la crescita economica e la produttività

delle imprese. Sempre a quel periodo risale l'ambiziosissimo programma di ricerca sull'associazionismo datoriale in Occidente, le cui ipotesi di lavoro furono esposte in un famoso saggio tuttora da consigliare (Schmitter, Streeck, 1981).

La ricerca gli scappò letteralmente di mano a causa delle difficoltà nel tenere assieme troppe variabili e troppi casi nazionali, aggravate in quegli anni «ante-internet» dai problemi logistici nell'organizzazione di un'indagine con due coordinatori, uno in Europa e l'altro negli Stati Uniti. Si trattava di errori da primo corso di metodologia della ricerca, ammessi con sincerità da entrambi i protagonisti in occasione del volume in onore di Schmitter per il suo ritiro dalla vita accademica (2006). Nessun rapporto di ricerca finale vide mai la luce, anche se un'intera generazione di studiosi si formò all'interno di quel (confuso) progetto. Non a caso vennero pubblicati molti volumi nazionali, uno dei quali riguardava l'Italia (tra i tanti prodotti editoriali gemmati dal programma iniziale vale la pena ricordare il saggio di Martinnelli e Chiesi, 1986). Alla fine, forse deluso dai rinvii di Schmitter, Streeck (1991) partorì un unico lavoro comparativo che mostrava come la frantumazione delle associazioni datoriali, elevatissima e comune in tutti i paesi studiati, andasse in direzione opposta alla tesi della maggior unitarietà degli interessi imprenditoriali, sostenuta in un influente articolo di dieci anni prima da Offe e Wiesenthal (1980).

Questa veloce ricostruzione di un passaggio d'epoca nella storia delle idee sociali di fine secolo scorso serve a capire quanto Streeck sia stato un attore protagonista, per nulla ai margini, del mainstream sociologico mondiale in tema di lavoro e relazioni sindacali. Come è noto, già all'inizio degli anni novanta la prospettiva neocorporatista, più che indicare il futuro alle democrazie capitaliste occidentali, assunse sempre più i contorni della riscoperta nostalgica di un passato ricco di promesse poi non mantenute: i «trent'anni gloriosi» del compromesso keynesiano postbellico (fine anni quaranta/fine anni settanta), nei quali gli accordi neocorporativi garantivano la crescita economica, una ragionevole redistribuzione dei redditi, lo sviluppo del welfare state. A scombinare i modelli così ben disegnati da Streeck, Schmitter e compagni, fu l'impatto non previsto della globalizzazione e della rivoluzione neoliberista che, ironia della sorte, presero avvio proprio nei primi anni ottanta, ovvero negli stessi identici anni in cui esplodeva il *neo-corporatist debate*, a onor del vero con una ricchezza e una sofisticazione di argomentazioni inusuali nelle scienze sociali.

Streeck è stato il più consapevole di questo esito paradossale degli studi neocorporatisti e negli ultimi vent'anni, oltre ad aver portato il suo contributo a importanti commissioni governative, ha scritto saggi impegnativi per criticare il conservatorismo sindacale tedesco, specie durante i due mandati di Schröder: i suoi strali contro «l'uso privato del pubblico interesse» si sono rivolti contro le strategie datoriali, politiche e sindacali, a causa dell'opportunismo con cui si cercava di difendere le rendite di posizione. Il severo esame del comportamento dei sindacati tedeschi negli anni dei governi Schröder, portò Streeck (2005, p. 163) a concludere che *«an Spd chancellor cannot govern against the unions and the opposition at the same time»*. Ancora qualche anno fa Streeck (2009) continuava a pensarla allo stesso modo, anche se con uno scetticismo via via crescente: cercare un approccio riformista per salvare il nocciolo del modello sociale europeo, per quanto ammaccato e sotto tiro.

2. Poi arriva il fallimento di Lehman Brothers e il crollo delle borse mondiali e, come negli anni ottanta, la crisi impone alla riflessione teorica di rileggere l'intero passato postbellico alla luce dei nuovi inattesi eventi. Streeck è forse lo studioso che con maggiore radicalità cerca di offrire una nuova lettura del capitalismo del Novecento alla luce degli esiti catastrofici del 2008. Lo fa andando a riscoprire tre libri pubblicati quarant'anni fa, il primo di Habermas (1973), il secondo di Offe (1977-1973), il terzo di O'Connor (1977-1973), proponendo la tesi che essi fossero in anticipo sui tempi e, con qualche importante aggiustamento, risultino più attuali ai giorni nostri rispetto ad allora. Streeck non cita Sergio Bologna e il «gruppo di lavoro sulla moneta» (Andrea Battinelli, Lapo Berti, Serena Di Gaspare, Franco Gori, Christian Marazzi, Marcello Messori, Mario Zanzani) che si aggregò intorno alla rivista *Primo Maggio*, anche in questo caso a partire dal 1973, ma a una lettura odierna appaiono sorprendenti le analogie e le convergenze tra i due percorsi teorici. Lo Streeck attuale opera infatti un riposizionamento politico su tesi di sinistra radicale, in un territorio non molto diverso da quello dell'operaismo nostrano, quasi un ritorno agli anni giovanili in parte simile alla traiettoria che da noi – per altri motivi, in primis Berlusconi – hanno imboccato alcuni studiosi, un tempo riformisti moderati, come Luciano Gallino.

Ma proviamo a raccontare i contenuti del libro. *Tempo guadagnato* inizia con una critica delle teorie della crisi sviluppate negli anni settanta dal-

la Scuola di Francoforte, in particolare da Habermas. Secondo Habermas, infatti, il *consensus* per le politiche anti-cicliche di stampo keynesiano diffusi nelle società capitaliste avanzate aveva accantonato il rischio delle classiche crisi cicliche come quella del 1929. Tuttavia, a partire dai tardi anni sessanta, periodo di relativa prosperità economica, il capitalismo era stato investito da una crisi di legittimazione in seguito alla mercificazione e all'invasione dei «mondi della vita» da parte dei mercati e delle burocrazie statali.

Secondo Streeck, tale analisi non è corretta almeno per tre ragioni. In primo luogo, la crisi di legittimazione è stata all'epoca sopravvalutata. Il rifiuto del lavoro subordinato era diffuso solo in alcune frange studentesche, molto meno tra gli operai, mentre proprio in quegli anni le donne entravano sempre più nel mercato del lavoro, accettando come «liberazione» la subordinazione al lavoro salariato. A questo proposito Streeck ironizza sugli effetti controintuitivi dei movimenti femministi, visto il loro effetto calmieratore sul mercato del lavoro, funzionale a incrementare l'offerta di manodopera in un momento di piena occupazione (maschile). In secondo luogo, negli anni ottanta si è registrato un ritorno dell'individualismo consumista, ben lontano da quanto supposto dai teorici della «crisi da legittimazione», i quali immaginavano una resistenza dei «mondi vitali» alla mercificazione capitalista di cui non si è vista traccia. Infine, la capacità degli Stati di agire come regolatori del capitalismo è stata sopravvalutata, di converso è stata sottovalutata la capacità del capitale di sottrarsi al patto sociale keynesiano per imporre un modello liberista su scala sovranazionale.

La crisi attuale, secondo Streeck, è il risultato di una mancata redistribuzione del reddito che fu imposta dallo «sciopero dei capitali» degli anni settanta, ma che fu resa politicamente sostenibile grazie a una pace sociale acquisita tramite una spesa pubblica finanziata non con le tasse sul capitale e i redditi elevati, ma (1) prima con l'inflazione; poi (2) con l'indebitamento pubblico; infine (3) con l'indebitamento privato, sfociato nella bolla finanziaria del 2008. Per Streeck queste strategie dilatorie si sono esaurite, non sono più riutilizzabili, ma il capitale sarebbe oggi in una posizione sufficientemente forte per fare un ulteriore salto di qualità attraverso lo svuotamento delle istituzioni democratiche e lo smantellamento dei diritti sociali, attraverso lo spostamento del potere politico in sedi sopranazionali non rappresentative (come, ad esempio, l'Unione Europea) e il suo esercizio da parte di élite tecnocratiche non rappresentative.

Nel secondo capitolo Streeck rivede in chiave critica le teorie prevalenti in tema di *common pool*, per cui la proprietà collettiva è per definizione una modalità di gestione più inefficiente rispetto alla proprietà privata. Secondo tali teorie, gli eccessivi debiti pubblici sarebbero stati causati da un fallimento della democrazia, la quale spinge i politici a effettuare spese insostenibili nel lungo periodo sotto la pressione delle proprie *constituencies*, allo scopo di venire rieletti. Tuttavia, analizzando l'andamento del debito pubblico dei paesi occidentali, Streeck cerca di mostrare – non sempre in modo persuasivo – come esso sia andato crescendo in corrispondenza dei tagli fiscali, della deregulation e della finanziarizzazione che hanno preso piede a partire dagli anni ottanta, quando il movimento operaio era già stato sconfitto dallo sciopero dei capitali. Gli alti deficit sarebbero quindi una caratteristica propria del capitalismo neoliberista, dove lo Stato non sarebbe in grado di sostenere adeguatamente le proprie spese con la tassazione.

Secondo Wagner, ad esempio, l'avanzare del capitalismo richiederebbe un aumento progressivo della spesa pubblica per finanziare la formazione di capitale umano e le infrastrutture, e per far fronte alle crescenti esternalità di mercato. Tuttavia, nel capitalismo neoliberista, molte funzioni statali, tra cui quella dello stesso finanziamento dello Stato, sono state privatizzate in modo da renderle immuni al controllo democratico. Le prove statistiche che Streeck porta a sostegno delle sue tesi sono la parte più debole del lavoro e sono discutibili, non fosse altro perché le due grandezze in gioco non sono tra loro commensurabili come lui vorrebbe: non è questa la sede per una disamina tecnica, ma va sottolineato che i debiti statali accumulati per il welfare sono di entità decine di volte più grandi della crescita dei profitti da capitale e finanza, per cui dalla constatazione che i secondi crescono (fatto certo) non discende che una tassazione adeguata dei profitti e delle rendite sarebbe stata da sola sufficiente a riequilibrare i deficit pubblici (prognosi errata). Può trattarsi di una strategia legittima di tipo equitativo, ma non è (solo) per questa via che si può sperare di ridurre i debiti pubblici dei paesi occidentali.

L'elemento più innovativo del libro sta probabilmente nell'analisi del passaggio dallo «Stato fiscale», dipendente dai e responsabile di fronte ai cittadini per il proprio finanziamento, allo «Stato indebitato», dipendente dai e responsabile di fronte ai propri potentissimi creditori (le banche d'affari internazionali e le loro «società di recupero crediti»), e infine allo «Stato consolidato», caratterizzato dal deficit democratico dell'Unione Europea e da

soluzioni autoritarie per la repressione dei conflitti sociali. Il potere dei *rentiers* del debito risulterebbe confermato dalla gestione della crisi finanziaria del 2008, che è stata affrontata trasferendo risorse dei contribuenti a istituzioni finanziarie che avevano versato relativamente poco in termini di tasse e che avevano estratto consistenti rendite dalla proprietà di titoli di Stato: se quindi c'è un problema di *common pool*, esso è dovuto – secondo Streeck – a un difetto di democrazia, non a un suo eccesso.

I costi della crisi sono stati scaricati sulla gran parte dei cittadini, in modo da evitare le ire dei «mercati», ovvero degli stessi *rentiers* del debito. In questo quadro, nella «diplomazia finanziaria internazionale» il sostegno internazionale a uno Stato debitore diventa un «atto di solidarietà» ai suoi creditori e al ceto superiore dello Stato debitore, che trae anch'esso benefici dalle politiche di austerità. Si tratta di una delle parti più felici del libro, perché mostra bene come l'indebitamento pubblico non sia neutro, ma produca a sua volta la nascita di una specifica classe in posizione di rendita, quella della grande finanza internazionale, capace di lucrare e speculare sulle difficoltà degli Stati nazionali. Forse Streeck dipinge in modo un po' troppo intenzionale queste catene di sant'Antonio (debiti privati, cartolarizzazioni, prestiti internazionali, rating, interessi sui debiti sovrani) come se fossero governate da una sorta di «grande vecchio» (il capitale), quando sappiamo bene quanto poco unitari siano questi attori finanziari e quanto siano solcati da fratture, divisioni, conflitti. Tuttavia, sul fatto che loro siano i primi a trarre vantaggio dal vicolo cieco in cui si sono cacciate le democrazie moderne non c'è dubbio di sorta: basta leggere la gustosissima nota 33 di p. 234 a proposito del fondo Pimco e dei modi tutt'altro che trasparenti del funzionamento delle aste sui titoli pubblici.

Il terzo capitolo comincia analizzando un articolo di Hayek del 1939 che auspica l'avvento di una federazione europea come strumento per limitare al minimo la possibilità di intervento degli Stati nella regolamentazione dei capitali. Il capitolo procede mostrando come l'Unione Europea sia diventata esattamente il meccanismo voluto da Hayek per sottrarre la sfera economica al controllo democratico; la politica diventa in questo modo intrattenimento per i ceti medi (da noi, «riflessivi») e le differenze tra i partiti vengono confinate ai temi «etici», senza che sia possibile valutare strategie alternative nella gestione dei fatti economici. Come è noto, nell'Unione Europea la Commissione non viene eletta e il Parlamento europeo non approva le leggi. Inoltre, i meccanismi istituzionali dell'Unione rafforzano circuiti

decisionali opachi, lontani dalla trasparenza, poco visibili ai cittadini, ma ben interconnessi con quelli in cui operano le élite finanziarie internazionali. I criteri di convergenza pongono vincoli sostanziali agli Stati, obbligandoli *de iure* all'adozione di politiche liberiste. Ma soprattutto, l'unione monetaria conferisce alla Banca centrale europea un grandissimo potere, libero dal controllo dei singoli Stati.

L'assenza di sovranità monetaria costringe i paesi che non sono in grado di competere con l'export dei paesi più avanzati alla «svalutazione interna» invece che alla svalutazione della moneta, puntando sulla riduzione del costo del lavoro, rafforzando così un circolo vizioso fondato sulla loro posizione subordinata all'interno della divisione internazionale del lavoro. È qui il caso di ricordare, sulla scorta di molti studiosi del secolo scorso, che le colonie si sono sempre caratterizzate come esportatrici di prodotti a basso valore aggiunto e come mercati di importazione per prodotti ad alto valore aggiunto. Tra le conseguenze di questa nuova dislocazione dei poteri ci sono lo smantellamento dei compromessi neocorporativi, il declino dei sindacati e del loro ruolo, ma anche il ridimensionamento parallelo delle associazioni datoriali. I contratti sono sempre più individualizzati e i singoli lavoratori vengono lasciati soli ad affrontare il capitale nel «libero» e sempre più precarizzato mercato del lavoro. Il welfare state viene ristrutturato e in parte privatizzato, riducendo ulteriormente il potere contrattuale del lavoratore nel mercato del lavoro (ad esempio, in Germania, attraverso le riduzioni delle indennità di disoccupazione). A ogni modo, difficilmente il consolidamento fiscale ridurrà la dipendenza degli Stati dai *rentiers* del debito, perché a tal scopo sarebbero necessari decenni di avanzi di bilancio, inoltre il trend attuale è quello di una progressiva diminuzione (relativa al Pil) degli introiti da tassazione.

Nella seconda parte del capitolo Streeck esprime il suo scetticismo nei confronti di una convergenza tra i livelli di sviluppo economico dei vari paesi dell'Unione Europea, condizione necessaria affinché l'Unione diventi «area valutaria ottimale», sfuggendo alle conseguenze negative a suo tempo evidenziate da Hayek. I trasferimenti di risorse ai paesi mediterranei sono stati inefficaci, e viene proposto l'esempio italiano come caso esemplare dell'incapacità di colmare il divario tra le proprie aree arretrate e quelle avanzate. Per Streeck, le teorie economiche mainstream non sono in grado di spiegare il fallimento delle politiche di sviluppo nel Mezzogiorno italiano perché considerano la razionalità di mercato non come un costrutto socia-

le ma come un dato universale, immediatamente utilizzabile ovunque. Le scienze sociali, invece, sarebbero in grado di spiegare l'arretratezza del Mezzogiorno mettendo a fuoco la «struttura sociale molto tradizionalista del Meridione, insistendo sul predominio ininterrotto di un'élite locale che avrebbe paura di perdere i propri privilegi con un'effettiva modernizzazione capitalistica» (p. 160). Le risorse trasferite al Mezzogiorno sono quindi state catturate dalle élite locali e usate in gran parte a fini consumistici piuttosto che per investimenti produttivi.

A livello europeo le prospettive di successo sono ancora più irrealistiche: mancano tanto la vicinanza culturale quanto l'identità nazionale necessarie a legittimare gli aiuti; le élite locali sono ancora più lontane dal controllo del potere centrale; il volume delle risorse richieste è enorme. Le risorse realisticamente disponibili bastano solo a comprare il consenso all'unione monetaria delle élite dei paesi mediterranei (e a finanziare gli import dai paesi del *core* europeo). Con l'ingresso nell'Unione dei paesi dell'Est, poi, il progetto di convergenza tramite aiuti può dirsi definitivamente archiviato, resta solo l'espansione del libero mercato nell'eurozona. I «mercati» sono interessati al mantenimento dell'euro perché hanno investito in questa valuta e vogliono ottenere il rimborso integrale dei prestiti concessi in euro. Inoltre, come già detto, l'euro è garanzia di un minore potere di intervento degli Stati nell'economia. L'euro favorisce le industrie dell'export dei paesi più forti (la cui posizione coincide con i sindacati dei lavoratori di tali paesi) perché le rende immuni dalle tentazioni protezioniste dei paesi deboli. Inoltre, i problemi economici dei paesi in deficit fanno scendere il tasso di cambio dell'euro rispetto alle altre valute, il che migliora le opportunità commerciali della parte più competitiva dell'industria europea anche al di fuori dell'Europa.

Nei paesi del Sud Europa, l'adesione all'euro è sostenuta da un'alleanza tra gli apparati di Stato e una classe media urbana orientata verso l'Europa occidentale. Le linee d'azione rispetto alla crisi sono state le seguenti: gli Stati insolventi devono essere salvati da altri Stati e non dai *rentiers* del debito; le banche in difficoltà non vanno nazionalizzate, ma devono essere salvate con i fondi pubblici; si deve impedire agli Stati insolventi di fare default; dato che una soluzione è possibile solo tramite la svalutazione generale del debito pubblico, ciò deve avvenire lentamente, in modo da permettere ai grandi investitori, che potrebbero adottare azioni punitive, di ristrutturare i propri portafogli.

Nel capitolo finale, Streeck osserva che il potere sulle politiche economiche si sta concentrando sempre più nelle mani delle banche centrali, che diventano *government of last resort* (governo di ultima istanza), senza avere il problema di legittimazione politica normalmente associato alla funzione di governo. La Banca centrale europea ha «risolto» la crisi comprando i titoli di Stato dei paesi indebitati dalle banche che li avevano già acquistati. Dalla seconda metà degli anni ottanta il tasso medio di crescita dei paesi industrializzati è diminuito costantemente. Una nuova crescita che assicurasse la stabilità della democrazia capitalistica richiederebbe un rovesciamento di tale tendenza, e non si capisce come ciò potrebbe avvenire. Lo svuotamento della democrazia richiederà strumenti efficaci per marginalizzare ideologicamente, disaggregare politicamente e tenere sotto controllo chi non si adegua.

A questo punto Streeck si chiede se sia possibile democratizzare l'Europa. L'elezione diretta dei presidenti di Commissione e Consiglio cambierebbe poco, «poiché essi non contano nulla rispetto al presidente della Banca centrale europea e della Corte di giustizia europea – per non parlare del presidente della Goldman Sachs» (p. 205). Inoltre, le differenze nazionali tra i vari paesi europei sono troppo marcate per consentire un'unione politica reale. A parere di Streeck, l'unica soluzione è l'abolizione dell'unione monetaria (paragonata al *gold standard*) e il ritorno a un sistema di tassi di cambio flessibili (oppure, in alternativa, a una Bretton Woods europea), in modo che gli Stati in difficoltà nell'immediato possano nuovamente fare ricorso alla svalutazione per trarre respiro quando incalzati dalla competizione internazionale, invece che dover ricorrere all'abbassamento del costo del lavoro. Inoltre, il ritorno alla «sovranità monetaria» garantirebbe maggiori possibilità di mettere i mercati e i capitali in qualche misura più sotto il controllo degli Stati democratici. L'euro non dovrebbe essere abolito, ma potrebbe continuare a esistere accanto alle valute nazionali come moneta di riferimento e di ancoraggio.

3. Come si è visto dalla ricostruzione che abbiamo svolto, l'idea di Streeck è quella di un contrasto divenuto insanabile tra popolazioni lavoratrici sempre più impoverite e capitalismo delle élite globali sempre più alla ricerca di nuove fonti di guadagno per ricostruire i margini di profitto. La storia si sviluppa in tre fasi: prima attraverso l'inflazione (seconda metà degli anni settanta e prima metà degli anni ottanta), poi attraverso il debito pubblico (an-

ni ottanta e novanta), infine attraverso le liberalizzazioni e la crescita a dismisura del debito privato (anni duemila). Ne deriverebbe un conflitto non più mediabile tra democrazia e capitalismo, con la conseguenza che, per salvare le classi medie e il welfare state in difficoltà dopo i «trent'anni gloriosi» a causa dell'esaurirsi del compromesso keynesiano, andrebbe contrastata la globalizzazione capitalista anche attraverso una tattica di arretramento temporaneo, ovvero in primis riconoscendo l'errore dell'euro e la necessità di un suo abbandono a favore di una ripresa del controllo sulla moneta e della leva del cambio da parte dei singoli Stati nazionali.

Venendo da uno studioso tedesco, più volte in passato consulente del governo, analisi e terapia si prestano a osservazioni ironiche. Ancora: pur rivelandosi molte tesi del libro alquanto forzate e corroborate da statistiche non così esplicative come l'autore vorrebbe, argomenti e logiche discorsive sono sempre stringenti e mai banali, come del resto ha riconosciuto lo stesso Habermas nella sua recensione, pur da posizioni opposte, orientate al rilancio del progetto di unità politica dell'Europa. Colpisce il linguaggio indignato quando Streeck conclude che «il popolo greco è stato convinto a fare un investimento fraudolento, di vaste proporzioni e con la partecipazione attiva delle grandi fabbriche internazionali di denaro» (p. 188), oppure quando si scaglia contro «le scienze politiche accademiche (che) tendono a sottovalutare la forza che l'indignazione morale può provocare sul piano politico [...] provano per ciò che definiscono "populismo" solo un elitario disprezzo, che condividono con i ceti dominanti che del resto amano frequentare» (p. 189), e infine quando inneggia a una sorta di resistenza etica: «al momento, a chi si oppone allo Stato consolidato non rimane molto altro da fare che buttare sabbia negli ingranaggi capitalistici dell'austerità e dei discorsi che la circondano» (p. 190). Del resto lo stesso Habermas (2013), nonostante il lusinghiero accostamento al 18 Brumaio di Luigi Bonaparte di Marx, osserva come «alla fine del libro egli mostra simpatia per l'aggressività cieca di una resistenza autodistruttiva che ha rinunciato a sperare in una soluzione costruttiva», per poi chiedersi come mai l'analisi svolta non lo induca alla conclusione opposta, ovvero che sia necessario «rigenerare a livello sovranazionale quella forza regolatrice dei mercati un tempo concentrata nella legislazione democratica degli Stati nazionali».

Il mondo contemporaneo descritto da Streeck è popolato da quattro grandi attori collettivi: gli Stati nazionali, ai quali vengono sottratti vieppiù poteri discrezionali perché indebitati; i capitalisti, sempre più internaziona-

lizzati, finanziarizzati e coordinati tra loro; i cittadini, i cui redditi reali stanno calando, ai quali vengono imposti i costi degli aggiustamenti dei conti pubblici e viene sottratta la stessa democrazia nazionale; le istituzioni internazionali, governate da una nuova «casta» composta da tecnici, economisti, professori, un'élite globalizzata espressione diretta del potere economico-finanziario attraverso le infinite *revolving doors* delle loro carriere personali. E i lavoratori? E il sindacato? Streeck vi fa qualche cenno distratto per suggerire come non faccia più parte dei quattro lati del problema. Vista la carriera dell'autore, che abbiamo per rapidi cenni raccontato nel primo paragrafo, ma anche vista la rivista che ospita queste riflessioni, il tema non può essere liquidato con una battuta.

Il problema non è tanto lo *union sundown*, il tramonto del sindacalismo profetizzato fin dal 1983 da Bob Dylan, per quanto faccia sorridere amaramente il fatto che trent'anni fa un menestrello aveva già a disposizione fonti e quadri concettuali per comprendere la direzione che il mondo avrebbe preso. Anche per chi – come il sottoscritto – aveva in passato considerato tale profezia come un annuncio troppo precipitoso, oramai ci sono pochi dubbi: lo si chiami come si vuole – declino, tramonto, accerchiamento – ma il sindacato è nei guai e sta attraversando uno dei periodi di minore appeal della sua storia: declino degli iscritti e del consenso popolare (almeno secondo i sondaggi di opinione); ripiegamento della contrattazione, sempre più di tipo «concessivo» e «difensivo», come si usa dire in gergo; scarso seguito nella stampa e nei nuovi media; pochissima attenzione da parte di studiosi e intellettuali, tanto che in molte università sono stati chiusi i corsi di relazioni industriali e ai giovani ricercatori vengono suggeriti altri campi di studio con maggiori prospettive di carriera.

La letteratura di settore segnala inoltre, su un piano più generale, tre variabili indipendenti che congiurano contro la rivitalizzazione dell'esperienza sindacale: i cambiamenti strutturali dell'economia (globalizzazione), l'impatto delle nuove tecnologie (informatica e internet), gli assetti istituzionali delle relazioni tra attori sociali (liberismo). Sotto questo profilo Streeck è giustificato nella sua disattenzione. Ovunque nel mondo, l'intreccio di queste tre variabili erode in modo inesorabile gli assetti tradizionali delle negoziazioni e delle tutele sindacali. L'esito finale e convergente risulta essere una riduzione strutturale del peso dell'attore sindacale, che ottiene sempre meno risultati nel conseguimento dei suoi obiettivi, specialmente nell'ambito delle relazioni industriali (che dovrebbe essere la sua arena elettiva). At-

tenzione: il sindacato non scompare, una sua sopravvivenza subalterna e marginale viene anzi in qualche modo «istituzionalizzata», non viene messa in discussione la sua esistenza burocratica, ma a tramontare è il suo ruolo di attore rilevante nel poligono di forze su cui si reggono l'economia, la politica e la società nel mondo di oggi.

Il punto di svolta sono gli anni settanta e l'assenza di una strategia sindacale di rafforzamento degli assetti neocorporativi. Perché quegli assetti non hanno resistito? Perché il sindacato non ha fatto tutto il necessario per difenderli, anzi è sembrato demolirli nella convinzione che fossero un limite alla sua forza espansiva? Proprio sulla scorta delle molteplici osservazioni contenute in questo volume, sarebbe utile uno sforzo ulteriore di approfondimento analitico per identificare le premesse al declino insite nelle scelte (in apparenza) vittoriose fatte negli anni del sindacato in auge. In questa prospettiva, l'irrelevanza attuale andrebbe spiegata con le scelte – o le non scelte, o le scelte sbagliate – che hanno punteggiato la storia passata del sindacalismo, ovvero con i vincoli imposti dal lascito degli anni ruggenti. Se il destino del sindacato dipendesse solo dalle scelte attuali dei suoi dirigenti, da qualche parte si dovrebbe rinvenire almeno un esempio, una «mosca bianca», di successo sindacale. Se invece, come è facile constatare, il declino è universale, tranne in parte nei mitici paesi nordici (sui quali torneremo), la conclusione che se ne deve trarre è che esso non dipende dalla qualità delle strategie, ma dalle sfide cui si deve fare fronte oggi, in primo luogo, e dalle eredità negative del passato, in secondo luogo. Insomma, invece della museificazione e della santificazione dei leader del movimento sindacale degli anni settanta, bisognerebbe avviare con il dovuto approfondimento una vera e propria «critica del sindacalismo forte», per comprendere le ragioni dell'irrelevanza odierna, come pure per comprendere i margini (*constraints*) entro cui i dirigenti di oggi possono agire. Si pensi, ad esempio, al ruolo e alle teorizzazioni di Bruno Trentin, in particolare in tema di diritti, o al costante rifiuto della logica partecipativa, oppure alle vicende Fiat.

Non è questa la sede per una disamina esaustiva, ma si possono indicare alcuni spunti a mo' di promemoria per quanto riguarda il nostro paese. Il primo e più ovvio esempio riguarda le pensioni. Il sindacalismo in ascesa conquistò le pensioni con il metodo retributivo nel 1969. Lo fece per tutti, fin da subito, anche per chi aveva stipendi altissimi (dirigenti d'azienda e del settore pubblico in primis), senza che mai nessuno in tutti questi decenni si sia fatto carico di una proposta sensata per mettere un tetto a una norma

che, fatta con le più buone intenzioni, ha avuto l'effetto di dare molto di più a chi già aveva gli stipendi alti o aveva la possibilità di elevarseli negli ultimi anni della carriera lavorativa. Solo oggi il nodo viene al pettine, ma per quarant'anni nessun sindacalista si è mai posto il problema di raddrizzare questa «furbizia» legalizzata a favore dei ceti più abbienti. Si tratta solo di un esempio, ma se ne potrebbero fare all'infinito.

Per non parlare della scelta sindacale di risolvere i problemi di aggiustamento del settore industriale e degli apparati pubblici tramite i prepensionamenti, tanto in voga negli anni settanta, ottanta e novanta, e in parte all'origine del numero esagerato di pensioni oggi erogate nel nostro paese. A questo si aggiunge la resistenza inusitata all'innalzamento dell'età pensionabile – sarebbe istruttivo contare il numero di scioperi generali, tutti unitari, in nome di un principio/diritto solo proclamato e mai giustificato, i cui costi ricadono oggi in toto sulle spalle delle generazioni future. L'esplosione della spesa pubblica e il debito degli anni ottanta (pensioni + sanità + enti locali), da cosa dipendono se non da un'eccessiva condiscendenza verso le cosiddette «conquiste», che altro non erano se non privilegi generazionali – tutti sanciti da accordi unitari – scaricati sulle spalle di chi sarebbe venuto dopo? Streeck non è d'accordo e pensa che basterebbe tassare i redditi alti e le rendite finanziarie, ma non porta mai un numero a sostegno di questa sua illusione. Come abbiamo già detto, si tratta della parte più debole della sua argomentazione.

Analoghe riflessioni potrebbero essere fatte a proposito del Sud e dell'ottimistica visione del ruolo che avrebbero avuto i patti d'area e i patti territoriali proposti negli anni novanta. Di recente tanto Nicola Rossi quanto Carlo Trigilia hanno scritto in modo autocritico su quelle vicende, nel corso delle quali, secondo alcuni calcoli, sono state sperperate più risorse che per l'intera Cassa del Mezzogiorno, con risultati infinitamente minori. Eppure non ci voleva molto per capire – già allora – che distribuire risorse localmente, in nome di una supposta virtuosa vitalità della società meridionale, avrebbe condotto a sperperi giganteschi, consentendo alle classi dirigenti locali al comando di istituzioni (Comuni, Province, Regioni) e associazioni (industriali, artigiani, commercianti, agricoltori e forse anche sindacati) di arricchirsi con i soldi pubblici/europei e di spenderli in consumi «affluenti» (suv, seconda casa, barca, gioielli ecc.), privi della benché minima ricaduta in termini di sviluppo locale. Perfino un osservatore lontano come Streeck se ne accorge e giunge alle stesse conclusioni (pp. 159-172).

L'altro appuntamento mancato è quello con la strategia della partecipazione e della responsabilità, pur se timidamente tentata in qualche momento, specie nei primi anni ottanta. Il punto di fondo è che il sindacalismo degli anni d'oro è rimasto fino in fondo antagonista e ostile alla disciplina sui luoghi di lavoro, la cui piena accettazione è il primo presupposto di qualsiasi esperimento partecipativo. Non a caso la Cisl ha rotto con la Cgil sui punti di contingenza e non sui quaranta giorni alla Fiat, sui problemi di governo macroeconomico e di politica dei redditi e non sull'idea che l'ultima parola sui problemi di organizzazione del lavoro ce l'abbiano i dirigenti d'azienda e non i delegati sindacali. Nel corso dei decenni, il sindacato è arrivato a scontrarsi con i limiti immanenti all'espansione delle rivendicazioni. Un sindacato troppo forte e intransigente rischia di diventare un gruppo di protezione di interessi particolari, finanche corporativi, che possono andare a scapito di interessi più vasti e di più ampio respiro: basti pensare ai conflitti generazionali, frutto imprevisto e avvelenato delle conquiste, all'apparenza sacrosante, in tema di pensioni.

Il rischio è quello di trovarsi a operare secondo una stretta logica di inclusione/esclusione che va a discapito di coloro che si trovano all'esterno della barriera protettiva dell'organizzazione. Un sindacato debole è senz'altro una tragedia per il lavoro subordinato, ma un sindacato troppo potente rischia a sua volta di condannarsi all'estremismo di facciata, come nel caso della Fiom, se non riconosce che potere e responsabilità, come diceva Guido Baglioni nel 1980, sono due facce della stessa medaglia. Purtroppo questo nodo gordiano non è mai stato sciolto in modo risolutivo (esigibile, nel linguaggio sindacale), né prima né dopo la stagione degli allori. Sotto questo profilo, ritorna d'attualità l'insegnamento di Mancur Olson (1984), quando sottolineava come il peso irresponsabile delle *constituencies* sindacali e datoriali sui bilanci pubblici avrebbe condotto alla stagnazione, se non si fosse verificata una svolta neoliberista oppure una loro responsabilizzazione (caso nordico). Streeck non ne è convinto, ma ancora una volta il suo racconto è perfettamente compatibile con una lettura alternativa, più realistica, che metta nel dovuto conto le tendenze *overlapping* degli anni settanta e ottanta.

Quelli fin qui citati sono tutti esempi di come il «sindacato di oggi», ovunque nel mondo, debba fare i conti con le contromosse ai successi del «sindacato di ieri». Tale reazione è sicuramente guidata dal pensiero neoliberista e da chi sta in alto nella scala sociale. Fin qui Streeck ha ragioni da

vendere. Ma la domanda da porsi è la seguente: perché questa reazione neoliberista ha così tanto consenso in quelle che un tempo si chiamavano le «classi subalterne» e nelle classi medio-basse escluse dai circuiti finanziari internazionali? Perché non c'è una reazione/mobilitazione progressista alla dilagante reazione neoliberista? La risposta che spesso si tende a dare, a volte anche tra le righe di questo volume, rinvia a una sorta di «cospirazione del male», organizzata nell'ombra da oscuri potentati, con al vertice le trame delle grandi società finanziarie internazionali. Non mi pare venga in questo modo colto il punto dolente. Certo, conta lo squilibrio nei rapporti di forza, l'insignificanza di molte proposte sindacali e politiche, ma bisogna pur chiedersi perché i lavoratori e i cittadini (tranne i pensionati) abbiano ritirato la loro fiducia nell'azione sindacale come via per il miglioramento delle loro condizioni di vita.

A mio avviso, conta molto più di quanto si creda il peso di decenni di «effetti perversi dell'azione collettiva», cui i sindacalisti di ieri non hanno prestato la dovuta attenzione. Se un lavoratore viene danneggiato dallo sciopero dei ferrovieri, prima o poi ne riterrà responsabile il sindacato, non i ricchi del mondo; se un lavoratore acquista una Fiat con molteplici difetti dovuti con ogni evidenza al processo produttivo, prima o poi se la prenderà con la scarsa qualità dovuta al «potere operaio» sulle linee, non con il Marchionne di turno che cerca di farle funzionare; se un lavoratore non può fare gli straordinari che vuole per prendere qualche soldo in più, prima o poi sarà il sindacato a essere messo sotto accusa; e avanti così con tutti i mille altri esempi di questo tipo (basta solo pensare a cosa accadeva e accade nel pubblico impiego).

4. Probabilmente è ingeneroso chiedere ai sindacalisti di farsi carico di questi dilemmi. Ma allora bisogna accettare l'idea che il sindacalismo debba essere tenuto a bada, frenato, limitato, perché, come qualsiasi altro monopolio, quando è troppo forte tutela in modo eccessivo una parte di interessi a scapito di un'altra parte di interessi che pur convivono all'interno degli stessi individui. La reazione agli eccessi sindacali a partire dagli anni ottanta prende il nome di «svolta neoliberista», *pour cause*, quasi a mettere in chiaro il fastidio popolare verso un eccesso di azione collettiva di tipo disciplinatorio che aveva dominato gli anni del «contropotere sindacale», e che forse spiega la non reazione a politiche oggettivamente divisive. Sotto sotto è quanto sembra pensare in modo implicito anche Streeck, visto che, dopo u-

na vita passata a studiare le relazioni sindacali, in questo libro non pone alcuna speranza in una loro rinascita per risolvere i problemi da lui sollevati, nonostante riguardino il cuore stesso dell'azione sindacale: la redistribuzione dei redditi e il livello di vita delle classi meno abbienti.

Un ultimo problema viene a questo punto a intersecarsi con la discussione fin qui svolta: il tema della «democrazia dei contemporanei» e il ruolo delle élite (anche sindacali). Molto tempo fa Giovanni Sartori si domandò cosa fosse da preferire: una più ampia partecipazione dei cittadini ai processi decisionali (la democrazia in entrata), oppure una più estesa distribuzione equitativa di beni e servizi (la democrazia in uscita). In termini analitici, la democrazia in entrata ricerca il consenso ex ante: dunque, quasi per definizione, lo trova sempre, pur se a scapito della «qualità» dei beni pubblici prodotti; la democrazia in uscita verifica la soddisfazione dei cittadini ex post, correndo forse più rischi ma anche capitalizzando meglio le risorse (tasse) estratte ai cittadini. In questi decenni, tale biforcazione teorica ha scavato a lungo e in modo impreveduto nelle accademie di mezzo mondo, ma quel che conta rilevare in sede finale, proprio sulla scorta dell'ultimo Streeck, è quanto difficile possa essere il futuro dello Stato democratico quando vengono meno tutte le aspettative di una qualche redistribuzione «in uscita», quando anzi lo si immagina programmaticamente votato a squilibrare i rapporti tra ricchi e poveri. Nel volume inglese, uscito sempre nel 2013 e citato all'inizio di questo articolo, *Politics in the Age of Austerity*, vi è un importante saggio di Sven Steinmo (2013, pp. 84-107), con un sorprendente siparietto finale tra Streeck e Steinmo. L'importanza della vicenda svedese – e per estensione di Norvegia, Danimarca e in parte del Belgio – non ha bisogno di spiegazioni perché ha a che vedere con l'unica area del mondo in cui resiste un sindacato forte e, allo stesso tempo, non vi sono le sindromi da «Stato indebitato» denunciate da Streeck. Il compromesso keynesiano è vivo e vegeto. Anche se aggiustamenti e austerità non sono mancati, sono stati condotti prima e in modo equitativo da sindacati e partiti di sinistra, non dopo una sconfitta, solo da parte delle controparti liberiste.

Nonostante le migliaia di ricerche sulle relazioni sindacali, molto spesso inutili e ripetitive, sappiamo poco in chiave comparativa su cosa davvero conti il sindacato dentro e fuori i luoghi di lavoro. Tuttavia, da quel che si intuisce anche da questo saggio di Steinmo, in Svezia da molti decenni il sindacato ha rinunciato a qualsiasi «contropotere» interno ai luoghi di lavoro in cambio di solide garanzie per quanto riguarda: la sua sopravvivenza or-

ganizzativa (sistema Ghent); la politica dei redditi (accordi neocorporativi); un welfare fortemente egualitario e redistributivo. Rinunciare al «contropotere» significa qualcosa di ben più concreto di una vaga aspirazione partecipativa, significa che in azienda comandano i dirigenti e che compito dei sindacalisti, presenti nei consigli di amministrazione, è quello di convincere i lavoratori ad adeguarvisi, anche quando la decisione è quella di licenziare o chiudere uno stabilimento. Nessun sindacalista nostrano di qualsiasi sigla sindacale potrebbe seguire l'esempio svedese, ma si dovrà pur riflettere sul fatto che, nonostante la globalizzazione e l'onda neoliberista siano giunte anche in Svezia e nei paesi contermini, tali modelli abbiano retto senza sostanziali scossoni. Certo, anche lì sono arrivati i tagli alla spesa pubblica, ma con la partecipazione del sindacato e senza mettere in discussione il compromesso neocorporativo.

Streeck scrive a Steinmo chiedendogli come mai i cittadini svedesi non protestino e non scendano in piazza contro le politiche di austerità e il relativo peggioramento delle condizioni di vita. E lui risponde come avrebbe potuto rispondere Sartori: «molti pensano che la Svezia abbia raggiunto i suoi notevoli risultati per il fatto di essere il paese più democratico al mondo [...], e che siccome i risultati sono stati progressisti il processo dovesse essere stato democratico». Non è così: la Svezia non conosce un processo democratico partecipativo, ma «un sistema politico nel quale le élite hanno una considerevole discrezionalità e autonomia per fare ciò che credono per tutelare al meglio gli interessi dei loro cittadini, e solo in un secondo momento i cittadini possono giudicare se queste élite siano state veramente efficaci» (p. 103, traduzione nostra). Steinmo conclude dicendo che il modello svedese si è costruito in un lunghissimo arco di tempo grazie a tre condizioni: élite lungimiranti e convergenti (comprese quelle sindacali), che spesso hanno preso decisioni contrarie all'opinione dei cittadini e dei lavoratori; una forte deferenza sociale dentro e fuori i luoghi di lavoro; un'ampia fiducia interna alle diverse componenti dell'élite, come pure tra i cittadini e le élite.

Insomma, «Tronti a Stoccolma», prima le élite e poi il popolo: la sua «autonomia del politico», vista la poca fortuna in patria, ha trovato rifugio e gloria da quelle parti. Se questo tipo di approccio fosse anche solo in parte verosimile, la ricostruzione storica del dopoguerra dovrebbe mettere a fuoco come mai in alcuni (pochi) paesi alcune élite sindacali e politiche lungimiranti (di sinistra) siano riuscite nel capolavoro di «salvare capra e cavoli»,

mentre nel resto del mondo occidentale all'unisono le élite sindacali e politiche di sinistra, a volte con arroganza pseudo-intellettuale, non sono riuscite a fare altro che scavarsi da oltre trent'anni la fossa sotto i piedi in nome della fedeltà a incomprensibili «principi non negoziabili».

Si tratta di parole e orizzonti inattuali nella babele democratico-populista della contemporaneità. La siderale distanza che separa la composta discussione nordica dalla *caciara* nostrana segnala da ultimo la ragione del cul de sac in cui si sono infilate le democrazie contemporanee, il loro evidente declino, ma, insieme, l'inevitabile tramonto di un sindacato incapace di fare i conti con i propri successi (passati). Streeck sembra prenderne atto e cercare altrove, nel populismo, nelle «moltitudini» à la Toni Negri, i potenziali di resistenza critica: a fronte del progressivo svuotamento della democrazia, «se il popolo dello Stato, organizzato democraticamente, può dimostrare il proprio senso di responsabilità solo rinunciando alla propria sovranità nazionale e limitandosi per generazioni a garantire la possibilità di ripagare i propri creditori, potrebbe allora risultare più responsabile tentare, per una volta, la strada del comportamento irresponsabile», cioè la ribellione di strada. A parte le facili battute sull'irrealismo dell'alternativa proposta da un anziano studioso prossimo alla pensione, a noi basta constatare il ritardo di un dibattito nostrano che sembra incapace di fare i conti con i problemi duri dell'attualità e che si rinchiude nelle riserve indiane degli scontri su «rappresentatività», «titolarità contrattuale» ed «esigibilità dei diritti», per non parlare del tormentone sulla «democrazia partecipativa».

Riferimenti bibliografici

- Habermas J. (2013), *Democrazia o capitalismo? La miseria capitalistica di una società planetaria integrata economicamente e frantumata in Stati nazionali*, in *www.resetdoc.org*, 2 settembre.
- Habermas J. (1973), *Legitimationsprobleme im SpätKapitalismus*, Francoforte, Suhrkamp Verlag [*La crisi della razionalità nel capitalismo maturo*, 1975, Bari, Laterza].
- Martinelli A., Chiesi A. (1986), *La rappresentanza degli interessi imprenditoriali come meccanismo di regolazione sociale*, in Lange P., Regini M. (a cura di), *Stato e regolazione sociale*, Bologna, Il Mulino.
- O'Connor J. (1977), *La crisi fiscale dello Stato*, Torino, Einaudi [ed. orig. 1973].
- Offe C. (1977), *Lo Stato nel capitalismo maturo*, Milano, Etas Libri [ed. orig. 1973].
- Offe C., Wiesenthal H. (1980), *Two Logics of Collective Action, Political Power and Society Theory*, in *Political Power and Social Theory*, 1, pp. 67-115.
- Olson M. (1984), *Ascesa e declino delle nazioni. Crescita economica, stagflazione, rigidità sociale*, Bologna, Il Mulino.
- Schafer A., Streeck W. (a cura di) (2013), *Politics in the Age of Austerity*, Cambridge, Cambridge Polity Press.
- Schmitter P.C., Streeck W. (1981), *The Organization of Business Interests. Studying the Associative Action of Business in Advanced Industrial Societies*, Colonia, WZB discussion paper IIM/LMP/81/13.
- Steinmo S. (2013), *Governing as an Engineering Problem: The Political Economy of Swedish Success*, in Schafer, Streeck (a cura di), pp. 84-107.
- Streeck W. (2013), *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Milano, Feltrinelli.
- Streeck W. (2009), *Re-forming Capitalism: Institutional Change in the German Political Economy*, Oxford, Oxford University Press.
- Streeck W. (2005), *Industrial Relations: From State Weakness as Strength to State Weakness as Weakness. Welfare Corporatism and the Private Use of the Public Interest*, in Green S., Paterson W.E. (a cura di), *Governance in Contemporary Germany. The Semisovereign State Revisited*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Streeck W. (1991), *Imprenditori e sindacati: eterogeneità degli interessi e capacità organizzativa*, in *Stato e Mercato*, 1.

ABSTRACT

Tempo guadagnato di Wolfgang Streeck è un importante contributo alla nostra comprensione della crisi dei debiti sovrani europei e del funzionamento della democrazia europea contemporanea. Non a caso è uno dei libri più discussi degli ultimi due anni, in un dibattito che ha visto anche il coinvolgimento diretto di Jürgen Habermas. Streeck sottolinea come l'abbandono da parte del capitale del patto sociale fordista sia andato di pari passo a uno svuotamento delle democrazie europee, gestito tramite la delega di importanti fette di sovranità nazionale alle istituzioni dell'Unione Europea. Gli alti debiti sovrani sarebbero il risultato di un mancato controllo pubblico sulla finanza e di un fallimento nell'evitare l'aumento delle disuguaglianze economiche attraverso la tassazione. Tuttavia le tesi di Streeck non tengono conto degli eccessi della spesa pubblica nei paesi maggiormente indebitati. Inoltre, l'assenza dalla sua riflessione del ruolo di un attore storicamente importante come il sindacato porta a interrogarsi su quali siano gli errori passati del sindacalismo e quale possa essere il suo posto nella società odierna.

NEOLIBERAL GLOBALIZATION, DECLINE OF DEMOCRACY, UNION SUNSET

Buying Time by Wolfgang Streeck is an important contribution to our understanding of the sovereign debt crisis and of the functioning of contemporary European democracy. Indeed, it is one of the most debated books in the last two years, in a discussion that has directly involved Jürgen Habermas too. Streeck explains how the desertion on the part of capital of the Fordist social pact has been accompanied by the hollowing out of European democracies, which was managed through the delegation of important parts of national sovereignty to the institutions of the European Union. According to the author's view, high sovereign debts are mainly the result of a lack of public control on finance and of the failure to tackle the increasing economic inequality through taxation. However, Streeck's theses do not take into account the excessive public spending of the most indebted countries. Moreover, the absence in his reasoning of a historically important actor, the trade unions, invites us to interrogate ourselves on the past mistakes of trade unionism and on its possible place in contemporary society.

TENDENZE

Come (e perché) sostenere la contrattazione collettiva transnazionale d'impresa in Europa

Stefano Giubboni*

1. Le relazioni industriali nella crisi europea

La grande crisi ha avuto, e continua ad avere, un impatto assai diseguale sulle economie dei paesi dell'Unione Europea, aggravando, in particolare, quella pericolosa traiettoria di progressiva divergenza che minaccia – già oggi, e ancor più in prospettiva – la tenuta dell'eurozona. Anche l'impatto sui diversi sistemi di relazioni industriali dei paesi dell'Unione, e dell'eurozona in particolare, è stato inevitabilmente differenziato; tuttavia, anche in quest'ambito, è possibile rintracciare alcuni tratti comuni o almeno talune direzioni o traiettorie di fondo che sembrano accomunare nella crisi le esperienze nazionali.

Uno di tali tratti più evidenti – e insieme l'aspetto forse più significativo di quella che Baccaro e Howell (2013) hanno definito la comune «traiettoria in direzione neo-liberista» dei sistemi di relazioni industriali in Europa – è senz'altro rappresentato dalla progressiva e sempre più accelerata erosione della contrattazione collettiva *multi-employer*, e segnatamente del ruolo, già baricentrico nelle principali economie dell'eurozona, del contratto collettivo nazionale di categoria o di settore¹. La crisi tuttora in atto ha certamente accentuato la tendenza, pur non nuova, a un progressivo «affievolimento della contrattazione salariale centralizzata» (Sciarra, 2014, p. 3), rafforzando, di converso, il ruolo di quella decentrata (d'impresa, anzitutto), cui non a caso è sempre più esplicitamente diretto il favore di quell'insieme assai eterogeneo, ma sempre più pervasivo, di orientamenti, raccomandazioni, vincoli di vario genere e di diversa natura, che siamo soliti compendiare con la formula, volutamente vaga e allusiva, della nuova governance economica europea².

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

Nota introduttiva al rapporto di Silvana Sciarra, Maximilian Fuchs e André Sobczak e alla risoluzione della Confederazione europea dei sindacati.

¹ Vedi Carrieri, Treu (2013), ove ampi riferimenti europei e comparati.

² Su cui vedi, da ultimo, Giubboni (2014).

Il caso della Germania – il paese-guida dell’Unione, che ha rafforzato negli anni della crisi la propria egemonia economica sul continente, incrementando il proprio vantaggio comparativo sui partner più deboli, tra cui evidentemente l’Italia – è in tal senso paradigmatico per le dimensioni, lì davvero impressionanti, di tale tendenza a una progressiva fuoriuscita delle imprese dalla contrattazione di categoria (che ha conosciuto in pochi anni, infatti, una drastica contrazione del proprio ambito di copertura) e a un simmetrico potenziamento del rilievo della negoziazione decentrata³. Quello tedesco è tuttavia un caso tutt’altro che isolato, per quanto di eccezionale rilievo per la centralità economica del paese e la rapidità del mutamento, che ha in effetti investito, con una profondità altrove sconosciuta, un’intera tradizione di relazioni sindacali. Una misura come il salario minimo legale, appena approvata dal *Bundestag* all’esito d’un difficile percorso parlamentare, non avrebbe con ogni probabilità mai potuto vedere la luce (a prescindere dalle speciali condizioni di contesto politico che l’hanno resa possibile) in assenza d’un cambiamento così profondo del sistema di contrattazione collettiva di quel paese.

La grande crisi ha perciò rafforzato tali processi, peraltro già in atto nei diversi sistemi nazionali, senza tuttavia sprigionare (salvo quanto si osserverà più avanti a proposito della contrattazione aziendale transnazionale) vere dinamiche di europeizzazione delle relazioni collettive e contrattuali. La crisi ha, anzi, per molti versi rafforzato le spinte alla differenziazione, secondo logiche di ri-nazionalizzazione (competitiva) delle risposte degli attori collettivi e pubblici, che hanno riguardato anche altre aree di *policy*. Neppure i sistemi di contrattazione collettiva sono infatti rimasti immuni da quella «trappola della competitività» (Gallino, 2012, p. 81) che, sotto la robusta pressione delle politiche di consolidamento fiscale e di riforma dei mercati del lavoro raccomandate nell’ambito della governance economica europea, ha spinto i singoli sistemi nazionali a strategie di aggiustamento competitivo spesso «a danno del vicino», con «rischi crescenti di concorrenza al ribasso» (Carrieri, Treu, 2013, p. 23)⁴.

³ Sulla dinamica della contrattazione collettiva decentrata in Germania vedi, da ultimo, Haipeter, Lehndorff (2014).

⁴ Sulle strategie di «svalutazione interna competitiva» messe in atto da parte degli Stati dell’Unione, in coerenza con le politiche di *austerity* veicolate per il tramite della governance europea, vedi le riflessioni critiche di Crouch (2013) e Martin (2013), nonché, più in generale, la fosca analisi di Streeck (2013), di cui vedi specialmente pp. 172-ss. sull’atteggiamento del sindacato tedesco.

È invece sostanzialmente mancato – anche per l'inerzia degli stessi sindacati nazionali⁵ – quell'«ossigeno sovranazionale» che, secondo autorevoli osservatori⁶, avrebbe potuto almeno in parte mitigare le crescenti difficoltà sperimentate all'interno dei singoli sistemi di relazioni industriali⁷, favorendo risposte coordinate nel tentativo di far emergere interessi collettivi comuni a livello europeo. Un tale interesse, che negli auspici avrebbe dovuto essere spinto da un'introvabile solidarietà collettiva europea⁸, non è in realtà emerso, e si sono piuttosto rafforzate – come appena osservato – le spinte all'accentuazione delle demarcazioni e della frammentazione su base nazionale.

La contrattazione collettiva cosiddetta istituzionale, regolata dagli artt. 154 e 155 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, ha subito lo stesso processo di apparentemente inarrestabile declino toccato in sorte, con evidente accelerazione dopo il grande allargamento avviato nel 2004, alla legislazione sociale euro-unitaria per direttive, alla quale tale modello di dialogo tra le parti sociali a livello sovranazionale è, in effetti, sostanzialmente strumentale. Tale «risorsa regolativa» dell'ordinamento euro-unitario⁹ – una contrattazione «istituzionale» in quanto funzionale al processo legislativo sovranazionale – ha inevitabilmente risentito della crisi che ha investito il modello di armonizzazione per direttive, praticamente abbandonato dalle istituzioni dell'Unione¹⁰.

Quello che Craig (2014, p. 29), nell'analizzare la nuova «gerarchia liquida»¹¹ delle fonti del diritto dell'Unione, ha efficacemente definito come «il passaggio dalla legge al contratto» è, in tutta evidenza, un fenomeno ben diverso dall'ipotesi di valorizzazione della contrattazione collettiva para-legi-

⁵ Assai riluttanti, anzitutto, a delegare effettivi poteri decisionali alle rappresentanze europee.

⁶ L'efficace espressione citata nel testo – ripresa da Carrieri, Treu (2013, p. 14) – è di Cella (2012).

⁷ Oppure, secondo prospettive più pessimistiche, la tendenza a un vero e proprio declino del ruolo storico delle relazioni industriali, come argomenta Crouch (2012).

⁸ Vedi le analisi teoriche ed empiriche raccolte (in frangenti che ispiravano, peraltro, un maggior ottimismo) nel ricco volume curato da Beckert, Eckert, Kohli, Streeck (2004).

⁹ Vedi l'ormai classica analisi di Lo Faro (1999).

¹⁰ Di «stato comatoso della contrattazione collettiva europea istituzionalizzata» parla, impietosamente ma giustamente, Lo Faro (2012, p. 154). L'ultimo esempio, in ordine di tempo, di direttiva di recepimento di un accordo quadro tra le parti sociali europee dà bene il senso della sostanziale marginalità assunta da questo modello di contrattazione: vedi la direttiva 2010/32/UE.

¹¹ Per riprendere la metafora, di chiara ascendenza baumaniana, di Martelloni (2012).

slativa originariamente prefigurata dall'Accordo sulla politica sociale allegato al Trattato di Maastricht. Quello individuato da Craig è piuttosto un fenomeno di disarticolazione delle fonti riconducibili al metodo comunitario classico, caratterizzato dal sopravanzare, nell'ambito della nuova governance economica dell'Unione, di modelli regolativi di tipo intergovernativo-contrattuale di nuovo conio, che non rispettano i crismi della *rule of law* eu-ro-unitaria.

Una certa «resilienza», anche in tempi di crisi economica, sembra invece aver dimostrato il cosiddetto dialogo sociale settoriale (Giubboni, Peruzzi, 2013), ma occorre avere la consapevolezza che anche tale modello «debole» di contrattazione collettiva europea – per quanto sostenuto dalla Commissione – resta, nel complesso, un fenomeno di ancora scarso rilievo funzionale nella dinamica delle relazioni industriali in Europa.

Una storia in parte diversa è, viceversa, quella della contrattazione collettiva autonoma transnazionale¹², che si svolge coinvolgendo territorialmente più Stati membri dell'Unione, a livello di impresa o di gruppo multinazionale, oggetto del rapporto e della risoluzione della Confederazione europea dei sindacati (Ces) che si pubblicano qui di seguito, cui è bene dedicare la dovuta attenzione.

2. Il rapporto e la proposta della Ces per un quadro giuridico opzionale a sostegno della contrattazione aziendale transnazionale in Europa

Come documentano nel loro rapporto Silvana Sciarra, Maximilian Fuchs e André Sobczak, gli accordi collettivi aziendali transnazionali (Tca, *Transnational company agreements*) costituiscono oggi l'espressione probabilmente più vitale e dinamica di un'incipiente tendenza all'europeizzazione delle relazioni industriali. Il carattere in tal senso più significativo e rimarchevole di tali accordi¹³ è che essi sono il frutto di dinamiche spontanee di autorego-

¹² La crisi economica ha, in questo caso, parzialmente agito da stimolo a tale contrattazione, visto che molti accordi conclusi in questi anni hanno avuto come oggetto possibili metodi di gestione consensuale dei processi di ristrutturazione aziendale: vedi da Costa, Rehfeldt (2013).

¹³ Il rapporto oggetto di queste note introduttive dà ampiamente conto dell'ormai cospicua letteratura in materia di Tca, e a esso pertanto si rinvia. Anche i *Quaderni* si sono oc-

lazione sociale: rappresentano, cioè, forme – se si vuole ancora embrionali, ancorché sempre più diffuse all'interno delle grandi imprese multinazionali operanti in Europa – di espressione di autonomia collettiva oltre i confini nazionali.

Il fenomeno si è in effetti rafforzato e diffuso, in via autonoma, a partire dai primi anni duemila, al di fuori di un vero e proprio sostegno istituzionale diretto della Commissione, che pure ne ha fatto oggetto di crescente attenzione dopo la pubblicazione della nuova agenda sociale europea per il periodo 2005-2010¹⁴, nella quale si faceva per la prima volta riferimento all'ipotesi di un quadro giuridico opzionale.

È noto che i Tca sono stati negoziati, in larga maggioranza, con imprese o gruppi multinazionali nei quali sono presenti e operanti Comitati aziendali europei (Cae), alla stregua della disciplina ora contenuta nella direttiva di revisione 2009/38/CE. Il fatto che siano in larga parte negoziati (anche) dai Cae, e che questi abbiano giocato un ruolo di essenziale rilievo nello sviluppo dei Tca, non fa tuttavia di tale forma di contrattazione collettiva – peraltro assai eterogenea al proprio interno, per materie trattate e natura degli impegni assunti dalle parti – una fattispecie oggetto, in senso stretto, di sostegno (neppure indiretto, a ben vedere) delle istituzioni sovranazionali.

La direttiva 2009/38 non conferisce, infatti, poteri negoziali ai Cae, limitandosi a prevedere, in favore di essi, diritti di informazione e consultazione. Onde deve ritenersi che la diffusione e la crescita di rilevanza qualitativa, oltre che quantitativa, dei Tca sia per l'appunto fenomeno interamente ascrivibile a dinamiche spontanee di autoregolazione sociale «dal basso» e di autonomia collettiva transnazionale, svolgentisi in un sostanziale vuoto regolativo, dunque nell'assenza, a oggi, di un sostegno istituzionale sovranazionale. A differenza di quanto vale per la contrattazione istituzionalizzata e, sia pure in minor misura e in forme molto diverse, per lo stesso dialogo sociale settoriale, un eventuale intervento normativo dell'U-

cupati a più riprese del tema, più di recente con i contributi apparsi nel numero 3 del 2013 (vedi, in particolare, i saggi di Leonardi, Ales, Alaimo e Scarponi).

¹⁴ Il rapporto in commento prende in esame i principali documenti prodotti in materia dalla Commissione europea, di cui vedi, in particolare, il Commission staff working document, *The Role of Transnational Company Agreements in the Context of Increasing International Integration*, COM(2008) 419 final, e, più di recente, il Commission staff working document, *Transnational Company Agreements: Realising the Potential of Social Dialogue*, SWD(2012) 264 final.

nione in tema di Tca rappresenterebbe pertanto, come è stato ben osservato, «una risposta a un fenomeno sociale autonomo, le cui radici debbono essere rinvenute nel sistema di relazioni industriali più che in quello giuridico» (Lo Faro, 2012, p. 157).

Il tema centrale del rapporto che viene pubblicato, e della chiara presa di posizione formulata dalla Ces nella risoluzione che a esso fa riferimento, è proprio quello del ruolo che dovrebbe avere il diritto dell'Unione Europea in questa delicata materia. Il rapporto di Sciarra e colleghi e la risoluzione della Ces si pronunciano nettamente a favore della introduzione di un quadro giuridico opzionale a sostegno della contrattazione aziendale transnazionale, che sia pienamente rispettoso dell'autonomia delle parti sociali ma che, al contempo, sia finalmente in grado di assicurare certezza ed effettività agli impegni negoziali contenuti in tali accordi. Il rapporto e la risoluzione si iscrivono dunque con forza nella stessa direzione già tracciata, sia pure in termini più sfumati, dalla Commissione, poi fatta propria dal Parlamento europeo.

Si tratta di una direzione sulla quale la Ces fa bene a muoversi con convinzione e determinazione. L'obiezione, instancabilmente ripetuta dalle organizzazioni imprenditoriali europee e dai loro esperti, secondo cui l'introduzione di un siffatto quadro di riferimento normativo, ancorché opzionale (e dunque per definizione rimesso alla libertà di scelta delle parti), rischierebbe di indebolire la dinamica spontanea della contrattazione transnazionale, che sarebbe stata fin qui favorita proprio dalla totale assenza di regole euro-unitarie, ci appare assai debole, quando non del tutto strumentale. La classica ricetta dell'astensionismo legislativo, magari ammantata dal riferimento fuori luogo al *collective laissez-faire*, rischia in realtà di indebolire quella dinamica, al punto di evoluzione nella quale essa è giunta in virtù dell'impegno negoziale spontaneo degli attori collettivi transnazionali.

Il rapporto spiega molto bene perché un tale intervento regolativo dell'Unione si rende oggi opportuno. Esso serve essenzialmente, più che a promuovere una dinamica già avviata e relativamente vivace, a rimuovere gli ostacoli che la totale assenza di regole del gioco a livello europeo le frappone, rischiando, nel tempo, di insterilirla, non garantendo ai Tca un quadro chiaro e affidabile di esigibilità degli impegni contrattuali assunti dalle parti. Il richiamo alla necessità di rispettare l'autonomia delle stesse è del tutto fuorviante, visto che quello proposto già dalla Commissione, e meglio pre-

cisato nel rapporto e nella risoluzione della Ces, è un quadro giuridico opzionale e facoltativo, che i soggetti negoziali sono come tali del tutto liberi di utilizzare o meno.

Oggi, in assenza di regole europee, la «esigibilità» degli impegni assunti dalle parti nei Tca – per usare l'espressione consacrata nel nostro sistema dal Testo unico sulla rappresentanza del 2014 – è interamente rimessa al diritto e alle prassi nazionali. In pratica, perché un Tca sia efficace come contratto collettivo (aziendale) nel sistema di un certo paese rientrando nel suo ambito di applicazione territoriale, è necessario che lo stesso venga sottoscritto anche da rappresentanti del sindacato nazionale e che questo provveda a riprodurne il contenuto in un accordo collettivo valido alla stregua del diritto «interno» applicabile. Il che è evidentemente paradossale, visto che «la piena effettività di un accordo transnazionale viene in definitiva perseguita negando la stessa natura transnazionale del contratto in questione» (Lo Faro, 2012, p. 159).

Il quadro giuridico opzionale proposto e abbozzato nel rapporto in commento si prefigge di superare, almeno in parte, tale stato di incertezza e anomia, pur mantenendosi dentro una logica che – proprio perché rispettosa del principio della autonomia collettiva, oltre che di quello di sussidiarietà – si limita a rendere più certo e trasparente il coordinamento dei sistemi nazionali interessati¹⁵. Il diritto nazionale mantiene quindi in tale proposta la propria centralità, ma questa viene ancorata a un quadro giuridico chiaro e definito a livello europeo. La proposta di decisione *ex art.* 288 del TfUE, da fondare sull'art. 152 dello stesso Trattato, che viene affacciata nel rapporto, non intende infatti delineare un apparato di regole (di natura opzionale) propriamente sovranazionali, ma è più modestamente e realisticamente diretta a garantire l'obbligo degli Stati membri di rendere esecutivi i Tca in conformità del diritto e delle tradizioni nazionali.

Regole sulla validità, l'efficacia e, in sintesi, l'«esigibilità» dei Tca propriamente sovranazionali – cioè comuni, in forza del diritto euro-unitario, a tutti gli Stati membri destinatari della decisione – sono in effetti impraticabili, data la estrema eterogeneità dei sistemi di relazioni sindacali e di con-

¹⁵ Oggi, come si spiega nel rapporto, un tale coordinamento è reso particolarmente incerto e difficile, in assenza di regole specifiche, dalla applicabilità, in via di *default* delle norme del diritto internazionale privato, che non sono state tuttavia pensate per i contratti collettivi e che perciò mal si adattano a risolvere «conflitti di legge» di questo tipo.

trattazione collettiva all'interno dell'Unione. L'effettività degli impegni assunti nei Tca deve comunque essere, di necessità, affidata, in un contesto del genere, al diritto sindacale nazionale¹⁶. Il salto di qualità prospettato dal rapporto, rispetto all'odierna situazione «paradossale» che si è sopra rappresentata, sta in ciò: che la dimensione transnazionale del Tca troverebbe una consacrazione, oggi assente, in un atto giuridico vincolante dell'Unione, quale è la decisione, volto ad assicurare che gli Stati membri – applicando il proprio diritto (e, quindi, nei modi e nei limiti da questo previsti) – garantiscano la «esecutività», come si dice nel testo in commento, di tali accordi.

È questo l'aspetto centrale del rapporto e della risoluzione della Ces, sui cui si è voluto qui richiamare l'attenzione del lettore. La lettura del rapporto si raccomanda, peraltro, più in generale, per l'autorevolezza e l'eshaustività dell'analisi dei problemi giuridici della contrattazione aziendale transnazionale, in un contesto nel quale la costruzione di efficaci risposte collettive alle crisi richiede più che mai quell'«ossigeno sovranazionale» (Cella, 2012) sino a oggi mancato.

Riferimenti bibliografici

- Alaimo A. (2013), *Dialogo sociale settoriale e accordi transnazionali d'impresa*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale*, 3, pp. 197-218.
- Ales E. (2013), *La dimensione poliedrica ed emergente delle relazioni di lavoro*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale*, 3, pp. 183-195.
- Baccaro L., Howell C. (2013), *Il cambiamento delle relazioni industriali nel capitalismo avanzato: una traiettoria comune in direzione neoliberalista*, in Carrieri M., Treu T. (a cura di), *Verso nuove relazioni industriali*, Bologna, Il Mulino, pp. 189-238.
- Beckert J., Eckert J., Kohli M., Streeck W. (2004) (a cura di), *Transnationale Solidarität. Chancen und Grenzen*, Francoforte-New York, Campus.
- 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, pp. 7-108.

¹⁶ Sul punto vedi anche Sobczak (2012).

- Cella G.P. (2012), *Difficoltà crescenti per le relazioni industriali europee e italiane*, in *Stato e Mercato*, 1, pp. 29-54.
- Craig P. (2014), *Economic Governance and the Euro Crisis: Constitutional Architecture and Constitutional Implications*, in Adams M., Fabbrini F., Larouche P. (a cura di), *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, Oxford-Portland, Hart Publishing, pp. 19-40.
- Crouch C. (2013), *Entrenching Neo-Liberalism: the Current Agenda of European Social Policy*, in Countouris N., Freedland M. (a cura di), *Resocialising Europe in a Time of Crisis*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 36-60.
- Crouch C. (2012), *Il declino delle relazioni industriali nell'odierno capitalismo*, in *Stato e Mercato*, 1, pp. 55-76.
- da Costa I., Rehfeldt U. (2013), *Gli accordi transnazionali d'impresa sulle ristrutturazioni a livello dell'Unione Europea*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale*, 3, pp. 219-241.
- Gallino L. (2012), *La lotta di classe dopo la lotta di classe*, intervista a cura di Borgna P., Roma-Bari, Laterza.
- Giubboni S. (2014), *Europe's Crisis Law and the Welfare State – A Critique*, working paper C.S.D.L.E. «Massimo D'Antona», Int. 109.
- Giubboni S., Peruzzi M. (2013), *La contrattazione collettiva di livello europeo al tempo della crisi*, in Carrieri M., Treu T. (a cura di), *Verso nuove relazioni industriali*, Bologna, Il Mulino, pp. 131-158.
- Haipeter T., Lehdorff S. (2014), *Decentralisation of Collective Bargaining in Germany: Fragmentation, Coordination and Revitalisation*, in *Economia & Lavoro*, 1, pp. 45-64.
- Leonardi S. (2013), *Globalizzazione, sindacati e contrattazione transnazionale*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale*, 3, pp. 149-181.
- Lo Faro A. (2012), *Bargaining in the Shadow of Optional Frameworks? The Rise of Transnational Collective Agreements and EU Law*, in *European Journal of Industrial Relations*, 18, pp. 153-165.
- Lo Faro A. (1999), *Funzioni e finzioni della contrattazione collettiva comunitaria. La contrattazione collettiva come risorsa dell'ordinamento giuridico comunitario*, Milano, Giuffrè.
- Martelloni F. (2012), *Gerarchia «liquida» delle fonti del diritto del lavoro*, in Nogler L., Corazza L. (a cura di), *Risistemare il diritto del lavoro. Liber Amicorum Marcello Pedrazzoli*, Milano, Franco Angeli, pp. 433-448.
- Martin C.J. (2013), *Neo-Liberalism and the Working-Class Hero: from Organized to Flexible Labour Markets*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 226-256.

- Scarponi S. (2013), *Le procedure di controllo degli accordi quadro*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale*, 3, pp. 243-255.
- Sciarra S. (2014), *Social Law in the Wake of Crisis*, working paper C.S.D.L.E. «Massimo D'Antona», Int. 108.
- Streeck W. (2013), *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Milano, Feltrinelli.
- Sobczak A. (2012), *Ensuring the Effective Implementation of Transnational Collective Agreements*, in *European Journal of Industrial Relations*, 18, pp. 139-151.

ABSTRACT

Richiamandosi al rapporto redatto da Silvana Sciarra, Maximilian Fuchs e André Sobczak, la Confederazione europea dei sindacati (Ces) ha adottato una risoluzione in cui ha fatto propria la proposta di un quadro giuridico opzionale in materia di contratti collettivi transnazionali d'impresa. Nella sua introduzione a entrambi i documenti, Stefano Giubboni sintetizza le ragioni che militano in favore di una tale ipotesi di riscoperta della legislazione promozionale a livello europeo.

A PLEA FOR AN OPTIONAL EU LEGAL FRAMEWORK FOR TRANSNATIONAL COMPANY AGREEMENTS

Relying on the recent report by Silvana Sciarra, Maximilian Fuchs and André Sobczak, the Etuc has adopted a resolution supporting the proposal for an optional legal framework for transnational company agreements at European level. Stefano Giubboni's introduction to both texts is a plea for such a renewal of the classic technique of auxiliary legislation within the Eu law context.

Verso un quadro giuridico per gli Accordi transnazionali d'impresa. Rapporto alla Confederazione europea dei sindacati

*Silvana Sciarra, Maximilian Fuchs, André Sobczak**

1. Introduzione

Questo Rapporto si occupa principalmente del diritto dell'Unione Europea, cercando di offrire prospettive giuridiche alla questione controversa degli accordi transnazionali d'impresa (Tca, *Transnational company agreements*), così da suggerire un quadro giuridico opzionale entro cui collocare gli accordi applicabili all'interno dei confini dell'Unione. Al fine di ampliare l'orizzonte del nostro lavoro e con esso le possibili scelte legislative da operare, saranno proposti alcuni riferimenti anche a fonti di diritto internazionale. Il metodo suggerito è collegato al fatto che i Tca sono firmati da imprese transnazionali, e che queste operano sia nell'Unione sia al di fuori di essa.

Nell'ultimo decennio è aumentato il numero di Tca fra le imprese transnazionali con sede nell'Unione, a testimonianza di una crescente europeizzazione delle relazioni industriali. Ad agosto 2013 la banca dati dei Tca, creata dalla Commissione europea, ha registrato oltre 230 accordi.

I Tca sono stati negoziati in assenza di uno specifico quadro giuridico. In una certa misura questa situazione ne ha favorito lo sviluppo, poiché le parti sociali hanno goduto di grande flessibilità per esplorare forme innovative di negoziazione. D'altro lato, la mancanza di un quadro giuridico specifico in materia solleva numerose domande riguardanti il processo negoziale, gli attori coinvolti, il contenuto degli accordi e la relativa attuazione.

* Silvana Sciarra è docente di Diritto del lavoro e Diritto sociale europeo presso l'Università di Firenze; Maximilian Fuchs è docente di Diritto europeo del lavoro e della sicurezza sociale presso l'Università Cattolica di Eichstätt-Ingolstadt (Germania); André Sobczak è docente di Piccole e medie imprese e Responsabilità globale presso la School of Management Audencia di Nantes (Francia).

Il Progetto n. VP/2012/003/0141 ha avuto il sostegno finanziario della Commissione europea – Direzione generale Occupazione, affari sociali e pari opportunità.

Questo Rapporto, presentato alla Confederazione europea dei sindacati, intende discutere le opportunità per sviluppare un quadro giuridico opzionale per i Tca, definendone la base giuridica e il contenuto, e suggerire le fasi che potrebbero portare alla sua adozione. Il Rapporto tiene conto sia della letteratura accademica sia di alcuni documenti prodotti dalle istituzioni europee. Inoltre, sono state condotte interviste con vari rappresentanti di imprese transnazionali e di federazioni sindacali europee coinvolte nella negoziazione e nell'attuazione dei Tca.

Il Rapporto è strutturato in cinque sezioni (1-5). Dopo questa introduzione, la sezione 2 approfondisce alcuni recenti documenti di politica legislativa, al fine di evidenziare quali problemi giuridici sorgono nell'interpretazione dei Tca. La sezione 3 mette in evidenza le fonti del diritto primario dell'Unione Europea, importanti per sostenere un quadro giuridico facoltativo per gli accordi. La sezione 4 contiene e illustra la nostra proposta: l'adozione di una Decisione indirizzata agli Stati membri, in cui si definiscono le regole per la conclusione dei Tca e la risoluzione delle controversie. Infine, nella sezione 5 ipotizzano alcune iniziative da intraprendere verso l'adozione di un quadro giuridico opzionale per i Tca. L'allegato include una presentazione dei risultati principali delle interviste condotte a sostegno della nostra proposta.

2. Definizione del problema

È risaputo che la conclusione degli accordi transnazionali d'impresa (Tca) è iniziata e si è sviluppata su base volontaria, senza precise linee guida fissate dalla Commissione europea e senza neanche un quadro giuridico di riferimento. Quando è emerso un ricco *corpus* di Tca, questi accordi sono divenuti oggetto di un ampio dibattito. A metà del primo decennio del nuovo millennio, la Commissione europea e le federazioni sindacali europee hanno puntato i riflettori sui Tca.

Nella sua *Agenda sociale 2005-2010* (COM(2005)33 definitivo) la Commissione ha favorito la definizione di un ruolo di primo piano dei Tca sulla strada del mercato europeo del lavoro, dichiarando chiaramente quanto segue: «offrendo un quadro facoltativo per la negoziazione collettiva transnazionale, a livello sia aziendale sia settoriale, si fornirà sostegno alle aziende e ai settori che devono affrontare sfide concernenti l'organizzazione del

lavoro, l'occupazione, le condizioni lavorative, la formazione. Alle parti sociali tale quadro fornirà una base sulla quale incrementare le loro capacità di agire a livello transnazionale. Il quadro costituirà uno strumento innovativo che consente di adattarsi all'evoluzione della situazione e di trovare risposte transnazionali, con un ottimo rapporto costi-benefici. Si tratta di un approccio fermamente ancorato nel partenariato, a favore del cambiamento promosso dalla strategia di Lisbona. La Commissione prevede di adottare una proposta con l'obiettivo di mettere a disposizione delle parti sociali uno strumento di formalizzazione dello svolgimento e dei risultati della negoziazione collettiva transnazionale. Si tratta di uno strumento essenziale, il cui utilizzo resterà tuttavia facoltativo e dipenderà interamente dalla volontà delle parti sociali».

Il Parlamento europeo (Risoluzione P6_TA(2005)0210) e il Comitato economico e sociale europeo (parere 846/2005) hanno sostenuto espressamente questa iniziativa, chiedendo alla Commissione di considerare le proposte congiuntamente con le parti sociali europee, al fine di elaborare un quadro legislativo su base volontaria.

Un primo studio sulle questioni giuridiche sollevate dalla nascita dei Tca e sull'individuazione degli ostacoli al loro sviluppo e sulle relative modalità per eliminare tali ostacoli è stato commissionato dalla Direzione generale Occupazione, affari sociali e pari opportunità. Ne è risultato il Rapporto *La contrattazione collettiva transnazionale tra passato, presente e futuro* (Rapporto Ales, 2006).

In un *documento di lavoro del 2008 dei servizi della Commissione* sul ruolo dei Tca, che tiene conto di una sempre maggiore integrazione internazionale, la Commissione (SEC(2008)2155) ha presentato una sua prima valutazione riguardo ai risultati ottenuti in materia. Il documento sottolinea il ruolo e il potenziale degli accordi in un ambiente economico sempre più internazionale. E pone l'accento sul fatto che la dimensione sempre più internazionale delle imprese e delle operazioni che conducono a fusioni e acquisizioni di società, la costituzione di società europee, la crescente mobilità dei fattori di produzione e la portata sempre più transnazionale delle ristrutturazioni, sono elementi che rendono quanto mai necessaria la negoziazione transnazionale fra aziende.

Il documento rispecchia la mancanza di certezza e l'ambiguità in materia di Tca a causa della diversità dei sistemi di contrattazione collettiva negli Stati membri europei. La Commissione preferisce adottare una terminologia di-

versa e fa riferimento a «testi» transnazionali anziché a «Tca», dato che non esiste un'interpretazione uniforme delle regole che disciplinano la contrattazione collettiva negli Stati membri. La Commissione, tuttavia, non si mostra affatto intenzionata ad approfondire la discussione e chiede il rispetto di taluni principi quando le parti, nel siglare testi transnazionali, intendono attribuire a essi effetti giuridici, e non scrivere formule puramente declamatorie.

La Commissione delinea alcuni *cluster* di problemi essenziali, che devono attirare l'attenzione delle parti firmatarie dei testi transnazionali:

- il primo *cluster* fondamentale include tutte le questioni riguardanti gli attori delle negoziazioni aziendali transnazionali;

- la seconda e più vasta area problematica riguarda gli effetti giuridici dei testi transnazionali. Quello che la Commissione presenta in questo ambito non lascia dubbi sul fatto che, affinché i testi transnazionali producano effetti giuridici, è necessario superare numerosi ostacoli. La Commissione precisa: «al momento, solo i testi che includono la firma dei sindacati nazionali possono essere considerati contratti collettivi in grado di produrre effetti giuridici, e solo se stipulati in conformità alle norme applicabili negli Stati membri interessati»;

- la terza tematica ritenuta fondamentale è la risoluzione delle controversie. La Commissione rileva due aspetti. Il primo è il riferimento al diritto internazionale privato, le cui norme disciplinano la decisione sui diritti ai sensi dei testi internazionali. Correttamente la Commissione parla di una situazione giuridica particolarmente complessa e poco chiara, evidenziando il fatto che il regolamento Roma I fissa una norma speciale sul conflitto di leggi per i contratti individuali di lavoro, ma non prevede alcuna disposizione per i contratti collettivi. Inoltre, la Commissione enfatizza la necessità di sviluppare meccanismi per la risoluzione delle controversie, in quanto tali meccanismi, che esistono nei sistemi nazionali di relazioni industriali, non si applicano ai testi transnazionali.

Nelle sue conclusioni, la Commissione annunciò la costituzione di un gruppo di esperti in materia di Tca, con il compito di monitorare gli sviluppi e favorire lo scambio di informazioni su come sostenere il processo in corso, nonché l'invito a partecipare presentato a parti sociali, esperti di governo e di altre istituzioni. Il gruppo di esperti ha pubblicato il suo Rapporto nel 2012 (<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=707&langID=en&intPageId=214>). Sono stati inoltre commissionati altri due studi: il primo (2009) riguardante aspetti di diritto internazionale privato e risoluzione delle con-

troversie in materia di accordi transnazionali d'impresa (<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=4815&langId=en>); il secondo (2012) sulle caratteristiche e gli effetti giuridici degli accordi fra aziende e rappresentanti dei lavoratori (<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7631&langId=en>). La Commissione ha anche creato una banca dati contenente i Tca esistenti (<http://eu.europa.eu/social/TCA>).

2.1. Commissione europea: documento di lavoro dei servizi (2012)

Nel contesto delineato in precedenza, i servizi della Commissione hanno pubblicato nel settembre 2012 un secondo documento di lavoro dei servizi (Swd, Staff Working Document) dal titolo *Gli accordi societari transnazionali: realizzare il potenziale del dialogo sociale* (SWD(2012)264 definitivo). È questo, al momento, il documento più recente in cui la Commissione esplora e approfondisce lo scenario nel quale si stanno sviluppando gli accordi stipulati da imprese transnazionali (Tca). Data l'importanza del documento e le sue convincenti schematizzazioni e argomentazioni, abbiamo deciso di seguirne la traccia e svilupparne i contenuti.

Affermando che «è ormai tempo di trarre le conclusioni dal lavoro compiuto dal gruppo di esperti ed esaminare gli sviluppi realizzati dal 2008», il documento di lavoro dei servizi della Commissione propone conclusioni operative e delinea opzioni per ulteriori iniziative (sottolineando che non rappresenta la posizione del gruppo di esperti). Lo Swd è espressamente collegato al Libro verde della Commissione sulla ristrutturazione (COM(2012)7 definitivo): «gli accordi societari transnazionali sono, pertanto, uno degli strumenti disponibili per gestire in modo socialmente responsabile, a livello di aziende, gli effetti socioeconomici delle ristrutturazioni. Basandosi sull'esperienza del dialogo sociale a livello aziendale, tali accordi possono contribuire a un'equa distribuzione, in anticipo o in situazioni critiche, dei costi di adeguamento, contribuendo così anche a prevenire, attenuare o abbreviare il conflitto industriale».

Analizzando i Tca esistenti, lo Swd li concepisce come «partenariati per gestire le operazioni di ristrutturazione, riorganizzazione e le misure richieste. Oltre all'organizzazione del dialogo sociale, gli accordi affrontano tematiche specifiche come salute e sicurezza sul lavoro, uguaglianza in materia di occupazione, formazione e mobilità, programmazione dei fabbisogni di lavoro e di competenze, misure per evitare i licenziamenti e misure di accompagnamento in caso di ristrutturazione».

Nonostante il successo dei Tca, lo Swd individua numerose sfide, a causa di molteplici difficoltà e ostacoli, che gli accordi devono affrontare. In questo contesto lo Swd stila un elenco con cinque punti, che sintetizza gli ostacoli individuati:

- mancanza di norme procedurali (questo complica e ritarda l'avvio delle negoziazioni riguardanti i contenuti);
- mancanza di una chiara capacità e/o legittimità da parte dei firmatari;
- mancanza di coerenza nell'attuazione dei Tca fra paesi e imprese controllate, derivante dall'assenza di norme o prassi riguardo a effetti e attuazione di tali accordi;
- rischi associati alle incertezze riguardo agli effetti giuridici dei Tca e all'applicazione delle norme di diritto internazionale privato alle controversie;
- risentimento di dirigenti e «rappresentanti» dei lavoratori ai livelli inferiori circa l'imposizione dall'alto di misure concordate ai livelli superiori.

Lo Swd spiega queste difficoltà, almeno in parte, con la mancanza di regolamenti specifici in materia di Tca a livello dell'Unione Europea.

Tenendo presente il principio di sussidiarietà, lo Swd si chiede se sia giustificato fornire un sostegno a livello dell'Unione Europea per lo sviluppo dei Tca affrontando, a tale livello, le difficoltà e le sfide sopra individuate. In questo contesto la Commissione si riferisce al lavoro del gruppo di esperti, che non ha creato consenso sulle questioni centrali. La maggior parte degli esperti delle organizzazioni dei datori di lavoro sono dell'idea che non debba essere adottata alcuna azione legislativa, in quanto produrrebbe l'effetto negativo di scoraggiare le società transnazionali ad avviare negoziazioni. Dall'altro lato, gli esperti sindacali sono chiaramente a favore di un quadro giuridico in grado di affrontare le sfide individuate, al fine di superare l'incertezza, riguardo agli effetti dei Tca, quando sono applicati negli Stati membri con sistemi di relazioni industriali e regolamenti interni differenti.

Valutando queste opinioni divergenti, lo Swd fornisce una risposta interessante e molto importante: «come fattore emergente nel dialogo sociale europeo, i Tca meritano di essere promossi in linea con le disposizioni del Trattato (artt. 152, 153). Ciò avrebbe un'influenza positiva anche sui diritti sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (artt. 27, 28). È anche chiaro che gli accordi sono utili per un obiettivo specifico: individuare e attuare soluzioni negoziate realizzabili ed elaborate in funzione della struttura e delle circostanze di ogni azienda, soprattutto in caso di

grandi processi di ristrutturazione. Questo è in linea con i principi e gli obiettivi che puntellano la strategia Europa 2020».

Dopo aver dato una risposta positiva all'utilità del sostegno a livello europeo, lo Swd fornisce i criteri di tale sostegno, che deve essere «flessibile, adatto ai bisogni delle aziende e dei lavoratori interessati; elaborato in stretta collaborazione con le parti sociali europee o, ancora meglio, avviato dalle stesse parti sociali; facoltativo, in quando aziende e lavoratori devono essere in grado di innovare e operare al di fuori di strumenti destinati a sostenere accordi societari transnazionali; le parti devono essere libere di negoziare e stipulare accordi pensati in funzione delle loro esigenze e di una situazione specifica».

Su queste premesse, lo Swd si concentra su cinque problematiche, considerate fondamentali nell'elaborazione di un quadro opzionale. Nella parte che segue, sintetizziamo brevemente idee e proposte principali contenute in queste cinque aree tematiche.

2.1.1. Individuare gli attori coinvolti nei Tca e chiarire il loro ruolo

È importante chiarire la legittimazione e la capacità delle parti sociali coinvolte. La legittimazione richiede la definizione di meccanismi di informazione, consultazione e il conferimento di un mandato, per consentire ai rappresentanti dei lavoratori di negoziare e siglare un accordo che diventi vincolante per i lavoratori all'interno dell'azienda transnazionale. Le parti che negoziano a livello nazionale devono partecipare sin dall'inizio alle negoziazioni e alla conclusione di un Tca. Se l'accordo è destinato a produrre effetti giuridici, la capacità delle parti negoziali e firmatarie deve fondarsi su un mandato chiaro, in tal senso, da parte di aziende e lavoratori interessati.

2.1.2. Promuovere la trasparenza dei Tca

Considerando gli accordi stipulati in passato, lo Swd chiede alle parti coinvolte nel processo di garantire la chiarezza su contenuti, finalità e conseguenze dei Tca (in particolare, individuarne tutti i soggetti interessati). Se tali standard sono rispettati, il successivo importantissimo passo è l'effettiva diffusione degli accordi. Occorre fornire informazioni a tutti i livelli dell'azienda transnazionale. Le parti sociali europee, a livello settoriale o inter-industriale, sono invitate a pubblicare regole o testi di orientamento riguardo a forma e trasparenza dei Tca.

2.1.3. Attuazione dei Tca

Lo Swd analizza i Tca pubblicati mostrando che esiste un'ampia varietà di meccanismi di attuazione (procedimenti discendenti o ascendenti). Individua i principali problemi per l'attuazione degli accordi nei conflitti fra i vari livelli del dialogo sociale. Ciò potrebbe causare interferenze nell'applicare i contratti collettivi a livello nazionale. E l'assenza di clausole di non regresso può diventare motivo di preoccupazione. D'altronde il metodo attuale, quello dell'attuazione dei Tca tramite accordi aziendali locali, non è considerato soddisfacente in quanto troppo complesso. Esso porta a molteplici negoziazioni nazionali, in modo pesante e spesso incoerente. Per questo, la soluzione che lo Swd offre per migliorare l'attuale situazione è assolutamente concreta.

2.1.4. Migliorare la certezza giuridica riguardo agli effetti dei Tca

Il problema della certezza giuridica relativa agli effetti è, prima di tutto, un problema di determinazione della natura giuridica di un Tca. Determinare una tale natura non è un compito semplice, dato che natura e funzioni di un contratto collettivo a livello aziendale sono definite in modo molto diverso nel diritto del lavoro nazionale dei singoli Stati membri. Lo Swd offre una soluzione a questo dilemma, sottolineando la necessità di garantire la capacità giuridica delle parti negoziali e firmatarie e la relativa legittimazione, il rispetto dei principi di trasparenza, la determinazione di procedure di attuazione, infine il saper evitare conflitti con altri livelli di norme e accordi, tramite la verifica preliminare e il non ricorso a deroghe *in peius*.

2.1.5. Prevenzione e risoluzione delle controversie

Lo Swd mostra che la Commissione valorizza le strategie di prevenzione delle controversie. La precedenza è data a monitoraggio, adattamento e meccanismi di primo livello per la risoluzione delle controversie. La proposta è convincente in considerazione di quanto dimostrato dallo studio Pir e dai suoi riferimenti alle particolari difficoltà emerse dai regolamenti Roma I e Bruxelles I. Gli attuali meccanismi nazionali di risoluzione extragiudiziale delle controversie (conciliazione, mediazione o arbitrato) non sono sufficienti per una risoluzione delle controversie dei Tca.

2.2. La Risoluzione del Parlamento europeo

Per ulteriori approfondimenti in materia di Tca è fondamentale rivolgere la nostra attenzione alla mozione per una Risoluzione del Parlamento europeo in materia di contrattazione collettiva transfrontaliera e dialogo sociale. Tale mozione è stata presentata dalla Commissione per l'occupazione e gli affari sociali (relatore: Thomas Händel) nel giugno 2013 (PE508.017v02-00). Il documento sottolinea la sempre maggiore importanza dei Tca, nonostante l'assenza di un quadro giuridico a livello sia europeo sia internazionale. La mozione propone alla Commissione europea di valutare se un quadro giuridico europeo facoltativo in materia di Tca possa essere essenziale ai fini di maggiore certezza del diritto e maggiore trasparenza, nonché della prevedibilità e vincolatività degli effetti giuridici prodotti (punto 2). A seguito della mozione, il Parlamento europeo ha adottato una Risoluzione che conferma essenzialmente i punti che abbiamo sintetizzato¹.

Nella nota esplicativa allegata alla mozione viene presentata un'importante argomentazione: le imprese estendono, in genere, i loro sistemi produttivi e le loro strutture commerciali a tutte le entità che fanno parte dell'impresa transnazionale. In considerazione della crescente transnazionalizzazione della gestione delle imprese, è logico sviluppare sistemi di rapporti di lavoro transfrontalieri per affrontare i problemi emergenti.

La mozione e la Risoluzione compiono un decisivo passo avanti, se le raffrontiamo al dibattito sviluppatosi in precedenza. La Commissione ha proposto riflessioni lungimiranti sui Tca, continuando a mostrare interesse per lo sviluppo di un quadro opzionale. Ma in nessun punto è stato utilizzato il termine «giuridico» riferito al quadro opzionale stesso. Pertanto, la mozione e la successiva Risoluzione aggiungono una dichiarazione chiara a favore dell'adozione di una soluzione giuridica.

Per quanto riguarda la realizzazione di un tale quadro giuridico opzionale, è necessario attenersi ai seguenti contenuti e requisiti di base:

- il quadro giuridico opzionale deve essere facoltativo per le parti sociali. Pertanto deve essere garantita alle parti sociali un'autonomia che consenta loro di avviare negoziati e concludere accordi a tutti i livelli (punti 3, 6);
- i Tca sono negoziati e stipulati solo dalle federazioni sindacali europee rappresentative (punto 1). I Comitati aziendali europei devono essere pie-

¹ Vedi www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P7-TA-2013-386.

namente coinvolti, se del caso, nei negoziati con le federazioni sindacali europee (punto 7). La preferenza attribuita alle federazioni sindacali europee è motivata dal fatto che esse possono ottenere un mandato democratico da parte dei sindacati nazionali e che rappresentano solo sindacati nazionali riconosciuti (nota esplicativa della mozione);

- nei Tca è necessario garantire il rispetto totale dei contratti collettivi nazionali esistenti, nonché includere la clausola del trattamento più favorevole e quella di non regresso (punto 8);
- necessità di introdurre procedure alternative di risoluzione delle controversie.

La nota esplicativa della mozione si conclude con un passaggio sulle alternative di regolamentazione, da tenere presenti nell'elaborazione di un quadro giuridico: «al momento non esistono normative in materia di accordi transnazionali europei. Di fatto, sebbene la questione rientri nell'ambito del diritto internazionale privato, Bruxelles I e Roma I non prevedono contratti collettivi. Anche gli accordi conclusi su materie non soggette a regolamentazione sarebbero dunque pienamente validi sul piano giuridico. Un simile passo sarebbe troppo radicale e terrebbe troppo poco conto dell'autonomia delle parti sociali e del dialogo sociale. Anche una direttiva o un regolamento di carattere non facoltativo non rappresenterebbero la giusta soluzione, data la natura vincolante della loro applicazione. Un accordo che preveda l'applicazione del diritto nazionale di uno Stato membro non è una soluzione, perché per tutte le parti dell'impresa che si trovano in un paese diverso tale ordinamento giuridico risulterebbe estraneo e inapplicabile. Inoltre, una simile soluzione non terrebbe conto della natura transnazionale che contraddistingue tali accordi a livello europeo né della transnazionalizzazione delle relazioni industriali su scala europea».

È su questi elementi che abbiamo basato le nostre riflessioni nel proporre una regolamentazione dei Tca.

2.3. Ulteriori riferimenti al diritto dell'Unione Europea e parallelismi con il diritto internazionale

Vogliamo qui mostrare alcuni sviluppi del diritto internazionale che emergono parallelamente alla discussione in corso sul diritto dell'Unione, che potrebbero contribuire a formulare idee circa le future decisioni da adottare. Riteniamo che gli Stati debbano avere un ruolo incisivo nel forgiare il fe-

nomeno transnazionale, oggetto del presente Rapporto, in modo coerente con i loro obblighi derivanti dal diritto internazionale.

Prima di tutto, in moltissimi degli attuali accordi transnazionali d'impresa (Tca) è in gioco l'esercizio dei diritti fondamentali. Benché non necessariamente responsabili per la violazione di tali diritti, o per la mancata conformità dei Tca agli standard in materia di lavoro, gli Stati hanno il dovere di prevenire abusi da parte dei soggetti privati e di creare le condizioni per l'applicazione degli standard concordati. In tal modo gli Stati seguirebbero una tradizione giuridica consolidata, in base alla quale la tutela e il miglioramento dei diritti inderogabili entrano a far parte dei valori fondamentali su cui si fondano i sistemi giuridici nazionali. Una tale tradizione si propaga sulla scena transnazionale al fine di preservare i valori sociali, pur perseguendo lo sviluppo economico. Pertanto non sorprende che la Risoluzione del Parlamento europeo, citata nella sezione precedente, faccia riferimento alle più rilevanti fonti dell'Organizzazione internazionale del lavoro (Oil), oltre che all'art. 11 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo e agli artt. 5 e 6 della Carta sociale europea riveduta.

Nel presente Rapporto si fa riferimento alle imprese transnazionali in un contesto ampio e inclusivo; segnatamente come attori economici che operano nel sistema giuridico globale, di cui è parte l'Unione Europea. Il fatto che le imprese transnazionali operino come attori distinti dagli Stati non ne diminuisce il ruolo di soggetti cui fanno capo doveri e obblighi molto specifici.

Nelle fonti di diritto internazionale è assodato che le imprese transnazionali possano creare regole speciali al loro interno, riguardo all'attribuzione di responsabilità, collegate al controllo o alla proprietà delle unità produttive (*Dichiarazione trilaterale Oil sui principi riguardanti le imprese multinazionali e la politica sociale*, 2006, sez. 6) o per stabilire un «legame d'investimento» (*Linee guida Ocse per le società multinazionali*, 2011). Tutti questi criteri non comportano necessariamente una responsabilità solidale.

Il diritto dell'Unione, in caso di violazione delle leggi sulla concorrenza, prevede la responsabilità delle singole imprese dell'impresa transnazionale. Le sanzioni sono comminate alle singole imprese, senza implicazioni automatiche per le imprese controllate, a meno che si possa fare ricorso alla nozione chiara e inconfutabile di entità economica unitaria. Il *Regolamento 1/2003 del Consiglio*, sull'applicazione delle regole di concorrenza, conferisce alla Commissione il potere di obbligare – mediante Decisione – le «imprese e associazioni di imprese interessate» a porre fine all'infrazione consta-

tata (art. 7). Si discute, al momento, sul fatto che, a seguito dell'adesione dell'Unione Europea alla Convenzione europea sui diritti dell'uomo, il regolamento andrebbe riveduto, al fine di assicurarne la conformità all'art. 6 della Convenzione.

Nel sistema del *Global compact* e dei *Principi Ruggie*, è opportuno ricordare che il Consiglio dei diritti umani dell'Onu ha approvato i principi guida nella sua Risoluzione 17/4 del 16 giugno 2011. I tre pilastri su cui poggiano i principi sono: dovere degli Stati di evitare la violazione dei diritti umani; responsabilità delle aziende di agire con diligenza, al fine di non violare tali diritti; accesso ai mezzi di tutela per le vittime degli abusi. Le imprese multinazionali sono descritte, nel Rapporto Ruggie, come «organi specializzati della società», chiamate a rispettare tutte le leggi e gli standard applicabili, senza creare nuovi obblighi di diritto internazionale. Anche in questo caso diritti e obblighi sono costruiti in modo da poter essere abbinati a specifici mezzi di tutela. Ad esempio, l'obbligo di comunicare i progressi sull'applicazione e l'attuazione dei principi prevede, secondo il *Global compact Onu*, che siano espulse le aziende inadempienti nella comunicazione.

È anche opportuno ricordare che una rete di norme consuetudinarie di diritto internazionale è costruita attorno alle imprese transnazionali a seguito di:

- obblighi nei confronti degli Stati, in conformità a norme specifiche e alle fonti di diritto internazionale;
- prassi ripetute e continue adottate unilateralmente;
- responsabilità nello stipulare gli accordi.

Le norme consuetudinarie di diritto internazionale non sono comparabili a norme giuridiche vincolanti, ma sono ampiamente percepite come linee guida da seguire, o standard da applicare, quando si individua un obiettivo. Tali norme diventano il mezzo per raggiungere un fine e contribuiscono a costruire un quadro di comportamenti virtuosi. Per questo, i meccanismi di attuazione delle stesse, siano essi mirati a prevenire le controversie, monitorare o migliorare il processo decisionale consensuale, diventano ugualmente importanti nella costruzione di un sistema di norme transnazionali che funziona bene.

All'interno dell'Unione non esistono norme armonizzate riguardanti i gruppi di imprese. È tuttavia opportuno ricordare che la Direttiva sul ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di licenziamen-

ti collettivi (Direttiva 98/59/CE del Consiglio) ha dato origine a interpretazioni in base alle quali l'azienda in cui i licenziamenti sono intimati è quella che deve avviare il processo di consultazione con i rappresentanti dei lavoratori, indipendentemente dal fatto che tale decisione strategica sia stata presa dalla società controllante (sez. 11 del preambolo). Un'altra fonte rilevante per i temi sviluppati in questo Rapporto è la Direttiva rifiuta 2009/38 CE, riguardante l'istituzione dei Comitati aziendali europei (Cae) nelle «imprese o nei gruppi di imprese di dimensioni comunitarie». L'obiettivo di questa Direttiva, che introduce modifiche sostanziali alla Direttiva 94/45 CE, è garantire «l'effettività dei diritti di informazione e consultazione transnazionale dei lavoratori». Questa formulazione è molto precisa, poiché riconosce che l'esercizio dei diritti deve correre parallelo alla transnazionalizzazione dell'impresa. Quest'ultima, ai sensi della Direttiva, deve avere sedi in due o più Stati membri.

L'art. 3 della Direttiva Cae definisce l'impresa «controllante» come impresa che può esercitare «un'influenza dominante su un'altra impresa (impresa controllata), in conseguenza, a titolo esemplificativo, della proprietà, della partecipazione finanziaria o delle norme che la disciplinano». Al fine di chiarire la nozione di «influenza dominante», si segnalano specifiche soluzioni che attengono alla struttura societaria dell'impresa transnazionale.

I riferimenti al diritto dell'Unione, riguardo agli sviluppi di diritto internazionale, sarebbero incompleti senza citare l'art. 2 del Trattato sull'Unione Europea, che garantisce il pieno rispetto dei diritti umani, in continuità con i valori e le tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri. Il livello di consapevolezza in materia, al momento, è molto alto, come indicato dal fatto che la Commissione del Parlamento europeo per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni ha affermato l'urgenza di sviluppare strumenti efficaci per garantire il rispetto dei diritti fondamentali all'interno dell'Unione (documento di lavoro II, 21.6.2013 PE514.699v01-00). La Commissione del Parlamento europeo afferma che con una Decisione della Commissione dell'Unione si dovrebbero precisare indicatori e criteri per misurare il pieno rispetto dei diritti fondamentali.

Seguendo questa indicazione, riteniamo che tutti i diritti fondamentali sanciti nel Trattato di Lisbona e nella Carta dei diritti fondamentali, compresi quelli di cui al capo IV dal titolo «Solidarietà», meritino di essere pienamente rispettati. L'art. 27 (diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nell'ambito dell'impresa) e l'art. 28 (diritto di negoziazione e

di azioni collettive) devono essere richiamati, in quanto centrali per le materie trattate in questo Rapporto.

Per completare i riferimenti al diritto dell'Unione, devono essere prese in considerazione le clausole orizzontali di cui agli artt. 8 e 9 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, per ribadire che la promozione dell'occupazione e il miglioramento delle condizioni di lavoro sono obiettivi dell'Unione, da perseguire attraverso il dialogo sociale a tutti i livelli, settoriali e transnazionali. Gli artt. 8 e 9 vincolano le istituzioni dell'Unione nelle loro iniziative. Occorre precisare che tali articoli pongono un obbligo ugualmente vincolante nei confronti degli Stati membri, quando a questi ultimi si chiede di perseguire gli obiettivi indicati dall'Unione.

3. Proposta di un quadro giuridico opzionale per gli Accordi transnazionali d'impresa (Tca)

3.1. «Opzionale» e «giuridico»: nessuna contraddizione

Dobbiamo spiegare cosa si intende per «quadro giuridico opzionale», in quanto questa formula potrebbe sembrare contraddittoria. *L'esercizio dell'opzione di aderire a un quadro giuridico è lasciata agli agenti negoziali, segnatamente a coloro che scelgono di attenersi a certe condizioni quando firmano un Tca.* È anche opportuno chiarire il senso del termine «giuridico». *Il quadro deve avere una base giuridica nel Trattato ed essere formalmente adottato con un atto giuridico dell'Unione Europea.* Produrrà, così, obblighi per gli Stati membri e per gli agenti negoziali, pur lasciando a questi ultimi la scelta di «aderire» a esso. Dagli obblighi nascenti in capo agli Stati risulterà la natura giuridicamente vincolante conferita ai Tca, riconoscendo segnatamente a tali contratti stipulati da imprese transnazionali una funzione normativa.

Il quadro giuridico opzionale deve essere concepito in totale conformità al diritto primario dell'Unione. Il suo ambito di applicazione prevede, fra le altre cose, che non vi sia distorsione della concorrenza nel mercato, attraverso un potenziamento delle scelte e delle opportunità riservate agli attori economici coinvolti. L'art. 173 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, nel prevedere che siano assicurate le «condizioni necessarie alla competitività dell'industria dell'Unione», punta a «promuovere un ambiente favorevole alla cooperazione tra imprese». *Consideriamo questa disposizio-*

ne della massima rilevanza nel discutere le modalità per migliorare la diffusione dei Tca. Essa è da intendersi complementare alle disposizioni in materia di dialogo sociale, citate in precedenza e incluse nel Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, Titolo X, sulla politica sociale.

Quella che intendiamo suggerire è l'adozione di una legislazione di sostegno, indirizzata alla libera iniziativa dei negozianti transnazionali. L'opzione, lasciata a questi ultimi, di utilizzare tale sostegno deve essere guidata dall'idea che ne conseguiranno relazioni contrattuali migliori e sarà raggiunta una maggiore certezza giuridica.

La legislazione deve essere «ausiliaria» per l'autonomia collettiva. Non deve pregiudicare le scelte autonome dei negozianti, riguardo all'inclusione delle materie da trattare nei Tca, né interferire con i contratti collettivi nazionali a tutti i livelli. La legge deve semplicemente circoscrivere l'ambito entro cui si sviluppano gli accordi, indicando le clausole essenziali e qualificanti che devono essere prese in considerazione dalle parti firmatarie.

3.2. Una Decisione del Consiglio «obbligatoria in tutti i suoi elementi»

Per esercitare le competenze dell'Unione e legiferare nelle materie fin qui descritte, segnatamente l'adozione di un quadro giuridico opzionale per i Tca, una Decisione sarebbe l'atto giuridico più idoneo (sezione I, capo 2 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, art. 288.4). La Decisione «è obbligatoria in tutti i suoi elementi». Se designa i destinatari, essa è obbligatoria solo nei loro confronti. Deve essere rispettata la «procedura legislativa ordinaria», in cui l'adozione congiunta da parte di Parlamento europeo e Consiglio deve far seguito a una proposta della Commissione (art. 289 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea). Inoltre, l'art. 290 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea stabilisce che «un atto legislativo può delegare alla Commissione il potere di adottare atti non legislativi di portata generale che integrano o modificano determinati elementi non essenziali dell'atto legislativo».

La soluzione che offriamo, per favorire un dibattito più ampio da proseguire fra le istituzioni europee e le parti interessate, mette in evidenza il ruolo degli Stati membri nel definire e attuare le norme per la conclusione dei Tca e la risoluzione delle controversie, lasciando comunque alle parti firmatarie piena libertà di aderire al quadro giuridico.

L'evoluzione che auspichiamo, a seguito dell'adozione di una Decisione vincolante per tutti gli Stati membri, è la costruzione di un contesto

giuridico solido e coerente in ogni ordinamento giuridico nazionale. Un vantaggio sarebbe la creazione di obblighi giuridici chiari per perseguire le finalità del dialogo sociale transnazionale. Il rispetto dei diritti sociali fondamentali (principalmente il diritto di associazione e contrattazione collettiva e il diritto di informazione e consultazione, sanciti sia nel diritto internazionale sia nel diritto dell'Unione) devono essere visti come fondamento essenziale di un comportamento virtuoso degli Stati. Ciò non violerebbe l'autonomia delle parti sociali; al contrario, gli Stati avrebbero, come nelle migliori tradizioni europee, solo un ruolo ausiliario nel sostenere l'assunzione di deliberazioni collettive. Gli Stati devono incoraggiare le migliori pratiche, sia, in primo luogo, collegate alla firma dei Tca sia, in secondo luogo, alla loro attuazione, in particolare riguardo alle clausole sulla mediazione. Una tale evoluzione sarebbe in linea con pratiche analoghe in atto nel diritto internazionale consuetudinario, quando quest'ultimo si occupa delle imprese multinazionali e le considera attori importanti negli ordinamenti giuridici nazionali e nel sistema delle norme internazionali.

La Decisione «obbligatoria in tutti i suoi elementi» deve includere la definizione di Tca e di tutte le clausole essenziali e qualificanti che indichiamo successivamente (sezione 4.2). Questo modello normativo deve essere formulato in termini generali e astratti, in modo da poter essere utilizzato da tutti i potenziali negoziatori degli accordi e, conseguentemente, rendere possibile la stipulazione e la vincolatività di tutti i potenziali Tca in ogni Stato membro.

In altre parole, il «quadro» includerebbe gli elementi essenziali che qualificano la natura transnazionale e collettiva dell'accordo. Gli Stati membri sarebbero responsabili di dare attuazione ai Tca in conformità alle tradizioni giuridiche nazionali e di monitorare i cambiamenti rilevanti che intervengono. Gli Stati membri sarebbero dunque, al contempo, promotori e custodi di queste nuove fonti volontarie transnazionali.

Ad esempio, qualora una nuova impresa controllata fosse inclusa nell'ambito di applicazione del Tca in un momento successivo alla sottoscrizione originale dell'accordo transnazionale d'impresa, la Decisione vincolante nei confronti degli Stati membri permetterebbe a detto Tca di produrre un effetto giuridico immediato. Lo Stato membro, sede della nuova controllata, dovrebbe essere infatti tenuto a ricevere tale informazione e a conformarsi a essa, in virtù della forza vincolante della Decisione.

Inoltre, attribuire agli Stati membri destinatari della Decisione la responsabilità della raccolta dei dati relativi alla gestione dei Tca faciliterebbe il ruolo della Commissione nell'elaborazione di indicatori. Il quadro giuridico opzionale deve infatti comportare, fra le altre clausole, l'obbligo di notificare alle autorità nazionali (da concepire in analogia con meccanismi di allerta previsti nelle linee guida Ocse) tutti i cambiamenti nella composizione dell'impresa transazionale, segnatamente l'inclusione di una nuova controllata o l'esclusione di una già esistente nel territorio nazionale considerato. Spetterebbe quindi allo Stato membro il compito di notificare alla Commissione tutti i cambiamenti nella composizione degli agenti negoziali, nonché di precisare il ricorso alla mediazione e ad altri mezzi alternativi per la risoluzione delle controversie.

La Decisione deve consentire agli Stati membri di svolgere una funzione di sostegno in relazione alle clausole normative dei Tca, come pure a quelle procedurali, contribuendo alla loro esecutività in ogni ordinamento giuridico nazionale, una volta che i firmatari abbiano chiaramente e autonomamente manifestato la volontà di aderire. Come atto giuridico dell'Unione Europea, la Decisione deve soddisfare l'obiettivo di sostenere le iniziative degli Stati membri all'interno di un sistema uniforme di vincoli giuridici, fissato dal quadro giuridico opzionale.

L'art. 290 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea stabilisce che «un atto legislativo può delegare alla Commissione il potere di adottare atti non legislativi di portata generale che integrano o modificano determinati elementi non essenziali dell'atto legislativo». Tale disposizione potrebbe rivelarsi utile nello sviluppare le migliori pratiche per applicare i Tca uniformemente in tutti gli Stati membri. *Un sito internet gestito dalla Commissione dovrebbe diventare una fonte affidabile cui fare riferimento per tutte le informazioni pertinenti.* Attraverso questo mezzo di pubblicità si avrebbe conoscenza dei comportamenti virtuosi adottati dagli Stati membri e si darebbe sostegno alla cooperazione effettiva fra le amministrazioni degli Stati membri, seguendo l'ispirazione del Trattato di Lisbona. È opportuno ribadire che la Risoluzione del Parlamento europeo citata in precedenza (punto 11) indica positivamente il ruolo svolto dalla Commissione nel raccogliere e diffondere dati e informazioni.

L'art. 156 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea offre alla Commissione un vasto terreno di intervento, nell'ottica del perseguimento degli obiettivi di cui all'art. 151 del Trattato sul funzionamento

dell'Unione Europea. La Commissione «incoraggia la cooperazione tra gli Stati membri e facilita il coordinamento della loro azione» in numerosi settori della politica sociale. A parte promuovere ricerche e studi, la Commissione intraprende iniziative «finalizzate alla definizione di orientamenti e indicatori, all'organizzazione di scambi di migliori pratiche e alla preparazione di elementi necessari per il controllo e la valutazione periodici». Sono questi i campi in cui, ai sensi dell'art. 290 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, la Commissione può essere delegata ad adottare atti non legislativi che integrino o modifichino alcuni elementi della Decisione.

Il quadro giuridico stabile e rilevante cui fanno riferimento la Commissione e la Risoluzione del Parlamento europeo è rafforzato dalle fonti di diritto internazionale che riguardano le società multinazionali, rendendole responsabili per l'applicazione e l'esecuzione di principi e linee guida. La conclusione che suggeriamo è la seguente: *il dialogo sociale europeo deve essere interpretato come espressione dei diritti sociali fondamentali vincolanti sanciti nei Trattati ed elaborati in modo da diventare complementari a un diritto internazionale consuetudinario ugualmente vincolante.*

Tenendo conto di questo contesto generale, la Decisione «obbligatoria in tutti i suoi elementi» e rivolta agli Stati membri deve essere fondata sull'art. 152 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea. La funzione perseguita da questo atto giuridico non incide sull'autonomia delle parti firmatarie dei Tca. Il dialogo sociale riconosciuto a livello dell'Unione includerebbe quindi i Tca, come una delle tante espressioni dell'autonomia collettiva, attribuendo agli Stati membri il potere di rendere esecutivi gli accordi in conformità alle tradizioni giuridiche nazionali.

L'art. 152 comma 1 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea riconosce un ruolo istituzionale a quella che in precedenza era considerata una prassi. Questa importante innovazione implica, da un lato, il riconoscimento delle parti sociali nel diritto primario dell'Unione, dall'altro, conferma che esse sono emanazione delle diverse tradizioni nazionali. Pertanto, la nozione di «autonomia» del dialogo sociale europeo emerge in modo esauriente, non scissa su vari livelli, ma come dato intrinseco di ordinamenti giuridici paralleli. Inoltre, gli artt. 27 e 28 della Carta dei diritti fondamentali rappresentano i prerequisiti (ora vincolanti) per un miglioramento dei diritti sociali fondamentali a esercizio collettivo.

4. Atto giuridico dell'Unione Europea per la conclusione dei Tca e la risoluzione delle controversie

4.1. Base giuridica di una Decisione rivolta agli Stati membri

Nel suo *Staff Working Document* del 2012, la Commissione vede gli accordi transnazionali d'impresa (Tca) come un fattore emergente nel dialogo sociale europeo, che merita di essere promosso in linea con le disposizioni del Trattato, artt. 152, 153 (vedi sezione 2.1). Nella sua mozione per una Risoluzione del Parlamento europeo sulla contrattazione collettiva transfrontaliera e il dialogo sociale transnazionale, la Commissione Occupazione e affari sociali ha incoraggiato le parti sociali europee a promuovere gli accordi, secondo quanto previsto all'art. 155 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea e, al tempo stesso, preservarne l'autonomia (vedi punto 14 della mozione). Questi punti sono ora parte integrante della già citata Risoluzione. In questo contesto, è abbastanza evidente che la ricerca di una base giuridica su cui fondare i Tca deve essere reperita nel quadro giuridico del dialogo sociale europeo e nelle sue disposizioni (artt. 152, 153, 154, 155, 156 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea).

È opportuno precisare che l'art. 152 costituisce un'importante innovazione, inserita nel Trattato di Lisbona. La sua struttura, tuttavia, può essere considerata un'anomalia se raffrontata alle altre configurazioni del Consiglio, come indicato nell'art. 16 del Trattato sull'Unione Europea. Infatti, la Decisione del Consiglio che modifica la configurazione del Consiglio, per riflettere le modifiche apportate dal Trattato di Lisbona², non cita il «Vertice sociale trilaterale per la crescita e l'occupazione» di cui all'art. 152.

Le parti sociali, nonostante le innovazioni introdotte nell'art. 152, sembrano confinate in un ruolo marginale, che preclude loro la possibilità di adottare valutazioni formali su ampie materie economiche e su tutte le altre materie che incidono sull'integrazione del mercato interno. Il mancato riconoscimento del Vertice sociale come configurazione speciale del Consiglio si scontra con l'importanza che le politiche sociali e occupazionali assumono per le decisioni principali da adottare a livello istituzionale. Nonostante questa anomalia (che dovrebbe essere oggetto di considerazioni specifiche a livello istituzionale), concordiamo con la Commissione quando ci-

² Decisione del Consiglio europeo del 16 settembre 2010 (2010/594/UE).

ta l'art. 152, considerandolo una fonte rilevante cui fare riferimento, al fine di includere i Tca nel dialogo sociale europeo.

È necessario inoltre fare riferimento anche all'art. 156 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, in base al quale la Commissione ha il compito di «incoraggiare la cooperazione tra gli Stati membri e facilitare il coordinamento della loro azione in tutti i settori della politica sociale», compreso il «diritto di associazione e la contrattazione collettiva tra datori di lavoro e lavoratori». La Commissione adempie al proprio ruolo definendo linee guida e indicatori e favorendo lo scambio di buone pratiche, affinché siano possibili azioni «periodiche di monitoraggio e valutazione». Il Parlamento europeo deve essere sempre informato³.

Può essere stabilito un legame fra le iniziative della Commissione ai sensi dell'art. 156 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea e il ruolo energico svolto dalla stessa, nel corso degli anni, nel raccogliere i dati sui Tca⁴, diffondere le informazioni, condurre le proprie ricerche e promuovere il lavoro dei gruppi di esperti. È anche importante che le indagini condotte sotto l'egida di una istituzione europea diventino strettamente collegate alle ricerche promosse nel frattempo dall'Organizzazione internazionale del lavoro (Oil)⁵ e dall'Istituto sindacale europeo (Ise)⁶. Esiste una convergenza fra istituti di ricerca e attori internazionali nel promuovere standard simili, quando si tratta di inquadrare le deliberazioni collettive transnazionali in schemi di riferimento più chiari. Ci sono buoni motivi per ritenere che una simile iniziativa (per promuovere la diffusione di standard comuni) possa essere intrapresa dall'Oil, allo scopo di conferire certezza giuridica ai Tca a livello globale.

Crediamo che tutte queste attività debbano essere ulteriormente migliorate. Esse devono divenire azioni parallele mirate a rafforzare il dialogo sociale e a spingere verso l'adozione di un quadro giuridico opzionale. Il Tito-

³ Riferimenti all'art. 156 in Alaimo A. (2012), *Transnational Company Agreements and Sectoral Social Dialogue: Parallel Lines, no Convergence?*, in Leonardi S. (a cura di), *Transnational Company Agreements*, Roma, Ediesse, pp. 81-82.

⁴ Vedi <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=978&langId=en>.

⁵ Papadakis K. (a cura di) (2008), *Cross-Border Social Dialogue and Agreements: An Emerging Global Industrial Relations Framework?*, Ginevra, Istituto internazionale per gli studi sul lavoro/Organizzazione internazionale del lavoro.

⁶ Schöman I., Jagodzinski R., Boni G., Clauwaert S., Glassner V., Jaspers T. (a cura di) (2012), *Transnational Collective Bargaining at Company Level. A new Component of European Industrial Relations?*, Bruxelles, Istituto sindacale europeo.

lo del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea sulla politica sociale offre un complesso coerente di norme per sviluppi ulteriori del dialogo sociale europeo, come quelli approfonditi in questo Rapporto.

Il ruolo della Commissione come facilitatore dinamico del dialogo sociale è stato anche istituzionalmente riconosciuto e coerentemente perseguito negli anni, tramite l'adozione di una Decisione per istituire «comitati di dialogo settoriale» in conformità all'obbligo previsto dal Trattato (Tce all'epoca) di «sviluppare il dialogo fra le parti sociali a livello europeo»⁷. Questa fonte si è dimostrata estremamente utile nel forgiare un nuovo livello di contrattazione europea, ben al di là della pratica precedente delle «commissioni congiunte». Anziché provocare un semplice effetto di ricaduta, la decisione del 1998 è servita a determinare criteri chiari di rappresentatività e a istituzionalizzare l'iniziativa delle parti sociali. Queste ultime sono chiamate a «presentare una richiesta congiunta per partecipare al dialogo a livello europeo» (art. 1). È risaputo che, a seguito di questo intervento giuridico, il dialogo sociale settoriale è notevolmente cresciuto nel corso degli anni.

Questo Rapporto intende porre in rilievo le intuizioni che sono alla base del lancio del dialogo sociale settoriale e adeguarle allo scenario, molto più complesso, della contrattazione collettiva transnazionale. *In particolare, il punto più importante da sottolineare è che, al fine di introdurre uno schema giuridico, previsto nell'atto europeo, l'iniziativa è stata lasciata finora alle parti sociali.* Un'iniziativa analoga (che approfondiremo più avanti) è quella che gli agenti negoziali transnazionali dovrebbero intraprendere per avviare un quadro giuridico facoltativo.

4.2. Contenuti di un quadro giuridico opzionale per i Tca

4.2.1. Clausola di adesione

Le parti sociali devono esprimere chiaramente la loro volontà di beneficiare del quadro giuridico opzionale, così come definito dal diritto dell'Unione Europea. La clausola iniziale del Tca deve quindi specificare questa scelta, oltre alla possibilità, per le parti firmatarie, di accedere al processo di mediazione che consigliamo di porre in essere con l'intervento della Commissione europea. Spetta alle parti sociali che negoziano gli accordi scegliere di

⁷ Decisione della Commissione del 20 maggio 1998, che istituisce comitati di dialogo settoriale per promuovere il dialogo fra le parti sociali a livello europeo (98/500 CE).

aderire al quadro giuridico che suggeriamo di istituire nel diritto dell'Unione. È questa, in definitiva, la posizione espressa dalla Commissione nello *Staff Working Document* del 2012 (vedi sezione 2.1.).

Le imprese transnazionali e i rappresentanti dei lavoratori possono autonomamente decidere che tale quadro giuridico non rappresenti un valore aggiunto per loro, quindi possono continuare a negoziare testi che non saranno disciplinati dalle norme che a essa fanno riferimento. Questa scelta preclude la certezza giuridica riguardo agli effetti dei Tca e non permette di accedere a criteri chiari per la firma degli accordi, né di adottare la procedura di mediazione che suggeriamo di istituire.

4.2.2. Parti firmatarie del Tca

Sono numerosi, oggi, gli attori che negoziano e siglano Tca. Per essere coerenti con la base giuridica scelta (vedi sezione 4.1.), suggeriamo di limitare a determinati attori l'accesso al quadro giuridico opzionale.

Dal lato dei datori di lavoro, ipotizziamo che il Tca sia firmato dal rappresentante legale della direzione generale dell'impresa transnazionale controllante per conto di tutte le imprese controllate. Naturalmente questo non impedisce ai rappresentanti legali delle imprese controllate di firmare congiuntamente il testo. Giuridicamente, la direzione generale dell'impresa transnazionale controllante non è il datore di lavoro dei dipendenti delle varie controllate, ma sarebbe praticamente impossibile prevedere che il Tca sia firmato congiuntamente dai rappresentanti legali di tutte le imprese controllate. Come illustreremo successivamente, l'accordo deve comunque specificare che il rappresentante legale della direzione centrale dell'impresa transnazionale controllante è dotato di un apposito mandato per negoziare a nome delle imprese controllate⁸.

Dal lato dei lavoratori, consigliamo che il Tca sia firmato da almeno una federazione sindacale europea o da due federazioni sindacali nazionali. Naturalmente il Comitato aziendale europeo (Cae) dovrebbe essere coinvolto nel processo negoziale, o addirittura firmare congiuntamente il Tca se le altre parti firmatarie sono d'accordo. In questo modo si valorizza il rapporto

⁸ Una posizione analoga è adottata da Lo Faro A. (2012), *Bargaining in the Shadow of «Optional Frameworks»? The Rise of Transnational Collective Agreements and EU Law*, in *European Journal of Industrial Relations*, XVIII, 2, p. 11. La certezza giuridica, secondo l'autore, è rilevante negli accordi collettivi non assistiti dal ricorso al conflitto.

di collaborazione tra federazioni europee e Cae, che ha sempre dato dimostrazione di efficacia. Ma, per accedere al quadro giuridico opzionale, il Cae non può essere la sola parte firmataria dalla parte dei lavoratori. Se così fosse, sarebbe un rischio eccessivo per la determinazione dei diritti e dei doveri che scaturiscono da un Tca, non avendo il Cae competenze ulteriori rispetto a quelle individuate dalla direttiva Cae. Siamo d'accordo, al riguardo, con la posizione assunta dalla Confederazione europea dei sindacati in varie occasioni.

In relazione alle competenze specifiche dei comitati di impresa in paesi come la Germania, l'Austria, l'Olanda e altri paesi con legislazioni simili, le parti negozianti dovrebbero assicurarsi, sin dal principio, che il futuro Tca non interferisca con le prerogative riconosciute dall'ordinamento nazionale a questi soggetti.

4.2.3. *Divulgazione dei contenuti del mandato*

Suggeriamo che i Tca rispecchino scelte autonome degli agenti negoziali, come per il mutuo riconoscimento della rappresentatività e dei poteri negoziali. Tuttavia il quadro giuridico opzionale deve chiarire che un prerequisito che l'impresa transnazionale deve avere per negoziare un accordo è la divulgazione dei meccanismi concordati per il controllo esercitato dalla direzione centrale su tutte le altre entità dell'impresa transnazionale situate all'interno e all'esterno dell'Unione Europea⁹. Non crediamo, a differenza di quanto previsto nella direttiva Cae, che si debba stabilire una soglia riguardo al numero di dipendenti dell'impresa transnazionale. L'idea deriva da vari esempi che emergono dal diritto internazionale consuetudinario, in base ai quali le direzioni centrali delle imprese transnazionali controllanti prendono l'iniziativa in quanto entità legali che esercitano il controllo, a prescindere dall'entità numerica del personale occupato.

È ragionevole affermare che diritti di natura procedurale, come l'informazione e la consultazione, analogamente alla già citata Direttiva sui licenziamenti collettivi, debbano essere esercitati nell'ambito delle imprese controllate che risentono maggiormente degli effetti correlati alle scelte adotta-

⁹ Schöman I. (2012), *Transnational Collective Bargaining: in Search of a Legal Framework*, in Schöman I., Jagodzinski R., Boni G., Clauwaert S., Glassner V., Jaspers T. (a cura di), *Transnational Collective Bargaining at Company Level. A new Component of European Industrial Relations?*, Bruxelles, Ise, p. 221.

te. Ad esempio, se la disciplina della mobilità dei lavoratori di un'impresa transnazionale rientra nei contenuti di un Tca, per migliorare le opportunità di lavoro o per evitare licenziamenti per motivi economici l'informazione e la consultazione devono essere dirette ai rappresentanti dei lavoratori di tutte le aziende interessate da tali procedure.

Se, adesso, volgiamo la nostra attenzione agli agenti negoziali che rappresentano i lavoratori occupati all'interno dell'impresa transnazionale – e segnatamente all'interno di tutte le imprese poste sotto il controllo della direzione centrale – osserviamo che linee guida sono state adottate da alcune federazioni sindacali europee (Etuf), al fine di vincolare gli associati all'osservanza delle stesse¹⁰. Queste scelte sono, in tutti i modi, espressione della libertà sindacale positiva esercitata da sindacati sovranazionali, che operano, rispetto alle associazioni nazionali, come un'organizzazione di secondo livello. Le federazioni nazionali sono, in base allo specifico mandato conferito alle Etuf, vincolate per l'esecuzione dei Tca a livello nazionale. Quando una Etuf firma un accordo, si raggiunge la conclusione formale di un processo dinamico di negoziazione e l'applicazione del Tca deve essere garantita a livello nazionale.

Per quanto riguarda i lavoratori, la divulgazione del mandato rappresenta un elemento essenziale per qualificare l'accordo come «collettivo» e per perseguire tutti gli interessi collettivi in gioco. *Tuttavia, le norme per gestire il mandato – voto a maggioranza, rappresentanza intersettoriale, omogeneità delle norme in tutti i settori, diritti di veto – devono essere interamente lasciate all'autoregolamentazione dei sindacati.*

4.2.4. Campo di applicazione del Tca e cambiamenti nella composizione dell'impresa transnazionale

Il Tca deve definire chiaramente il proprio campo di applicazione. Deve citare le condizioni in base alle quali un'impresa controllata rientra (o non rientra) nell'ambito del Tca. Riteniamo che l'accordo debba contenere un'appendice con una lista nominativa di tutte le controllate che rientrano nel Tca. Deve anche precisare la procedura applicabile qualora un'impresa

¹⁰ IndustriaAll, European Metalworkers' Federation (Emf), European Mine, Chemical and Energy Workers' Federation (Emcef), European Federation of Public Service Unions (Epsu) e European Trade Union Federation Textile, Clothing and Leather (Tlc-Etuf) hanno adottato procedure per la negoziazione degli accordi con le imprese transnazionali.

controllata esca dall'impresa transnazionale o nel caso in cui una nuova controllata entri a farne parte.

4.2.5. Clausola di non regresso

Alcune caratteristiche tipiche dell'attuale pratica di contrattazione sono: espansione delle materie trattate nei Tca; adozione di politiche e linee guida da parte delle federazioni sindacali europee per la divulgazione del mandato e obbligo di firmare gli accordi, se necessario di concerto con i Comitati aziendali europei; ricorso alle clausole su sistemi alternativi di risoluzione delle controversie, in particolare alle clausole sulla mediazione; monitoraggio e valutazione riguardo all'applicazione delle clausole (sia procedurali sia normative) nei Tca.

Vi è incertezza circa il coordinamento dei Tca con altri livelli di contrattazione a livello nazionale, e si teme una sovrapposizione fra i vari accordi collettivi. *Tutte queste incertezze non favoriscono la promozione dell'efficienza nella contrattazione collettiva e finiscono con l'ostacolare un'ulteriore integrazione del mercato interno europeo.* Gli accordi devono invece essere visti come fattore potenziale per una maggiore mobilità di aziende e lavoratori, oltre che come stimolo per l'occupazione e la crescita.

Pertanto, consigliamo che un Tca occupi un livello negoziale a sé stante, distinto dai contratti collettivi settoriali nazionali e dai contratti aziendali. Al fine di sostenere questo punto, riteniamo che gli accordi debbano includere clausole di non regresso. Prendiamo a prestito questa terminologia dal diritto secondario dell'Unione Europea, in particolare dalle direttive in materia di politica sociale e da una selezionata giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea. La clausola di non regresso è descritta meglio come «clausola di trasparenza». Tale clausola pone a carico dei legislatori nazionali, nella fase di trasposizione delle direttive, l'onere di provare che, se interviene un peggioramento degli standard nazionali, questo non dipende dal diritto dell'Unione. Si tratta, piuttosto, di un'espressione dei parlamenti sovrani nazionali, che scelgono in modo indipendente di cambiare l'equilibrio delle tutele all'interno degli ordinamenti nazionali.

I Tca, analogamente, non possono imporre modifiche peggiorative degli standard in materia di lavoro, né delle condizioni di lavoro concordate a livello nazionale, sia settoriale sia aziendale. Gli agenti negoziali nazionali sono tuttavia liberi di avviare, se necessario, forme di contrattazione concessiva o che introduca misure temporanee, ad esempio per combattere gli effetti della

crisi economica e finanziaria. Inoltre, le imprese transnazionali sono vincolate da principi di ordine pubblico in tutti gli Stati in cui operano. Riguardo ai fondamentali diritti umani e sociali, gli Stati hanno l'obbligo di prevenire gli abusi e garantire la piena osservanza dei diritti individuali e collettivi all'interno dei loro territori.

4.2.6. *Risoluzione interna delle controversie*

Il Tca deve precisare la responsabilità comune delle parti firmatarie riguardo alla sua attuazione. Deve anche indicare meccanismi di ricorso per i lavoratori che rientrano nell'ambito di applicazione dell'accordo. Riteniamo che debbano essere istituite «strutture di mediazione» in ogni paese in cui si trovi un'impresa controllata o un'impresa che comunque sia parte dell'impresa transnazionale. Dovrebbe essere questo il luogo di incontro di rappresentanti dell'impresa e dei lavoratori per risolvere potenziali conflitti. Se, all'interno di tali strutture, non si raggiunge un esito consensuale, spetta alle parti firmatarie trovare una soluzione. Se non riescono a raggiungerne una, esse possono decidere di accedere alla procedura di mediazione esterna istituita dalla Commissione europea, come suggerito in questo Rapporto (*infra* punto 4.3).

4.2.7. *Data e luogo della firma*

Il Tca deve precisare data e luogo della firma.

4.2.8. *Data di scadenza e regole per promuovere il rinnovo*

Il Tca deve precisare se è firmato per un tempo determinato o indeterminato. Nel primo caso, devono essere chiaramente indicate la data di scadenza dell'accordo e le eventuali procedure che potrebbero condurre le parti firmatarie a siglare un nuovo accordo. Nel secondo caso, il Tca deve illustrare le regole riguardanti la cessazione dell'accordo.

4.2.9. *Obbligo di notifica del Tca e delle successive modifiche*

Se si accetta il quadro giuridico opzionale e si firma un Tca secondo i criteri in essa indicati, tutti i cambiamenti che intervengono successivamente, in particolare riguardo alla divulgazione del mandato da entrambe le parti, la rinegoziazione dell'accordo dopo la data di scadenza e i possibili ampliamenti del campo di applicazione del Tca, devono essere notificati alla Commissione europea o ad autorità nazionali da individuare (possibilmente alle

«strutture di mediazione» citate in precedenza), incaricate di monitorare l'andamento della contrattazione transnazionale europea. Il testo dell'accordo transnazionale d'impresa deve espressamente indicare l'obbligo per le parti firmatarie di notificare tali cambiamenti.

4.3. Vantaggi nell'accedere a un quadro giuridico opzionale: la procedura di mediazione

La negoziazione dei Tca punta a sviluppare il dialogo sociale nelle imprese transnazionali. Oltre a definire le regole comuni che si applicano ai dipendenti delle imprese controllate che hanno sede negli Stati membri dell'Unione Europea, gli accordi illustrano l'importanza attribuita dalle parti firmatarie al dialogo sociale come modo per rafforzare la cultura aziendale comune e migliorare le prestazioni economiche dell'azienda. Costruire relazioni basate sulla fiducia fra direzione e rappresentanti dei lavoratori è una delle priorità per le parti firmatarie dei Tca.

In questo contesto, le parti firmatarie affermano chiaramente – e noi riportiamo questo aspetto nelle interviste realizzate con alcuni negoziatori di Tca (vedi l'allegato al Rapporto) – che non è loro intenzione adire le vie legali, anche qualora scaturiscano difficoltà nell'attuazione dell'accordo. I rappresentanti dei lavoratori sono convinti del valore aggiunto offerto dal livello transnazionale del dialogo sociale e consapevoli delle sfide che potrebbero derivare dall'attuazione dei Tca per le direzioni centrali delle imprese transnazionali. La loro priorità, quindi, è far sì che l'accordo dia luogo a un miglioramento continuo dei contenuti definiti nell'accordo, nonché un dialogo onesto riguardo alle sfide e ai modi per superarle, anziché aspettare un rispetto immediato di tali principi in tutte le imprese controllate dalla società. Pertanto, adire le vie legali per garantire il rispetto del Tca non è un'opzione valida per i rappresentanti dei lavoratori, che, come per i rappresentanti dell'azienda, sono molto scettici riguardo al possibile intervento di un tribunale in caso di difficoltà derivanti dall'attuazione di un accordo. I rappresentanti dei lavoratori affermano chiaramente che, cominciando ad adire le vie legali, il rischio sarebbe di vedere le aziende rifiutarsi di firmare nuovi Tca.

Sembra esistere così un ampio consenso fra le parti firmatarie degli accordi sul fatto che spetta loro il compito di risolvere i conflitti che potrebbero derivare dall'attuazione di tali accordi. Di fatto, molti Tca contengono disposizioni sulla risoluzione delle controversie che coinvolgono le parti fir-

matarie. Tuttavia, per i casi (che ci auguriamo rari) in cui fallisca il meccanismo interno, è interessante analizzare i vantaggi di un metodo facoltativo di risoluzione delle controversie e descriverne il potenziale contenuto. Tale analisi sarà condotta dopo aver definito i termini più importanti e presentato le disposizioni riguardo a tale aspetto nei Tca.

4.3.1. Definizioni

Nelle relazioni industriali è possibile distinguere due tipi di controversie: le controversie sui diritti e le controversie sugli interessi. Le controversie sui diritti riguardano l'attuazione o l'interpretazione dei diritti definiti in un accordo esistente. Inversamente, le controversie sugli interessi concernono la determinazione di diritti e obblighi o la modifica di quelli già esistenti. Le controversie sugli interessi sono tipiche della contrattazione collettiva, laddove il contratto collettivo non esiste o è in fase di negoziazione. Il nostro rapporto sui Tca approfondisce le controversie sui diritti legate all'attuazione o all'interpretazione degli accordi.

Secondo il *Libro verde sulla risoluzione alternativa delle controversie in materia civile e commerciale* (COM(2002)196 definitivo), i metodi di risoluzione alternativa delle controversie possono essere definiti come processi extragiudiziali condotti da terze parti neutrali. In taluni casi, un tribunale può affidare la risoluzione alternativa della controversia a una terza parte. Il nostro Rapporto, tuttavia, approfondisce le risoluzioni alternative convenzionali decise dalle parti in materia di controversie legate ai Tca.

I meccanismi di risoluzione alternativa delle controversie possono assumere, potenzialmente, tre forme: conciliazione, mediazione e arbitrato. Benché tutte e tre le forme comportino l'intervento di una terza parte, i ruoli sono diversi:

- *l'arbitrato* punta a sostituire le decisioni giudiziarie. La terza parte è chiamata a emettere una decisione che è vincolante per le parti della controversia. Secondo il *Libro verde sulla risoluzione alternativa delle controversie in materia civile e commerciale*, l'arbitrato è più vicino a una procedura quasi-giudiziaria che a una risoluzione alternativa delle controversie. Le parti firmatarie dei Tca, come le parti sociali in generale, sono riluttanti sul ricorso all'arbitrato per risolvere le loro controversie, in quanto esso indebolisce chiaramente la loro autonomia. Non adatteremo questa opzione;

- la *conciliazione* è la più informale delle tre forme di risoluzione delle controversie. La terza parte non esprime un suggerimento formale su come

risolvere la controversia, ma si limita a riunire le parti nella controversie, aiutandole a raggiungere un accordo. In teoria, la conciliazione può essere utilizzata sia per le controversie sui diritti sia per quelle sugli interessi. Nella pratica, viene quasi esclusivamente utilizzata nelle controversie sugli interessi. Non riteniamo, pertanto, che la conciliazione sia un modo appropriato per risolvere le controversie sui diritti legati ai Tca;

- la *mediazione* è la forma più diffusa di risoluzione alternativa delle controversie. La terza parte formula solo una raccomandazione per le parti coinvolte nella controversia; queste ultime sono libere di attenersi o meno. Questa forma di risoluzione protegge l'autonomia delle parti sociali e viene comunemente utilizzata per risolvere le controversie sui diritti. Fra queste tre diverse forme di risoluzione alternativa delle controversie, riteniamo che la mediazione rappresenti il meccanismo più appropriato per le parti firmatarie dei Tca.

4.3.2. Disposizioni sulla risoluzione delle controversie nei Tca

Attualmente sono pochi gli accordi che contengono disposizioni sulla risoluzione delle controversie. Se esistono, tali disposizioni sono in genere abbastanza vaghe e non definiscono procedure chiare. L'unico principio chiaro che i Tca stabiliscono è che spetta alle parti firmatarie il compito di risolvere eventuali controversie derivanti dall'attuazione o dall'interpretazione dell'accordo.

Ad esempio, l'accordo quadro europeo sull'integrazione professionale dei giovani concluso fra Safran e IndustriAll recita: «in caso di controversie derivanti da o collegate all'applicazione e all'interpretazione di questo accordo del gruppo, le parti si impegnano a risolverle fra di loro. IndustriAll e la direzione si impegneranno a trovare una soluzione amichevole a tali controversie, in tempi ragionevoli e con spirito di collaborazione».

In modo analogo, l'accordo europeo sull'uguaglianza professionale fra donne e uomini stipulato fra Gdf-Suez e le federazioni sindacali europee IndustriAll ed Epsu spiega che, se è impossibile risolvere i conflitti a livello locale, le parti firmatarie si incontreranno per trovare una soluzione: «in caso di vertenza (mancata conformità all'accordo e alla sua applicazione) e in caso di processo locale che non porti a un accordo, la questione può essere sottoposta, con tutta la necessaria documentazione riguardante la vertenza, alle federazioni europee. Viene quindi organizzata una riunione fra una delegazione delle federazioni europee e la direzione generale al fine di

studiare la problematica e le misure appropriate per trovare una soluzione alla vertenza».

Infine, un altro esempio è fornito dalla procedura di risoluzione delle controversie definite nell'accordo in materia di gestione e anticipazione alla ArcelorMittal siglato con la federazione europea dei metalmeccanici: «preso la direzione generale di ArcelorMittal viene costituito un organo di conciliazione con pari rappresentanza per entrambe le parti, al fine di giungere a una conciliazione per qualsiasi controversia potenziale derivante dall'interpretazione o dall'attuazione del presente accordo. Solo questo organo di conciliazione può risolvere la controversia; la sua decisione è definitiva. L'organo è composto dalle squadre negoziali del presente accordo. [...] Prima di sottoporre la controversia all'organo di conciliazione, direzione e sindacati devono affrontare la questione attraverso le specifiche commissioni nazionali, seguendo le tradizionali prassi nazionali».

In taluni casi viene coinvolto anche il Comitato aziendale europeo nella risoluzione delle controversie legate a un Tca, anche se non ha firmato congiuntamente l'accordo. Alcuni accordi specificano la legislazione applicabile e la giurisdizione competente, oltre alla versione linguistica che prevale. Se il Tca stabilisce di essere disciplinato da una legge nazionale, eventuali controversie derivanti dall'accordo rientrano nella competenza dei rispettivi organi giurisdizionali.

4.3.3. Vantaggi di un metodo esterno facoltativo di risoluzione delle controversie per i Tca

Al fine di rafforzare ulteriormente le disposizioni sulla risoluzione delle controversie in molti accordi, è importante sviluppare parallelamente un metodo esterno facoltativo di risoluzione. Quest'opzione offrirebbe alle parti firmatarie una possibilità aggiuntiva di mantenere il dialogo sociale e salvaguardare il Tca, anche nel caso in cui non riescano a raggiungere un consenso fra di loro sulla soluzione a un conflitto legato al Tca.

Attualmente, in questi casi, le parti firmatarie possono ignorare il conflitto perché il Tca continua a produrre altri effetti positivi, oppure possono decidere di infrangere lo schema di obblighi reciproci su cui poggia l'accordo. I rappresentanti dei lavoratori possono anche considerare di scioperare per influenzare l'azienda. Riconosciamo che il diritto di sciopero è garantito nel diritto primario dell'Unione Europea (art. 28 della Carta dei diritti fondamentali) e può essere esercitato entro i limiti definiti dalle leggi nazio-

nali. Tuttavia, il ricorso al conflitto dovrebbe essere considerato come *ultima ratio* per i sindacati firmatari dei Tca. Offrire, quindi, un metodo alternativo di risoluzione delle controversie può essere considerato un modo per mantenere e rafforzare il dialogo sociale transnazionale. Inoltre, lo sviluppo di un tale metodo può costituire un elemento aggiuntivo per impedire che sia le parti firmatarie sia gli eventuali terzi adiscano le vie legali in caso di conflitto legato a un Tca.

Lo sviluppo di un metodo alternativo di risoluzione delle controversie per i Tca può basarsi sull'esperienza di metodi simili che esistono per le relazioni industriali a livello nazionale in numerosi Stati membri dell'Unione, e che hanno mostrato la loro utilità rispetto alla risoluzione dei conflitti. La maggior parte dei metodi alternativi di risoluzione delle controversie sono forniti dalle stesse parti sociali. In caso di insuccesso, possono sempre accedere alle strutture pubbliche. Nella maggior parte dei casi questi metodi sono volontari per quanto riguarda la decisione di adottarli e, successivamente, di accettarne l'esito.

Nella sezione seguente, delineeremo gli elementi principali di un metodo alternativo di risoluzione delle controversie per i Tca.

4.3.4. Proposta di processo di mediazione per le parti firmatarie dei Tca

Basandosi sull'esperienza positiva dei sistemi nazionali, numerosi documenti europei sottolineano l'importanza di creare un meccanismo facoltativo di risoluzione alternativa delle controversie a livello transnazionale, per aiutare le parti sociali a risolvere i loro conflitti. Appare particolarmente opportuno utilizzare in via prioritaria un simile meccanismo per i conflitti legati ai Tca.

Nella sezione su «anticipazione e gestione dei cambiamenti», inserita nella Comunicazione del 28 giugno 2000 (*Agenda per la politica sociale*, COM(2000)379 definitivo), la Commissione sottolinea la necessità di creare strumenti per la prevenzione dei conflitti (e la relativa mediazione) fra le parti sociali. Nello stesso documento la Commissione annuncia di consultare le parti sociali sulla necessità di stabilire a livello europeo i meccanismi volontari in materia di mediazione, arbitrato e conciliazione per la risoluzione dei conflitti. In linea con questo, il Consiglio europeo tenuto il 14-15 dicembre 2001 a Laeken sottolineava «l'importanza di prevenire e risolvere i conflitti sociali, e soprattutto i conflitti sociali transnazionali, tramite meccanismi volontari di mediazione, in merito ai quali la Commissione è tenuta a presentare un documento di riflessione».

Nel 2002 la Commissione ha pubblicato il *Libro verde sulla risoluzione alternativa delle controversie in materia civile e commerciale* [COM(2002)196 finale], contenente una sezione sulla risoluzione alternativa delle controversie nel campo delle relazioni industriali. Basandosi sul *Libro verde*, il 21 maggio 2008 è stata adottata una Direttiva su determinati aspetti della mediazione in materia civile e commerciale. Benché la Direttiva in questione non si occupi di relazioni industriali o di rapporti di lavoro, taluni dei principi che contiene possono ispirare un possibile quadro per un meccanismo di risoluzione alternativa delle controversie per i Tca:

- il processo di mediazione deve applicarsi solo alle controversie riguardanti i Tca e non sostituire alcun tipo di mediazione fra le parti sociali a livello nazionale. Non deve applicarsi ai diritti e agli obblighi su cui le parti non sono libere di decidere;

- solo le parti firmatarie del Tca possono ricorrere al processo di mediazione. Non è quindi disponibile per i dipendenti della società transnazionale, né per terze parti;

- il processo di mediazione deve essere volontario. Entrambe le parti devono essere d'accordo sul ricorso a tale processo e possono mettersi fine in qualsiasi momento;

- la Commissione deve incoraggiare l'informazione alle parti firmatarie dei Tca su come contattare i mediatori e le organizzazioni che forniscono servizi di mediazione;

- per garantire la necessaria fiducia reciproca in materia di riservatezza, effetto sui periodi di prescrizione e limitazione, riconoscimento ed esecuzione degli accordi frutto di mediazione, la Commissione deve incoraggiare, con ogni mezzo ritenuto appropriato, la formazione dei mediatori e l'introduzione di meccanismi efficaci di controllo della qualità relativamente alla fornitura di servizi di mediazione.

Il ricorso al processo di mediazione deve essere limitato alle parti firmatarie dei Tca che hanno scelto di applicare il quadro giuridico facoltativo. La possibilità di utilizzare questo processo volontario di mediazione è, di fatto, uno dei vantaggi derivanti dalla conformità a questo quadro.

Riguardo ai mediatori, le parti firmatarie di ogni Tca devono sceglierli liberamente. Per aiutare le parti firmatarie, la Commissione può redigere un elenco di mediatori fra gli esperti giuridici o i membri dello staff della Commissione e offrirlo ai negoziatori degli accordi come prima opzione per esercitare questa scelta.

Laddove la soluzione di una controversia dovesse dimostrarsi troppo complessa per una soluzione nazionale, il caso dovrebbe essere sottoposto alla Commissione europea. Questa dovrebbe fornire dei mediatori, selezionati in una lista di esperti indipendenti, e quindi gestire la controversia a Bruxelles presso la Direzione generale Occupazione, affari sociali e pari opportunità.

5. Passi successivi verso un quadro giuridico opzionale per i Tca

Le istituzioni dell'Unione Europea hanno sottolineato la necessità di un quadro giuridico opzionale per i Tca, nella misura in cui esso rispetti l'autonomia delle parti sociali, non limiti lo sviluppo del dialogo sociale transnazionale, né interferisca con i livelli nazionali di contrattazione collettiva. Molti soggetti da noi intervistati, coinvolti nella negoziazione e nell'attuazione degli accordi, hanno anche confermato il loro interesse a tale quadro giuridico opzionale, in particolare qualora questo offrisse la possibilità di accedere a un processo esterno di mediazione, in caso di conflitto fra le parti firmatarie.

Questo Rapporto intende offrire una soluzione per lo sviluppo di tale quadro giuridico facoltativo per i Tca. La ricerca di una solida base giuridica nel diritto primario dell'Unione e il riconoscimento del ruolo svolto dalla *soft law* sono entrambi prerequisiti essenziali per le parti sociali che si prefiggano l'obiettivo di ottenere certezza giuridica quando stipulano contratti collettivi.

Le proposte che formuliamo non implicano modifiche del Trattato. Al contrario, si basano su fonti da interpretare in modo innovativo. Ricordiamo, ad esempio, il riferimento alle disposizioni del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, titolo XVII (Industria) e titolo X (Politica sociale), tutte riguardanti il miglioramento della circolazione delle imprese e della manodopera nel mercato interno e la diffusione delle migliori pratiche. Pertanto, il riferimento agli atti che devono essere delegati alla Commissione, al fine di integrare o persino modificare l'atto giuridico adottato, è della massima rilevanza nell'architettura complessiva della nostra proposta.

Suggeriamo che la proposta sia discussa nei prossimi mesi fra la Confederazione europea dei sindacati e le federazioni sindacali europee più attive nella negoziazione dei Tca. In una seconda fase, questa discussione deve es-

sere estesa agli esponenti del mondo accademico, agli esperti della Commissione europea, ai componenti del Parlamento europeo e ai rappresentanti delle piccole e medie imprese, imprese transnazionali e Business Europe. Queste varie sedi di dibattito possono portare a completare o modificare la proposta in svariati punti, in particolare circa i contenuti del quadro opzionale e l'organizzazione della procedura di mediazione.

Se occorre raggiungere una convergenza sulle clausole essenziali da includere nei Tca, la Commissione deve scegliere di far circolare tali informazioni fra le parti sociali, favorendo l'adozione delle migliori pratiche, all'avvio dei negoziati. Potrebbe quindi prendere avvio una fase sperimentale, in vista di successive iniziative. Linee guida e indicatori possono arricchire la contrattazione transnazionale europea e farla sviluppare ulteriormente.

Una tale ricerca aperta e flessibile dovrebbe riunire le principali parti interessate al quadro giuridico opzionale per i Tca, successivamente indurre la Commissione europea a proporre l'adozione di una Decisione al Consiglio. È questo l'auspicio espresso con forza dagli autori di questo Rapporto, scritto su richiesta della Confederazione europea dei sindacati.

ALLEGATO

Risultati delle interviste con le parti sociali

Per integrare e sostenere la nostra analisi riguardante un quadro giuridico facoltativo per gli accordi transnazionali d'impresa (Tca), abbiamo deciso di effettuare alcune interviste telefoniche con rappresentanti, sia aziendali sia sindacali, coinvolti personalmente nella negoziazione e nell'attuazione dei Tca. Le interviste sono state condotte a giugno e luglio 2013, e ripropongono tutte la stessa struttura*. In questa sezione ne presentiamo i risultati principali riguardo alle motivazioni delle parti sociali che negoziano gli accordi, al processo negoziale, al processo attuativo dei Tca e alle relative esperienze e aspettative in materia di risoluzione delle controversie.

1. Motivazioni delle parti sociali

Tutti gli interpellati concordano sul fatto che la negoziazione dei Tca sia possibile solo nelle aziende transnazionali che vantano una lunga tradizione e una certa cultura in materia di dialogo sociale presso le direzioni generali, nonché una buona esperienza nell'ambito del processo di informazione e consultazione a livello europeo. La stragrande maggioranza degli accordi, infatti, è stata negoziata all'interno di società che dispongono di un Comitato aziendale europeo (Cae). Ciò non significa che il Cae faccia necessariamente parte della squadra negoziale, spesso però prende l'iniziativa di suggerire la negoziazione del Tca e, quanto meno, viene consultato dalle federazioni sindacali europee. Il campo di applicazione del Tca può includere paesi europei diversi da quelli che rientrano nel Cae, poiché l'applicazione dell'accordo non richiede, in genere, la presenza di un numero minimo di dipendenti nel paese.

La fiducia fra le parti sociali è la condizione chiave per la negoziazione dei Tca. L'importanza della fiducia è rafforzata dalla mancanza di un quadro giuridico. Il fatto di aver già dimostrato il potenziale e il valore aggiunto del dialogo sociale a livello europeo favorisce chiaramente la negoziazione degli accordi. Ciò spiega, inoltre, perché le società possono negoziare numerosi Tca.

* La struttura dell'intervista e l'elenco degli intervistati sono riportati nell'allegato al presente rapporto.

Dopo aver testato questo strumento per un particolare aspetto delle relazioni industriali, le parti firmatarie spesso aprono nuove negoziazioni su altre tematiche. In generale, la negoziazione del secondo o del terzo Tca è più semplice, perché le parti sociali possono basarsi sull'esperienza del primo accordo.

Una motivazione comune delle parti firmatarie dei Tca è il rafforzamento del dialogo sociale a livello europeo. Esse ritengono che il dialogo sociale rafforzi il coinvolgimento e l'impegno dei dipendenti, di conseguenza la competitività delle società. I Tca, inoltre, sono considerati avere una maggiore legittimità, quindi una maggiore efficacia sulle pratiche a livello locale rispetto alle decisioni unilaterali della direzione.

Per la direzione centrale, la negoziazione di un Tca contribuisce allo sviluppo di una cultura aziendale comune fra i dipendenti delle diverse controllate. Ciò è particolarmente importante per le società che, poco tempo prima, si sono fuse o hanno acquisito controllate in altri paesi, nonché per le società dotate di un'organizzazione molto decentrata. La definizione di principi comuni nel campo delle relazioni industriali è un modo concreto per mostrare ai dipendenti il valore aggiunto dell'appartenenza a un gruppo transnazionale di aziende. Questa motivazione influenza la scelta delle tematiche dei Tca. Molti accordi riguardano salute e sicurezza, diversità e ristrutturazione. Tematiche che sono sufficientemente oggettive per i dipendenti e che consentono di definire principi generali che devono essere applicati a contesti specifici.

2. Processo negoziale

Data la mancanza di un quadro giuridico di riferimento, il processo negoziale diverge in ampia misura da un Tca all'altro. Mentre alcuni degli intervistati accoglierebbero con favore un quadro giuridico che indichi chiaramente le parti firmatarie, altri apprezzano l'attuale libertà che consente loro di trovare la soluzione più appropriata per il loro contesto specifico. Sembra quindi importante che l'adesione al quadro giuridico rimanga facoltativa.

Per il datore di lavoro, è la direzione centrale delle risorse umane che conduce, in genere, le negoziazioni. I direttori centrali naturalmente possono informare i direttori delle risorse umane locali della negoziazione del Tca, ma non è certo questa la norma per tutte le società transnazionali. In molti casi, i dirigenti locali vengono a conoscenza dell'accordo solo dopo la fir-

ma delle parti sociali. Per i lavoratori, è possibile coinvolgere diversi attori nelle negoziazioni.

Numerosi Tca vengono negoziati con i membri del Cae. Il vantaggio di questa soluzione è che i membri conoscono il contesto specifico della società e i componenti della direzione centrale. Ciò può inoltre favorire sinergie fra l'attuazione del Tca e le procedure generali di informazione e consultazione all'interno del Cae. Il problema, tuttavia, consiste nel fatto che il Cae non dispone del potere di negoziare gli accordi. Per questa ragione, in alcune società la direzione centrale ha chiesto ai sindacati nazionali di nominare dei rappresentanti per la negoziazione del Tca fra i membri del Cae. In questi casi i membri del Cae non negoziano in nome del Comitato stesso, ma in nome e per conto dei sindacati nazionali, il che è più in linea con le tradizioni del diritto del lavoro.

Alcuni dei nostri intervistati hanno citato un secondo problema relativo a questa soluzione. La negoziazione di un Tca con i membri del Cae o con i rappresentanti dei sindacati nazionali necessariamente determina la formazione di una squadra negoziale molto ampia. Non è raro avere più di 30 rappresentanti dei lavoratori intorno al tavolo negoziale. Il coinvolgimento di un ampio gruppo di rappresentanti dei lavoratori nel processo negoziale, pur favorendo l'appartenenza collettiva al Tca, e quindi la sua attuazione futura, presenta alcune sfide. Innanzitutto, una squadra negoziale ampia, composta da rappresentanti di diverse imprese controllate, implica costi importanti in termini di trasporti e traduzioni. In secondo luogo, il processo negoziale si complica, senza necessariamente garantire un valore aggiunto al testo finale del Tca. Possono essere necessarie fino a otto riunioni per raggiungere un accordo sul testo finale dell'accordo.

Un numero sempre maggiore di società decide quindi di negoziare il Tca con una o più federazioni sindacali europee, che ottengono il mandato di negoziare dai sindacati degli Stati in cui la società ha imprese controllate. Secondo la direzione centrale, questa soluzione presenta il vantaggio di negoziare con una piccola squadra di professionisti esperti in Tca. In genere, tale processo negoziale dura meno di sei mesi e viene finalizzato in tre-quattro riunioni. La federazione sindacale europea spesso presenta alla direzione centrale il progetto di accordo già approvato dai sindacati nazionali.

Inoltre, la negoziazione con le federazioni sindacali europee consente l'ampliamento dell'ambito del Tca ai paesi europei che non sono direttamente rappresentati all'interno del Cae. Ad esempio, il Tca di ArcelorMit-

tal relativo alla gestione e all'anticipazione dei cambiamenti, negoziato con la Federazione europea dei metalmeccanici, copre 21 paesi europei, mentre il Cae comprende solo rappresentanti di nove paesi.

Negoziare con le federazioni sindacali europee non significa che il Cae non sia coinvolto nel processo. Innanzitutto, le federazioni sindacali europee rifiutano di negoziare i Tca se il Cae è contrario. In secondo luogo, il Comitato viene informato del processo e consultato sul contenuto dell'accordo. In alcuni casi, il segretario del Cae viene persino integrato nella squadra negoziale. Infine, il Cae viene coinvolto nell'attuazione e nel monitoraggio del Tca.

3. Attuazione dei Tca

I soggetti da noi intervistati riconoscono che attuare i Tca non è un compito facile, poiché all'interno dell'Unione Europea il diritto del lavoro e le tradizioni di dialogo sociale sono molto diverse da paese a paese. Le aziende che negoziano i Tca dispongono di una direzione centrale che crede nel valore del dialogo sociale, ma alcuni dirigenti locali delle imprese controllate potrebbero non condividere quest'analisi e considerare i principi definiti nell'accordo un vincolo o, comunque, non una priorità mirata al rafforzamento dei risultati economici della società. È quindi essenziale che la direzione centrale e i rappresentanti dei lavoratori sottolineino innanzitutto l'importanza strategica del Tca, incoraggiando e sostenendo i dirigenti locali nella sua attuazione.

La mancanza di un quadro giuridico di riferimento per i Tca induce le parti firmatarie a definire specifiche procedure di monitoraggio. In molti casi, i dirigenti locali devono riferire sui progetti sviluppati in linea con il Tca. Queste informazioni vengono discusse nel corso delle riunioni che si tengono almeno una volta l'anno fra le parti firmatarie. Questi meccanismi di rapporto sono un chiaro segnale, per i dirigenti locali, dell'attenzione che la direzione centrale rivolge al Tca.

I Tca contengono principi generali da trasformare in progetti concreti a livello locale. Ad esempio, gli accordi che riguardano le pari opportunità potrebbero ipotizzare lo sviluppo, da parte delle dirigenze locali, di azioni specifiche volte a promuovere la diversità fra alcune categorie di lavoratori; gli accordi incentrati sulla formazione potrebbero presupporre l'organizzazione di

programmi di formazione specifici finalizzati all'adattamento ai futuri cambiamenti a livello locale. Lo scopo non è definire una serie di diritti specifici, ma stimolare il dialogo sociale a tutti i livelli societari. Ciò non significa che il Tca debba necessariamente tradursi in contratti collettivi nazionali. Tuttavia è comunque importante che i contratti collettivi nazionali, se esistenti, rispettino i principi definiti nel Tca. Questo approccio a lungo termine spiega anche perché, secondo tutti i soggetti da noi interpellati, nonostante le difficoltà di attuazione degli accordi, lo scopo è evitare di adire le vie legali.

Molti dei nostri intervistati hanno evidenziato che i cambiamenti del contesto economico potrebbero influenzare l'attuazione degli accordi. In alcuni casi, le nuove difficoltà economiche possono creare problemi ai dirigenti locali e impedire loro l'attuazione del Tca. È quindi importante rendere il Tca flessibile, per quanto possibile, al fine di consentire l'adattamento alle nuove circostanze economiche, senza dover porre fine all'accordo.

4. Risoluzione delle controversie

Tutti i nostri intervistati hanno affermato che sono poche le controversie fra le parti firmatarie dei Tca. Poiché non esiste l'obbligo di negoziarli, le società che decidono di intraprendere tale strada dispongono di una direzione centrale motivata a sviluppare il dialogo sociale a livello europeo e disposta a fare del proprio meglio per rispettare gli impegni assunti. Anche se non è possibile adire le vie legali, il mancato rispetto di un Tca avrebbe un impatto negativo sull'immagine aziendale, sia fra i dipendenti sia presso l'opinione pubblica. In genere, se i dirigenti locali non danno immediata attuazione all'accordo, la direzione centrale interviene rapidamente per risolvere il problema. Gradualmente, tali esempi mostrano ai dirigenti locali l'importanza del Tca e vengono così indotti a rivedere il loro comportamento. In questo modo, nel tempo, il numero di controversie tende a diminuire.

Diverse persone, fra quelle da noi intervistate, ritengono che potrebbe risultare utile sviluppare un meccanismo esterno per la risoluzione delle controversie. È stato ribadito che tale meccanismo dovrebbe coinvolgere sia le parti sociali sia una terza parte neutrale, accettata dalle parti firmatarie dell'accordo. Sono state citate esperienze positive di mediazione a livello nazionale e a livello settoriale europeo (tavola rotonda ad alto livello sul futuro dell'industria siderurgica europea) che potrebbero ispirare il meccanismo dei Tca.

Schema dell'intervista

A – Negoziazione degli accordi transnazionali d'impresa

- 0 – *Da chi è partita l'iniziativa di negoziare il Tca?*
0 - Se l'iniziativa è partita dall'azienda: da chi, al suo interno?
1 - Se l'iniziativa è partita dai rappresentanti dei lavoratori: da chi, fra di loro?
2 - È stato difficile convincere l'altra parte ad avviare le negoziazioni?
- 1 – *Quali erano gli obiettivi nel negoziare il Tca?*
0 - Ritenete che questi obiettivi fossero diversi da quelli dei rappresentanti dei lavoratori?
1 - Questi obiettivi sono stati realizzati?
- 2 – *Prima di negoziare, avete contattato altre aziende già firmatarie di Tca?*
0 - Se sì, qual è stato il loro riscontro?
1 - Avete contattato altri attori?
2 - Avete letto altri Tca?
- 3 – *Chi era coinvolto nel processo negoziale?*
0 - Da parte della direzione?
1 - Da parte dei lavoratori?
2 - Riguardo agli attori locali, da entrambe le parti?
- 4 – *Come sono stati selezionati questi attori?*
0 - Vi sono state discussioni sulla composizione della squadra negoziale?
1 - Se sì, come sono stati risolti?
- 5 – *Quanto è durato il processo negoziale?*
0 - Quando sono iniziate le negoziazioni?
1 - Quanti incontri sono stati organizzati?
2 - Avete incontrato difficoltà durante le negoziazioni?
- 6 – *Chi ha firmato il Tca?*
0 - Vi sono state discussioni su chi dovesse firmare?
1 - Se sì, in che modo sono state risolte?
- 7 – *Secondo voi, quali sono gli elementi più interessanti del Tca?*

B – Attuazione dell'accordo transnazionale d'impresa

- 8 – *Come è stato diffuso il Tca?*
0 - Quali azioni sono state intraprese dalla direzione?
1 - Quali azioni sono state intraprese dai rappresentanti dei lavoratori?
- 9 – *Il Tca ha portato a eventuali negoziazioni a livello nazionale?*
0 - Se sì, quali attori sono stati coinvolti?
1 - Gli accordi nazionali differiscono dal Tca?
2 - Se sì, in che misura?
- 10 – *In che modo viene monitorata l'attuazione del Tca?*
0 - Chi è coinvolto nel monitoraggio?
1 - Sono stati definiti indicatori?
2 - È stato istituito un processo specifico di risoluzione delle controversie?
- 11 – *Sono insorti conflitti nell'attuazione del Tca?*
0 - Se sì, su quali tematiche?
1 - Come vengono risolti tali conflitti?
- 12 – *È stato programmato di rinegoziare il Tca?*
0 - Questa ulteriore negoziazione coinvolge gli stessi attori intervenuti nell'accordo iniziale?
2 - Cosa si desidera ottenere in questa ulteriore negoziazione?
- 13 – *Secondo voi, in che misura un Tca diverge da un accordo collettivo nazionale?*
0 - Se viene rilevata una differenza, si ritiene che essa sarebbe utile qualora i Tca fossero considerati accordi collettivi?
- 14 – *Ritenete che un processo esterno di mediazione possa essere utile per risolvere i conflitti fra le parti firmatarie di un Tca?*
0 - Se sì, chi deve essere coinvolto in questa mediazione?
1 - Chi deve poter accedere a questo processo di mediazione?
- 15 – *Avete ulteriori osservazioni?*

Elenco dei rappresentanti dei datori di lavoro intervistati

Stéphanie Berthom, Gdf-Suez, 18 luglio 2013.

Giulia Gemmiti, Enel, 23 luglio 2013.

Hugues Fauville, ArcelorMittal, 2 luglio 2013.

Leva Ivandoust, Areva, 18 giugno 2013.

Elenco dei rappresentanti dei lavoratori intervistati

Isabelle Barthes, IndustriAll, 3 luglio 2013.

Jaquet, Schneider Electric, 15 luglio 2013.

ABSTRACT

Questo Rapporto si occupa principalmente del diritto dell'Unione Europea, cercando di offrire prospettive giuridiche alla questione controversa degli accordi transnazionali d'impresa (Tca, Transnational company agreements), così da suggerire un quadro giuridico opzionale entro cui collocare gli accordi applicabili all'interno dei confini dell'Unione. Al fine di ampliare l'orizzonte del nostro lavoro, e con esso le possibili scelte legislative da operare, saranno proposti alcuni riferimenti anche a fonti di diritto internazionale. Il metodo suggerito è collegato al fatto che i Tca sono firmati da imprese transnazionali, e che queste operano sia nell'Unione sia al di fuori di essa.

TOWARDS A LEGAL FRAMEWORK FOR TRANSNATIONAL COMPANY AGREEMENTS. REPORT TO THE EUROPEAN TRADE UNION CONFEDERATION

This report deals primarily with EU law and attempts to offer legal perspectives to the controversial issue of Transnational Company agreements (TCAs), in order to suggest an optional legal framework for agreements enforceable within the boundaries of the Eu. However, references to international law will also be offered, in order to broaden the horizon of our work and add viewpoints to potential options in policy-making. This approach is related to the fact that TCAs are signed by Transnational Companies (TCs) and the latter operate within the Eu as well as outside of it.

Proposta della Ces per un quadro giuridico opzionale per gli Accordi transnazionali d'impresa

Il seguente testo è estratto dalla Risoluzione della Confederazione europea dei sindacati (Ces) *Proposta per un quadro giuridico opzionale per gli Accordi transnazionali d'impresa (Tca)*. La Risoluzione, adottata all'unanimità dal Comitato esecutivo della Ces l'11-12 marzo 2014, recepisce il rapporto *Verso un quadro giuridico per gli Accordi transnazionali d'impresa*, commissionato a un gruppo di esperti composto dalla prof.ssa Silvana Sciarra e i prof. Maximilian Fuchs e André Sobczak. Nel rapporto, i sindacati europei hanno individuato un percorso rigoroso nelle argomentazioni giuridiche e rispettoso dell'autonomia collettiva e dell'indipendenza degli agenti contrattuali.

Per adozione

La Confederazione europea dei sindacati, con le Federazioni sindacali europee, chiede alla Commissione dell'Unione Europea di assumere un'iniziativa legislativa volta alla definizione di un quadro giuridico opzionale per gli Accordi transnazionali d'impresa (acronimo dall'inglese, Tca). Tale iniziativa avrà la forma di una decisione vincolante dell'Unione che troverà la sua base giuridica nel Trattato, come argomentato nel Capitolo III del rapporto degli esperti. Produrrà, dunque, obblighi per gli Stati membri e per gli agenti contrattuali, lasciando comunque a questi ultimi la decisione di collocare il proprio negoziato nel quadro giuridico europeo. Tali obblighi saranno idonei a conferire certezza sulla natura vincolante degli Accordi transnazionali d'impresa (Tca), in particolare attribuendogli una funzione normativa.

La Ces, in collaborazione con le Federazioni europee, continuerà a promuovere l'adozione di un quadro giuridico opzionale per la negoziazione collettiva con le imprese multinazionali. A tal fine intraprenderà due linee di azione. Sul piano istituzionale, la Ces si impegna a lavorare con le istituzioni

europee. Al contempo, la Ces rafforzerà la cooperazione con le Federazioni europee al fine di sostenere, nell'ambito del dialogo sociale settoriale, iniziative volte a creare consenso sulla proposta.

Il quadro giuridico opzionale includerà almeno i seguenti punti:

a) clausola di adesione (*opt-in clause*): le parti sociali devono chiaramente esprimere la loro volontà di beneficiare del quadro giuridico opzionale di diritto europeo;

b) parti firmatarie del Tca: al fine di preservare una coerenza con la base giuridica, l'accesso al quadro giuridico opzionale deve essere limitato a taluni attori. Dal lato dei lavoratori, le Federazioni sindacali europee saranno individuate come soli attori designati per la firma di Tca. I Comitati aziendali europei e altre rappresentanze dei lavoratori possono essere coinvolte nella negoziazione e co-firmare un Tca secondo le procedure stabilite dalle stesse Federazioni europee e se ammesse, secondo le stesse procedure, nella delegazione negoziante. In ogni caso non possono accedere al quadro giuridico opzionale se unici firmatari dell'accordo;

c) pubblicità del mandato: rendere pubblico il mandato dal lato dei lavoratori è un elemento essenziale per poter qualificare l'accordo come «collettivo» e garantire il rispetto di tutti gli interessi collettivi in gioco. Comunque, la determinazione delle regole di funzionamento del mandato – maggioranze di voto, rappresentanza multisettoriale, omogeneità delle regole quando vi sono più settori coinvolti, poteri di veto – rientrano interamente nell'autonomia del sindacato. I Tca devono riflettere la scelta autonoma degli agenti contrattuali tanto per il mutuo riconoscimento dei poteri negoziali quanto per il perimetro di applicazione dell'accordo. L'accordo deve specificare le condizioni che determinano l'assoggettamento di una filiale all'accordo stesso;

d) clausola di non-regresso: i Tca occupano un livello di negoziazione a sé stante. Si tratta di un livello negoziale distinto dai contratti collettivi nazionali, di settore o di impresa. I Tca non possono imporre misure peggiorative alle tutele e condizioni di lavoro definite dai contratti nazionali di settore o aziendali;

e) risoluzione delle dispute interne: i Tca devono specificare la responsabilità condivisa delle parti firmatarie per l'applicazione dell'accordo. Devono altresì contenere meccanismi che consentano ai lavoratori di denunciare inadempienze nell'applicazione dell'accordo;

f) firma e data della firma: i Tca devono specificare la data e il luogo della firma;

g) termine e regole per il rinnovo dell'accordo: i Tca devono specificare se l'accordo è soggetto a scadenza o se ha durata indeterminata. Nel primo caso, la data di termine dell'accordo deve essere chiaramente indicata, così come le regole che consentono alle parti di concludere un nuovo accordo. Nel secondo caso, il Tca deve spiegare i termini che conducono alla fine dell'accordo;

h) dovere di notifica del Tca ed emendamenti successivi: una volta che il Tca è stato ricondotto nel quadro giuridico opzionale ed è stato firmato, ogni variazione intervenuta nei termini dell'accordo, in particolare la pubblicità del mandato per ambo le parti, la rinegoziazione dell'accordo e le possibili estensioni del campo di applicazione del Tca devono essere notificati alla Commissione europea o alle autorità nazionali. Il testo dell'accordo deve esplicitare l'obbligo delle parti firmatarie di provvedere alla notifica.

La Ces continuerà a costruire le condizioni perché il quadro giuridico opzionale possa essere adottato e proporrà alla Commissione europea e alle istituzioni europee interessate alcuni passaggi intermedi nonché ulteriori analisi di buone pratiche e degli ostacoli incontrati. Chiederà, inoltre, l'avvio della procedura per la creazione di un meccanismo europeo di risoluzione delle dispute gestito dalla Commissione europea.

La Ces continuerà a svolgere un ruolo di coordinamento delle Federazioni europee allo scopo di estendere le procedure di negoziazione con le imprese multinazionali a quanti più settori è possibile. È importante raggiungere un alto grado di convergenza su come le procedure sono delineate. Primo, perché le procedure attualmente esistenti presso alcune Federazioni europee hanno dato prova di efficacia nella gestione delle negoziazioni e nell'applicazione degli Accordi transnazionali d'impresa. Inoltre, molti Tca coprono più settori, spesso coinvolgendo più di una Federazione europea. La coerenza delle procedure adottate in diverse Federazioni europee garantisce ordine e trasparenza nello svolgimento delle negoziazioni.

Per avere più Tca e di migliore qualità è necessario valorizzare maggiormente il dialogo sociale. I datori di lavoro organizzati a livello europeo mostrano una certa riluttanza a impegnarsi in un dialogo costruttivo con le organizzazioni sindacali. Al contrario, le imprese multinazionali mostrano una

maggior apertura al dialogo. La Ces propone alcuni argomenti che possono solidamente sostenere la necessità di un dialogo sociale più costruttivo con le associazioni datoriali:

a) la dimensione del fenomeno non è marginale. Le imprese multinazionali con una presenza radicata negli Stati membri, tale da giustificare l'esistenza di un Tca, sono circa un migliaio. Di queste, 130 hanno già un Tca. I Tca coprono circa 10 milioni di lavoratori nel mondo e circa due milioni di lavoratori in Europa;

b) il fenomeno riguarda tutti gli Stati membri. È fuorviante identificare la collocazione geografica dei Tca con la sede della direzione centrale che ha firmato l'accordo. La maggior parte dei Tca sono collocati statisticamente soprattutto in Francia e Germania (con il Regno Unito), questo perché in quei paesi si concentrano le sedi centrali delle multinazionali. In vero, i Tca coprono e sono applicati in tutti i paesi dell'Unione Europea;

c) esperienze del passato mostrano che un quadro opzionale di negoziazione può avere un forte effetto promozionale. Ad esempio, la Direttiva 94/45 ha proposto un quadro di negoziazione promozionale al fine di giungere a un accordo sulle modalità dell'informazione e della consultazione dei lavoratori a livello transnazionale. Le regole della negoziazione nella Direttiva Cae erano molto flessibili e opzionali (inclusa l'opzione di non costituire un Cae). Prima dell'adozione della Direttiva, solo un manipolo di pionieri aveva sperimentato un percorso negoziale volto a regolare l'esercizio dei diritti di informazione e consultazione a livello transnazionale. Due anni dopo l'adozione, 350 imprese multinazionali avevano raggiunto un accordo e, a oggi, sono stati firmati più di mille Accordi transnazionali d'impresa.

La funzione promozionale di un quadro giuridico europeo, con le stesse caratteristiche di flessibilità e opzionalità, può moltiplicare il numero di Accordi transnazionali d'impresa, diffondendo le migliori pratiche e migliorando l'applicazione dei Tca esistenti. Per queste ragioni, la Ces supporterà le Federazioni europee nel tentativo di aprire un dialogo con la loro controparte a livello settoriale. Inoltre, al fine di rafforzare il dialogo sociale su questa materia, la Ces promuoverà progetti congiunti con le parti datoriali.

***Lean production* e nuove politiche formative nel settore automotive**

Gian Carlo Cerruti*

1. Esiste una politica *lean* della formazione?

A partire dalla fine degli anni ottanta si è sviluppato in Italia, come in tutti i paesi industriali occidentali, un intenso dibattito sulle nuove forme di organizzazione della produzione adottate dalle imprese industriali per rispondere alla crisi del modello taylor-fordista. L'attenzione si è concentrata, in particolare, sul modello produttivo giapponese, o modello della *lean production*, e sulla sua trasferibilità nei paesi occidentali. La *lean production* è apparsa a molti come il nuovo paradigma organizzativo cui le imprese, pur con i necessari adattamenti, avrebbero dovuto conformarsi per raccogliere la sfida della flessibilità e della competitività (Murray et al., 2004; Pettersen, 2009). In realtà, il dibattito scientifico e l'evidenza empirica hanno dimostrato l'emergere di diversi modelli di organizzazione dell'impresa (Valeyre et al., 2009), tra i quali vi è, appunto, quello della produzione snella, il quale, a propria volta, si presenta in diversi varianti, influenzate soprattutto dalle caratteristiche del settore produttivo, dalla dimensione d'impresa e dai contesti istituzionali e sociali dei singoli paesi (Kochan, Lansbury, MacDuffie, 1997; Boyer, Freyssenet, 2000).

Nell'ultimo ventennio, inoltre, gli studi e le ricerche hanno prodotto analisi differenti o addirittura divergenti su aspetti cruciali di tale modello, in particolare sui sistemi aziendali di controllo del lavoro, sugli effetti sulla salute derivanti da forme di *management by stress* e dall'aumento della saturazione

* Gian Carlo Cerruti è docente di Sociologia dell'organizzazione e di Relazioni industriali presso l'Università di Torino.

L'articolo riprende parzialmente i risultati della ricerca *Lean production e territorio*, realizzata nel 2012-2013 da Torino Nord Ovest, per conto dell'assessorato al Lavoro e alla formazione della Provincia di Torino, condotta da Gian Carlo Cerruti, Aldo Enrietti, Annalisa Magone e Andrea Signoretti. Il testo completo del rapporto finale di ricerca è consultabile in www.torinonordovest.it.

zione del tempo di lavoro, sulle conseguenze sociali della flessibilità numerica (Bourgeois et al., 2012). Da un lato, vi è una consistente letteratura «ottimistica» (Womak, Jones, 1997; Camuffo, 2014; Liker, Attolico, 2014), soprattutto di impronta manageriale, che associa alla nuova fase di razionalizzazione la crescita di una maggiore autonomia e professionalità del lavoro, un miglioramento dell'ambiente di lavoro, una flessibilità del lavoro come sinonimo di progettualità imprenditoriale di sé, l'individualizzazione delle politiche di gestione del personale come portato di un nuovo protagonismo del lavoratore, più o meno combinata con relazioni industriali a «partecipazione subordinata». Dall'altro lato, è presente una letteratura critica (Alvesson, Willmoth, 1992; Boreham, 1992; Bechtle, 2005; Masino, 2005), corroborata da una consistente evidenza empirica, che, pur rilevando un miglioramento in alcune dimensioni del lavoro, insiste nel segnalare la diffusione di forme asimmetriche di autonomia controllata (Appay, 2006), dove il secondo termine dell'espressione sembra prevalere sul primo, lo sviluppo di nuove malattie del lavoro (Askenazy et al., 2006), l'aumento della precarietà del lavoro e la corrosione dell'identità lavorativa dei lavoratori (Sennett, 1998), le ambivalenze dei sistemi di gestione del personale, oscillanti tra tendenze *non-union* all'individualizzazione delle relazioni d'impiego e tendenze in cui vi è un maggior equilibrio tra il potere regolativo delle relazioni industriali e quello delle relazioni interne (Pedersini, 2007; Fortunato, 2008). Se, malgrado queste importanti differenze di analisi, si ritiene che esista un modello organizzativo *lean* dell'impresa, possiamo affermare che esiste anche una corrispondente politica formativa *lean*?

Sulla scorta delle evidenze empiriche raccolte da una ricerca condotta nel 2012 in 15 imprese prevalentemente legate al settore *automotive* della provincia di Torino, impegnate in progetti e programmi di innovazione riconducibili ai principi canonici della *lean production*, ritengo che si possa rispondere affermativamente alla domanda¹. Delle imprese esaminate, quattro sono di grandi dimensioni (con oltre 250 addetti), quattro di dimensioni medie (tra i 100 e i 250 addetti) e sette sono piccole (con meno di 100 addetti); inoltre, sette hanno avviato processi di riorganizzazione *lean* recen-

¹ Per ciascun caso aziendale, la rilevazione sul campo è consistita in una lunga intervista con la direzione aziendale, in una raccolta di dati strutturali dell'impresa e in una visita guidata degli impianti. Inoltre, sono stati intervistati, in qualità di testimoni privilegiati, dirigenti sindacali, responsabili di associazioni datoriali, direttori di agenzie formative, funzionari dell'assessorato al Lavoro e alla formazione della Provincia di Torino.

temente, a partire dal 2011, come tentativo di risposta alla crisi, mentre le altre otto sono impegnate da più tempo, seppur in modo non continuativo, su questa strada. In particolare, due grandi imprese, filiali italiane di multinazionali, hanno adottato questo approccio sin dall'inizio degli anni novanta. Come è noto la Fiat ha iniziato a introdurre dal 2005-2006 la *World class manufacturing* (versione aggiornata della *Fabbrica Integrata* avviata negli anni novanta) nei suoi stabilimenti² e sta estendendola progressivamente ai suoi fornitori. Tuttavia, una sola impresa del nostro campione ha iniziato il percorso *lean* su sollecitazione di Fiat, mentre tutte le altre hanno proceduto in modo autonomo (Enrietti, 2013).

L'indagine si è posta la domanda di quali siano le caratteristiche idealtipiche di una politica formativa congruente con il modello della produzione snella, e quali politiche vengano applicate in concreto dalle imprese del settore *automotive* impegnate in questo particolare tipo di razionalizzazione.

2. I principi della formazione *lean*

Sulla scorta dei dati empirici raccolti ci sembra che la politica formativa *lean* possa essere rappresentata in modo stilizzato sulla base di alcuni principi.

2.1. La formazione come azione integrata

La gestione in chiave sistemica delle politiche formative è un principio di natura metodologica, cioè esso postula la necessità che le diverse politiche di innovazione debbano essere progettate e implementate secondo combinazioni congruenti: solo la loro «ricombinazione chimica» permette di ottenere un «composto produttivo» innovativo (Milgrom, Roberts, 1995, 1997). Ne consegue che le politiche formative sono concepite come parte di un più generale progetto innovativo, volto ad accrescere la competitività e la produttività dell'impresa. È il progetto innovativo che fa da traino allo sviluppo di sistemi formativi dinamici.

All'interno del progetto, poi, la formazione può svolgere una funzione propulsiva di produzione di competenze professionali, concepite sia come forza produttiva in atto sia come potenziale produttivo, che dischiude nuo-

² Sul *World class manufacturing*, per un primo inquadramento vedi Volpato (2008), Baldissera, Cerruti (2012), Fortunato (2012).

ve possibilità al processo di razionalizzazione (Vivarelli, Piga, Piva, 2004; Leoni, 2008). Tra innovazione e formazione si viene a stabilire un processo circolare: il cambiamento produce uno scarto tra competenze possedute e competenze richieste, generando, di conseguenza, una domanda di formazione; le nuove competenze sviluppate tramite i processi di apprendimento trovano un contesto favorevole al loro impiego e all'utilizzo del loro potenziale di produttività.

Secondo il principio della gestione integrata della formazione, la progettazione e l'attuazione delle azioni formative avvengono congiuntamente e coerentemente con l'investimento in nuove tecnologie, la modifica del *layout* di un reparto, il ridisegno della struttura dei compiti lavorativi e delle responsabilità, la revisione della configurazione ergonomica dei posti di lavoro, la ridefinizione dei sistemi di incentivazione del personale. Qui i dati empirici raccolti dalla ricerca segnalano una prima criticità. Sembra ancora poco diffusa, soprattutto nelle strutture dirigenti delle piccole e medie imprese indagate, la consapevolezza che la formazione innovativa, per raggiungere buoni risultati, debba essere progettata nel quadro di un approccio integrato all'innovazione. Ciò sembra dipendere da un deficit più generale: la presenza di una cultura organizzativa poco dotata delle competenze organizzative di base per comprendere le finalità, le logiche di funzionamento e le potenzialità dei *high performance work systems*³.

La crisi economica in corso sembra aver agito in modo ambivalente: da un lato, ha sollecitato le imprese a imboccare la strada dell'innovazione *lean* per ricreare condizioni di vantaggio competitivo; dall'altro lato, ha acuito le difficoltà di una sua applicazione sistematica e continuativa: ha indirizzato spesso gli sforzi verso l'adozione di misure e iniziative emergenziali, di tamponamento delle «falle», di miglioramento circoscritto.

A questo riguardo, i dati raccolti nell'indagine evidenziano alcune criticità. Da un lato, le politiche pubbliche sulla formazione seguono logiche di specializzazione funzionale (si potrebbe dire che l'architettura istituzionale delle politiche pubbliche opera nell'epoca del post-taylorismo con un'organizzazione tayloristica), e non già «grappoli» integrati di azioni innovative collocate nelle dimensioni diverse dell'impresa: vi sono quelle rivolte all'innovazione tecnologica, quelle rivolte alla ricerca e allo sviluppo di nuovi prodotti, quelle per la formazione, quelle per sostenere i miglioramenti del-

³ Su questi vedi Becker, Huselid (1998), Osterman (2000), Black, Lynch (2004).

l'ambiente di lavoro e molte altre. Non solo, i diversi soggetti operanti nel campo della promozione delle attività di formazione (fondi interprofessionali, da un lato, Regione e Province, dall'altro) non sembrano seguire una logica di integrazione delle politiche e delle iniziative, quella stessa logica che si vuole affermare nelle imprese. Dall'altro lato, nelle imprese sono poco diffuse le politiche di promozione congiunta dell'innovazione organizzativa con nuove pratiche di gestione del personale, di tipo sia individuale sia collettivo, come risulta da più dichiarazioni dei nostri intervistati: che si tratti sia di responsabili aziendali sia di dirigenti sindacali. Eppure da almeno un ventennio si stanno accumulando studi e ricerche che corroborano la tesi secondo la quale il vantaggio competitivo di medio e lungo periodo delle imprese dipende essenzialmente dalla capacità di sviluppare organizzazioni dinamiche, dotate di forte capacità di apprendimento, di una robusta attitudine a incorporare nei processi e nei prodotti conoscenza e intelligenza, di sviluppare politiche di gestione delle relazioni di lavoro che creino le condizioni sociali affinché tale prospettiva prenda corpo e si affermi (Pfeffer, 1994; Pini, 2002, 2004; Colombo, Delmastro, Rabbiosi, 2007).

2.2. La formazione come leva di miglioramento continuo

L'ipotesi soggiacente è che la competenza dei lavoratori e le condizioni per un loro impiego efficiente siano risorse chiave per migliorare e innovare il sistema produttivo. Secondo questo principio (spesso proclamato, ma non altrettanto frequentemente applicato) la politica formativa è la risultante di un'analisi dei fabbisogni condotta su due piani: la mappatura delle competenze e l'identificazione degli specifici obiettivi di miglioramento delle prestazioni produttive, anche a livello micro. Riguardo al primo aspetto, il carattere di «sistema» della politica formativa aziendale richiede che essa sia considerata un ingrediente della più ampia politica di gestione del personale e, più in particolare, del suo sviluppo, pertanto essa non può che appoggiarsi su una mappatura delle competenze di tutti gli addetti, realizzata mediante sistemi altamente gestibili a livello decentrato, al fine di individuare i gap di competenze, derivanti dal confronto tra competenze attese e competenze agite, nonché la loro dinamica.

Le evidenze empiriche raccolte indicano che spesso questi sistemi vengono sviluppati progressivamente: le direzioni aziendali partono con semplici registrazioni di dati del curriculum professionale e progressivamente le trasformano in procedure formalizzate di mappatura delle conoscenze e capa-

cità. In questo campo si segnalano alcuni aspetti critici. Innanzi tutto, vi è l'esigenza di mettere a punto sistemi di mappatura delle competenze, semplici e affidabili, in sostanza facilmente gestibili non tanto dagli specialisti della funzione *human resources* quanto dai responsabili della *line*, a partire dai capi di livello inferiore, e facilmente comprensibili da tutti i lavoratori cui è applicato. Un eccesso di complicazione di tali sistemi può provocare atteggiamenti di rigetto o di sottoutilizzazione, sia tra i valutatori sia tra i valutati. Le piccole e medie imprese manifestano solitamente significative difficoltà a sviluppare sistemi gestibili, proceduralizzati e personalizzati di analisi delle competenze, in quanto non sempre dispongono delle risorse conoscitive e organizzative per sviluppare in proprio tali sistemi. In secondo luogo, le imprese si trovano di fronte alla scelta di mappare le competenze di tutti i lavoratori o solo di alcuni (solitamente coloro che hanno ruoli gerarchici e i *professionals*). Come abbiamo potuto verificare nell'indagine, l'orientamento formale è procedere a una mappatura generalizzata delle competenze: in realtà per ragioni di costo, per difficoltà gestionali, per incertezza manageriale, la mappatura delle competenze tocca frequentemente solo il segmento più professionalizzato della popolazione lavoratrice dell'impresa. Ne consegue una riduzione dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione formativa rivolta alle fasce di popolazione esclusa, con il conseguente rischio di un loro progressivo indebolimento professionale.

Riguardo il secondo aspetto, quello dell'analisi dei fabbisogni formativi strettamente finalizzata al raggiungimento di obiettivi di miglioramento, occorre osservare che l'analisi dei fabbisogni coincide sostanzialmente con l'analisi organizzativa dei difetti, delle inefficienze e dei metodi per porvi rimedio e delle priorità da adottare, nonché delle specifiche competenze che si ritiene che i lavoratori debbano possedere per realizzare gli interventi. Ne deriva un allargamento della nozione di «analisi dei fabbisogni formativi», che ricomprenda al suo interno l'attività di analisi del funzionamento della struttura tecnologico-organizzativa.

I due piani di analisi dei fabbisogni formativi sono potenzialmente in tensione tra loro, tensione di cui la cultura manageriale non sembra essere sempre consapevole: mentre l'analisi dei fabbisogni in termini di confronto tra competenze possedute e competenze richieste rispetto al ruolo presente e, in una prospettiva più dinamica, futura, sospinge la politica formativa a sviluppare competenze a «banda larga», con un ciclo di vita medio-lungo, quella legata alla ricerca dei *saving* nell'organizzazione della produzione è

più orientata a sviluppare competenze ristrette, a elevato tasso di obsolescenza, idiosincratice allo specifico ambito produttivo, secondo un'ottica di breve periodo. Governare in modo equilibrato questa potenziale tensione è uno dei problemi delle politiche formative. Nel contempo, pensare la formazione come leva per realizzare il miglioramento continuo e la qualità totale significa concepirla come azione continuativa e di lungo periodo, poco soggetta agli alti e bassi, agli *stop and go* legati alle congiunture di business dell'impresa e ai cambi di management, non modellata principalmente sulla straordinarietà dei processi di ristrutturazione o di investimento tecnologico, sulla variabilità del *day by day*.

2.3. La formazione formale come pratica esperienziale di lavoro

Le esperienze di maggior successo nella formazione sembrano essere quelle in cui si realizza un forte intreccio tra formazione formale *off the job* e formazione *on the job*, cioè su un processo di apprendimento basato sul movimento circolare e ininterrotto che congiunge la teoria alla pratica e la pratica alla teoria. Alla base di questa constatazione empirica, largamente condivisa dai testimoni privilegiati della nostra ricerca, vi sono ragioni di ordine generale. Un apprendimento generato dall'esperienza lavorativa produce saperi empirici preziosi, soprattutto nell'ottica di mantenere le competenze distintive di un'organizzazione e di migliorarle in modo incrementale, tuttavia appare inadeguato a elaborare e fronteggiare forti discontinuità nelle *core competences* di un mestiere o, più in generale, di un'organizzazione (Gherardi, Nicolini 2004; Fabbri, 2007). Quando si realizzano salti qualitativi nel patrimonio professionale necessario alla gestione di un processo produttivo perché si sono verificati mutamenti di paradigma tecnologico (si pensi, ad esempio, all'introduzione dell'automazione integrata nei processi produttivi al posto delle singole postazioni automatizzate) oppure «rovesciamenti nei principi di organizzazione del lavoro», o ancora sistemi di incentivazione collettiva basati su obiettivi controvarianti, allora i saperi empirici accumulati nel passato risultano inadeguati a fronteggiare il cambiamento, in quanto troppo specifici e idiosincratichi alla precedente tecnologia e organizzazione.

Occorre, allora, innestare nuovi saperi formali che forniscano gli strumenti concettuali e operativi per gestire il cambiamento, saperi la cui gravidanza può essere colta appieno solo nel momento in cui sono impiegati nella pratica lavorativa. Per semplificare: tra il lavoro d'aula e l'apprendimento sul lavoro si stabilisce un movimento pendolare continuo che trasforma il conte-

sto di lavoro in un contesto di apprendimento, formalmente deputato a questo fine, e la formazione formale in un momento di produzione di saperi specificamente applicabili nel lavoro. Tutto ciò cambia anche la «topografia» dell'azione formativa: non tanto concentrata fisicamente nelle agenzie formative o in grandi sedi di formazioni, ma distribuita all'interno delle imprese. Il che induce le imprese anche a un ripensamento del loro *layout* con la previsione di «aree di apprendimento» (come è stato constatato dall'indagine), nel momento in cui l'impresa si concepisce come soggetto produttore non solo di beni e servizi, ma anche di saperi e competenze.

Trovano maggiore spazio le modalità di formazione tramite «contesti di lavoro simulato», cioè strutture organizzative che, per un verso, riproducono le condizioni di lavoro e, per un altro, sono re-ingegnerizzate con un *layout* e una strumentazione didattica particolarmente propizi all'apprendimento anche tramite la pratica. In alcuni dei casi esaminati si giunge a sostenere che la nuova modalità formativa, soprattutto per gli operai, si basa sulla triade formazione d'aula, formazione sul lavoro e polivalenza. Inoltre, l'apprendimento realizzato anche attraverso la pratica di lavoro favorisce uno sviluppo dei saperi, in chiave interfunzionale, secondo modalità di *cooperative learning* proprio perché i nuovi ruoli lavorativi incorporano, più che in passato, una struttura polifunzionale dei compiti, e le nuove strutture organizzative rafforzano le relazioni di interdipendenza tra funzioni e ruoli diversi. Non pochi testimoni aziendali hanno sottolineato l'importanza di sviluppare *team* interfunzionali, come addensati di competenze, per gestire gli impianti di produzione.

2.4. La formazione come pratica di responsabilizzazione

Questo principio muove dalla considerazione che la struttura gerarchica dell'impresa *lean* dovrebbe fondare la sua legittimazione non tanto sull'autorità formale, ma sul possesso di competenze adeguate al ruolo ricoperto e sull'assunzione di responsabilità rispetto agli obiettivi. Leadership fondata sulla competenza e leadership fondata sull'autorità è un classico dualismo delle organizzazioni: il modello della *lean production* opta, a livello formale, per il primo corno dell'alternativa. Ne discende un'importante conseguenza per le politiche formative: esse tendono a organizzare la diffusione delle competenze attraverso un processo «a cascata» lungo la linea gerarchica. Quindi, ogni componente della gerarchia è un capo e, nel contempo, un *trainer*, sino a prevedere al livello più basso della gerarchia una figura di *team*

leader, spoglio di una vera autorità gerarchica formale, ma investito di compiti di formatore e facilitatore. La creazione di una struttura reticolare di «normali» lavoratori, posti ai vari livelli dell'organizzazione aziendale, con funzioni di *trainer*, è una realtà già presente in imprese impegnate da più tempo nell'implementazione della produzione snella.

Quest'impostazione intende far assolvere al processo formativo più funzioni. Innanzi tutto, come abbiamo già osservato, quella di legittimazione della gerarchia sulla base delle competenze. I sottoposti assumono una disposizione all'obbedienza nei confronti della gerarchia perché ritengono che i capi siano soggetti in grado di impartire comandi sulla base della competenza, di fornire sostegno professionalmente qualificato nella risoluzione delle variazioni, di vagliare e recepire i suggerimenti e le proposte che vengono dal basso. In secondo luogo, si tenta di ricomporre la tradizionale frattura tra il *dire* e il *fare* nei processi innovativi: il responsabile gerarchico che si fa sostenitore nella formazione di nuovi comportamenti lavorativi è anche colui che deve praticarli nell'esercizio della sua attività. Si instaura così una pressione dal basso per far aderire il comportamento della gerarchia ai dettami formali dell'organizzazione. Infine, il capo/*trainer* dovrebbe svolgere la funzione di punto di connessione e mediazione tra i fabbisogni professionali che discendono dal progetto generale di cambiamento e quelli che si manifestano a livello del singolo lavoratore, come punto di incontro tra logiche *top down* e logiche *bottom up* di definizione delle azioni formative. Così come ciascun lavoratore tendenzialmente è un punto di presidio della qualità, allo stesso modo ogni componente della «gerarchia» professionale è un punto di sviluppo di competenze.

Anche la nostra ricerca ha confermato che un conto sono i modelli organizzativi *in book* e un conto sono quelli *in action*: accade non infrequentemente che la gerarchia intermedia non sia in grado di assumere questo nuovo ruolo, con le inefficienze e le tensioni organizzative che ne derivano. La creazione di una rete di operatori-formatori presenta, poi, specifiche difficoltà nelle piccole e medie imprese, dove la possibilità di selezionare personale idoneo a svolgere questo ruolo interfunzionale è minore di quella potenzialmente presente nelle grandi imprese.

2.5. La formazione come risposta flessibile ai bisogni di competenze

Questo principio interessa prevalentemente due dimensioni della flessibilità dell'apparato produttivo: quella funzionale e quella temporale. Le esigenze

di flessibilità funzionale sono in gran parte fronteggiate con l'applicazione dei principi sopra richiamati. In quest'ambito la questione centrale è sviluppare appropriate competenze in chiave sia reattiva (adeguare in modo puntuale conoscenze e capacità dei lavoratori ai cambiamenti in corso o di prossima implementazione) sia proattiva (sviluppare un potenziale di saperi professionali che possa fronteggiare i cambiamenti futuri, i cui contorni non sono ancora completamente delineati). Che la flessibilità funzionale dell'impresa sia un potente motore di cambiamento della professionalità dei lavoratori in direzione di una maggiore polivalenza e polifunzionalità è sottolineato frequentemente dai dirigenti aziendali intervistati.

Le esigenze di flessibilità temporale nel campo della formazione discendono dalla particolare concezione del tempo del modello della produzione snella. Il tempo viene considerato, a tutti gli effetti, sia come una variabile organizzativa sia come una risorsa da economizzare (Cerruti, 1997). Non si tratta di una concezione nuova: già il taylorismo con la predeterminazione dei tempi, poi il fordismo con la cadenza meccanica della linea di montaggio e la sincronizzazione dei flussi produttivi, avevano utilizzato il tempo come una variabile per organizzare il lavoro e la produzione. Tuttavia trattavano in termini statici la variabile tempo: si trattava di ottimizzarne e predeterminarne quantitativamente l'uso, che si trattasse sia di orario di lavoro sia di tempo interno di lavoro. La produzione snella tende, invece, a farne un uso dinamico. Rimane inalterata, anzi si acuisce, la spinta a saturare il tempo con le attività lavorative, a riassorbire i pori temporali di inattività, in particolare mediante un intervento più sistematico del passato sui metodi di lavoro per eliminare progressivamente le attività che non producono valore.

Tuttavia, un tratto distintivo dell'organizzazione temporale *lean* è una maggiore reattività del tempo rispetto all'andamento dei parametri produttivi e di mercato. La competizione tra le aziende si gioca anche sulla velocità con cui sanno reagire ai cambiamenti, tanto che si può parlare dell'impresa *lean* come una *high speed company*. Proprio perché il modello *lean* richiede una maggiore velocità dei processi di cambiamento e una maggiore reattività nel governo delle varianze, le azioni formative soggiacciono agli stessi vincoli temporali. Esse richiedono di essere progettate, attuate e verificate in tempi rapidi. Si tratta di un leitmotiv ripetuto insistentemente dai rappresentanti aziendali interpellati. La pressione ad accorciare i tempi di apprendimento diventa molto forte. Il che spinge le imprese ad attuare in-

terventi di formazione orientati soprattutto allo sviluppo di competenze circoscritte, specifiche e immediatamente impiegabili, a scapito delle competenze più ampie e adattabili, con ciclo di vita più lungo. Nel contempo, come segnalato concordemente dai responsabili delle imprese, le agenzie di formazione professionale reagiscono troppo lentamente alla domanda di formazione, attivano normalmente processi di formazione su tempi lunghi, puntano sullo sviluppo di competenze «larghe», a basso tasso di obsolescenza, proprie di assetti produttivi relativamente stabili, tempi che vengono ulteriormente dilatati dalla lentezza procedurale con cui l'azione pubblica interviene in tale processo. L'intervallo di tempo tra l'emersione di fabbisogni formativi e la possibilità di darvi risposta, tramite il sostegno di risorse pubbliche, appare troppo ampio, incongruente con il nuovo assetto temporale della fabbrica. In particolare, dal punto di vista delle imprese, la capacità delle politiche pubbliche di rispondere alla domanda di formazione in tempi «reali» risulta ormai un requisito irrinunciabile del buon funzionamento dei processi di ammodernamento dell'azienda. Un requisito che, peraltro, può diventare una caratteristica generale del territorio e della sua capacità di mantenere e attrarre investimenti.

2.6. La formazione come fattore di trasparenza organizzativa

È la traduzione in campo formativo della cosiddetta «fabbrica trasparente», postulata dalla *lean production*. La «gestione a vista», l'essenzialità della tecnologia, l'ordine e la pulizia dell'ambiente e del luogo di lavoro, la riduzione degli stock di componenti e materiali lungo il processo produttivo, la diffusione di tecnologie informatiche, sono tutti elementi che puntano a rendere informativamente più trasparente, quindi conoscitivamente più controllabile, il processo produttivo a livello sia centralizzato sia decentrato. Allo stesso modo, le varie articolazioni del sistema formativo dovrebbero realizzare la trasparenza rendendo noti, nelle forme più opportune, gli obiettivi dell'azione formativa, i metodi e gli strumenti di mappatura delle competenze, i risultati dell'analisi delle competenze e dei fabbisogni formativi, l'offerta formativa, i risultati delle iniziative formative sul piano sia dello sviluppo professionale sia dell'efficienza produttiva, i rischi ambientali ed ergonomici cui connettere le azioni formative, le mappe di polivalenza, nonché certificando le competenze acquisite. La possibilità di costruire una «casa di vetro» della formazione si può avvalere delle inedite opportunità offerte dalle tecnologie informatiche, dai cambiamenti nei metodi di gestione

della relazione tra capo e collaboratore in direzione di stili di leadership «trasformativazionali» (Bass, Avolio, 1996), dalla diffusa tendenza a negoziare tra le parti sociali i programmi di formazione.

Sulla scorta dei dati della ricerca, l'attuazione di questo principio sembra procedere tra molte incertezze manageriali, dovute probabilmente (ma su questo aspetto la ricerca fornisce solo alcuni indizi, da interpretare con cautela) sia a una scarsa consapevolezza delle funzioni assolte dalla trasparenza nelle politiche formative sia ai timori di una perdita di discrezionalità nel controllare le relazioni di lavoro. Nel contempo l'indagine ha rilevato la presenza, soprattutto nelle grandi imprese appartenenti alla fascia dei fornitori di primo livello della filiera *automotive*, di sistemi formativi aziendali molto innovativi nell'applicazione di questo principio, realizzati mediante soluzioni di informatica distribuita che consentono, ad esempio, a ciascun dipendente di accedere all'intera offerta formativa dell'impresa, di candidarsi per partecipare alle iniziative formative, di consultare il proprio profilo di competenza in rapporto al profilo di competenza atteso, di consultare l'«archivio» delle proprie attività formative. La mancata trasparenza sembra derivare, dunque, più da orientamenti manageriali che da vincoli tecnologici o gestionali.

3. Due varianti della politica *lean* di formazione

Nella realtà delle imprese, i percorsi di applicazione dei principi della formazione *lean* – sopra richiamati – sono assai differenziati, dando luogo a soluzioni assai diverse. L'eterogeneità delle soluzioni sembra oscillare tra due varianti stilizzate della politica *lean* di formazione: la variante della *formazione a specializzazione snella* e la variante della *formazione a sviluppo snello*.

La logica di fondo della prima variante è rappresentata dalla diretta finalizzazione dello sviluppo delle competenze all'eliminazione degli errori, delle inefficienze che derivano da inadeguati o erronei comportamenti lavorativi. In quest'impostazione viene posta una forte enfasi su un duplice nesso: quello tra l'individuazione delle perdite e delle inefficienze e gli «errori» umani; quello tra gli «errori» umani e le azioni formative «sitate», volte a una migliore conoscenza sia dei metodi e degli strumenti *lean* per la realizzazione della qualità totale (il catalogo di tale strumentazione è molto ampio e variegato) sia delle attrezzature, delle tecnologie e delle procedure impie-

gate in quel segmento di processo produttivo. Sono molto sviluppate le attività di parametrizzazione e misurazione dei risultati delle azioni formative, in termini di rapporto tra benefici e costi, e l'azione formativa sembra legittimarsi solo quando tale rapporto è superiore a uno, già in tempi brevi. Questa variante ha un significativo punto di forza: solitamente è in grado di realizzare, nel breve periodo e nel contesto dato, un rapporto certo e positivo tra benefici e costi dell'azione formativa. Si può così dimostrare empiricamente, innanzi tutto all'interno del management aziendale, che la formazione «paga», e in tal modo dare continuità all'azione formativa e ai relativi investimenti. È un'impostazione cui sembrano richiamarsi preferenzialmente le grandi imprese, fornitrici di primo livello, che applicano modelli molto formalizzati di produzione *lean* e metodi di implementazione altrettanto proceduralizzati.

Vi è, però, un punto di debolezza di questo orientamento: esso sembra poco adatto a sviluppare il potenziale di innovazione al di fuori dei metodi e degli strumenti predefiniti, cioè a sviluppare competenze che possano produrre soluzioni innovative al di fuori di schemi di apprendimento prestabiliti. È un orientamento che appare poco adeguato alle piccole e medie imprese, dove le soluzioni di miglioramento sono molto specifiche e spesso frutto più di conoscenze integrate del contesto di lavoro e d'interazioni sociali all'interno di «comunità di pratica» che di applicazioni analitiche di singoli strumenti di miglioramento (che tuttavia è opportuno conoscere e saper applicare). Nelle piccole e medie imprese i processi formativi sembrano più legati all'esistenza di «comunità di pratica», piuttosto che «comunità di apprendimento»⁴.

La seconda variante del modello della formazione *lean* – formazione a sviluppo snello – non rinuncia a finalizzare la formazione al raggiungimento di obiettivi di miglioramento di produttività, qualità e sicurezza sul lavoro, tuttavia si caratterizza per l'intento di sviluppare competenze ridondanti, rispetto a quelle puntualmente necessarie per realizzare specifici obiettivi di miglioramento individuati a livello *shop floor*, e fortemente trasversali. Lo scopo è trasformare ogni lavoratore in un agente attivo di miglioramento, in grado di ricombinare le proprie conoscenze sia per identificare i punti critici da migliorare sia per ricercare le soluzioni da adottare. Il processo di ra-

⁴ Sulla distinzione tra «comunità di pratica» e «comunità di apprendimento», vedi Matalucci, Sarati (2006).

zionalizzazione punta su una minore formalizzazione delle procedure e dell'uso degli strumenti di miglioramento continuo e su una maggiore capacità di iniziativa dei lavoratori, a livello singolo e di gruppo, e una maggiore capacità propositiva in contesti di *cooperative learning* in virtù dello *slack* di competenze in possesso del singolo lavoratore. Questa sembra essere la soluzione adottata preferenzialmente dalle piccole e medie imprese dinamiche e innovative. Con una avvertenza: le piccole e medie imprese hanno grandi difficoltà a metterla in pratica, in quanto soggiacciono a forti vincoli sul versante delle risorse finanziarie, produttive e organizzative.

4. I dualismi della formazione *lean* e il ruolo delle parti sociali

È un dato consolidato della ricerca e degli studi che la formazione continua in Italia sia solcata da una molteplicità di dualismi sociali che ne riducono l'efficienza e l'equità (Isfol, 2011, 2012, 2013). Anche gli altri paesi europei sperimentano fenomeni simili, ma nella gran parte dei casi in misura minore; solo i paesi economicamente più arretrati dell'area mediterranea hanno prestazione peggiori di quelle italiane (Ocse, 2003; Pellegrini, Frigo, 2006; Eurofound, 2013). La situazione in Piemonte e in provincia di Torino non è molto dissimile da quella nazionale (Ires Piemonte, 2010a, 2010b, 2011; Provincia Torino, 2010). Ci pare interessante verificare se l'introduzione di modalità di formazione *lean* alteri, e in che direzione, il tradizionale assetto dei dualismi formativi. Ovviamente con la presente ricerca, di tipo squisitamente qualitativo, non si è potuta compiere questa verifica in modo robusto (occorrerebbe un'apposita indagine quantitativa, condotta su un campione rappresentativo di imprese, e l'utilizzo di data base che consentano una comparazione diacronica delle variabili), tuttavia è stato possibile cogliere nelle dichiarazioni dei soggetti intervistati indizi di cambiamenti, da utilizzare però con grande cautela analitica e da sottoporre al successivo controllo empirico.

I primi due grandi dualismi sono quelli tra formazione *estesa vs poco estesa* e tra formazione *intensa vs poco intensa*. Si tratta di questioni centrali delle politiche formative: un volume di formazione inadeguato non consente all'impresa di raggiungere il livello di *output* considerato efficiente e ai lavoratori di mantenere o aumentare la probabilità di rimanere occupati e di aumentare le opportunità di dinamica salariale e di mobilità professionale

(Paolucci, Neirotti, 2001, 2011). Dall'indagine emergono molti e concordanti segnali che le politiche di formazione *lean* tendano a coinvolgere platee di lavoratori molto più ampie del passato. Sono frequenti i piani aziendali di formazione, alle volte programmati nell'arco di due-tre anni, che coinvolgono tendenzialmente tutti o la gran parte dei lavoratori, a prescindere dagli interventi formativi generalizzati che derivano dagli obblighi di legge sui temi dell'ambiente e della sicurezza del lavoro, a conferma del carattere tendenzialmente pervasivo di questo modello di riorganizzazione della produzione e del lavoro.

L'analisi sull'intensità della formazione rinvia alla domanda: tra chi viene distribuita la risorsa della formazione e in che misura? Ora l'indagine sembra suggerire che il modello della formazione *lean*, mentre genera un'estensione della formazione, concentra in modo molto marcato, forse più del passato, le azioni formative sulle figure di lavoratori giovani, maschi, con media e alta qualificazione, con un buon livello di istruzione, con un contratto a tempo pieno e *full time*, occupati nelle grandi imprese, cioè sulle figure professionali «forti» della razionalizzazione. La formazione sembra più intensa tra i lavoratori inseriti negli snodi cruciali dell'organizzazione snella e più superficiale tra gli altri. La principale ragione di questa situazione risiede nella distribuzione segmentata dell'autonomia operativa tra le diverse posizioni di lavoro. È sostanzialmente vero che nel modello della *lean production* ciascun lavoratore è pensato come punto di assorbimento dell'incertezza e di generazione di miglioramento continuo, pertanto è dotato di un margine di autonomia e di un correlato stock di competenze, tuttavia tale margine è distribuito in modo assai ineguale tra le diverse posizioni organizzative. La *lean production* ricerca la massima efficienza, la quale si può ottenere in condizioni di stabilità e certezza operativa, dove si applica il lavoro proceduralizzato e standardizzato; il margine di autonomia serve, allora, a «sigillare» questo nucleo lavorativo altamente razionalizzato e, nel contempo, a ricercare nuove soluzioni per ampliarlo. Il lavoro può diventare più proceduralizzato e, nel contempo, più autonomo, come osservato in molti studi sulle fabbriche postfordiste (Adler, 1995; Durand, Stewart, Castillo, 1998; Gollac, Volkoff, 2000).

Ora, nella *lean production* vi sono molti lavori con un'ampia area di compiti predeterminati, nei modi e nei tempi: qui la formazione è addestramento quando si tratta di far apprendere al lavoratore i compiti standardizzati; è, nel contempo, formazione in senso proprio quando è rivolta a sviluppa-

re le competenze richieste dall'esercizio dello spazio di autonomia. Se lo strato di lavoro autonomo è sottile, sarà anche sottile, poco intensa, la formazione; viceversa, laddove il margine di autonomia è ampio e caratterizzato da compiti complessi, essa sarà più intensa. Nella *lean production* tendenzialmente tutti i lavoratori diventano più autonomi, tuttavia sembra aumentare il divario professionale tra lavoratori che eseguono lavori prevalentemente predeterminati e lavoratori che svolgono lavori variati.

Anche il classico dualismo tra formazione *generale vs specifica* viene in qualche misura ridefinito dal modello della *lean production*. Come abbiamo già osservato, la formazione tende ad avere sempre più una caratterizzazione specifica, il che spiega anche la propensione delle imprese a investire maggiormente in formazione. La più accentuata specificità della formazione, accompagnata da una sua maggiore diffusione e intensità, ha effetti ambivalenti sia per i lavoratori sia per l'impresa. Da un lato, l'impresa ha convenienza a trattenere i lavoratori formati se vuole realizzare il guadagno atteso dall'investimento formativo, pertanto per i lavoratori aumenta la stabilità del posto di lavoro; nel contempo, rischia di non sviluppare nel presente un'adeguata flessibilità funzionale delle sue forze di lavoro e, in prospettiva, un sufficiente potenziale a sostegno dell'innovazione continua. Dall'altro lato, i lavoratori acquisiscono competenze spendibili solo nell'impresa e diventano, pertanto, più deboli, meno occupabili nel mercato esterno del lavoro. È difficile stabilire in modo esatto quali contenuti siano specifici all'impresa e quali siano generali, quale sia il mix migliore tra i due tipi di competenze. Forse una politica pubblica che sostenga scelte manageriali d'innovazione di non breve periodo e un sistema di relazioni industriali che sappia collocare le misure di razionalizzazione e le relative azioni formative non nel quadro della singola impresa, ma in quello del sistema delle imprese, possono fornire un utile contributo per stabilire un nuovo equilibrio tra formazione generale e formazione specifica.

Un altro tradizionale dilemma delle politiche formative aziendali è legato al dualismo tra *redditività di breve vs lungo periodo*. È molto diffusa nella proprietà e nel top management delle imprese una spinta a realizzare un'elevata redditività a breve termine o, nella situazione di crisi attuale, una forte e immediata riduzione dei costi⁵. La realizzazione di programmi di inno-

⁵ Si tratta di una spinta alimentata principalmente dalla tendenza alla finanziarizzazione delle imprese: vedi Salento, Masino (2013).

vazione porta con sé nell'immediato costi di formazione che, in ragione della continuità con cui devono essere realizzate le iniziative, si configurano come costi fissi, in parte ripagabili solo in tempi medi o medio-lunghi. Di qui la propensione delle imprese, al sorgere di difficoltà economiche o di qualunque incertezza manageriale, a interrompere le attività formative, a ridimensionarle pesantemente oppure a concentrarle prevalentemente su modalità formative molto specifiche, che danno ritorni immediati in termini di benefici, ma che sviluppano nelle persone capacità e potenziali professionali ristretti. Il modello *lean*, per le ragioni che abbiamo già visto, può spingere le scelte dell'impresa in questa direzione. Non è facile uscire da questa situazione in assenza di incentivi istituzionali che sospingano l'impresa ad assumere una visione di lungo periodo nell'attuazione dei programmi di cambiamento e, quindi, di formazione. Anche in questo caso, in combinazione con le politiche pubbliche di incentivazione, può essere utile un intervento regolativo del sistema di relazioni industriali affinché siano mantenuti gli investimenti formativi previsti, intervento che può trovare nel sindacato un sostenitore, in quanto in concordanza stretta con gli interessi dei suoi rappresentati.

In generale, il ruolo delle parti sociali può essere effettivamente utile nel governare i dualismi della formazione continua, anche di quella *lean*? Sull'ipotesi che sia utile vi è una ampia concordanza di opinioni nel campo degli studi (Mip Politecnico di Milano, 1998; Mazzanti, Pini, Tortia, 2005). La contrattazione decentrata dovrebbe essere potenzialmente in grado di ben individuare le azioni formative tagliate sulle esigenze delle singole imprese e dei loro lavoratori, attribuendo un carattere di qualità alle azioni di formazione continua, qualità che attiene agli aspetti sia di efficienza sia di equità. Inoltre, l'azione delle parti sociali, e soprattutto la loro interazione negoziale, proprio perché volta a cercare soluzioni condivise, possono dar luogo a «buone» azioni sotto il profilo della legittimazione, in quanto creano un consenso attorno alle misure adottate, sia tra le imprese sia tra i lavoratori, utile per realizzarle con successo. Infine, la ripetizione dei «giochi» negoziali e delle interazioni tra le parti sociali sviluppa in ciascuna di esse una maggiore conoscenza degli interessi, delle ragioni e della forza dell'altra, rendendo più calcolabile e razionale il processo di definizione delle azioni formative.

Si tratta, però, di osservazioni che fanno riferimento a un'interpretazione stilizzata del ruolo delle parti sociali. Nella realtà si osservano alcuni scosta-

menti rispetto al modello atteso e alcune criticità nel funzionamento del sistema di relazioni industriali. È necessario precisare che, anche in questo ambito tematico, la ricerca, in ragione della sua impostazione (ricorso a interviste rivolte prevalentemente a responsabili aziendali e solo in misura molto limitata a sindacalisti, e in nessun caso a lavoratori), non è in grado di analizzare in modo empiricamente fondato il ruolo delle parti sociali nelle politiche di formazione continua, limitandosi a trarre alcuni spunti interpretativi dalle dichiarazioni raccolte, che possono essere considerati indizi, non certo prove, di una situazione.

Sul versante sindacale un aspetto da considerare è il ruolo spesso qualitativamente poco incisivo svolto dalle rappresentanze sindacali nella definizione concordata delle iniziative formative a livello aziendale. Semplificando un poco la descrizione, possiamo osservare che è assai diffusa la prassi secondo cui l'impresa elabora un progetto formativo, lo sottopone alla rappresentanza sindacale che lo sottoscrive, senza fornire particolari contributi. La debole propositività del sindacato è richiamata in molte dichiarazioni di dirigenti aziendali, peraltro concordanti con le osservazioni raccolte tra i dirigenti stessi, sebbene spesso vi sia una proficua interazione con la rappresentanza sindacale nella dimensione informale delle relazioni industriali; informalità che non sembra essere necessariamente sinonimo di debolezza sindacale, ma modalità con cui il ruolo sindacale viene esercitato giorno dopo giorno: forzando forse un poco l'interpretazione, possiamo dire che anche l'azione sindacale sul luogo di lavoro sulle politiche formative diventa più *lean*. Sui temi dell'ambiente e della sicurezza del lavoro, invece, i sindacati dimostrano una maggiore capacità di progettazione e di proposta formativa, e solitamente sono considerati interlocutori importanti e competenti dalle direzioni aziendali.

Gli stessi sindacati sembrano rendersi conto della scarsa incisività del loro ruolo, sebbene la firma degli accordi, quindi il loro consenso, sia una condizione di ammissibilità al finanziamento di una parte dei progetti. È possibile ipotizzare più spiegazioni di questa situazione. Innanzi tutto, è possibile che i sindacati esperiscano un'asimmetria informativa sull'insieme del processo di innovazione: obiettivi, investimenti, modalità attuative, cronoprogramma, ricadute professionali e salariali. Ciò rende più difficile alla rappresentanza sindacale cogliere le interdipendenze tra programma di innovazione in generale e azioni formative in particolare, con la conseguente difficoltà a intervenire con cognizione di causa. Un secondo elemento che

indebolisce l'azione sindacale è legato all'inadeguata competenza negoziale della rappresentanza. Il confronto tra parti sociali sulla formazione continua richiede conoscenze e capacità specifiche che non sempre sono possedute dai negoziatori sindacali: poiché la formazione continua viene considerata, comunque, una risorsa di cui beneficiano i lavoratori, appare meno urgente, in una scala di priorità degli interventi, attrezzarsi per intervenire efficacemente. E così la situazione si perpetua.

Sul versante aziendale il debole ruolo regolativo delle relazioni sindacali sembra riconducibile alla cultura manageriale e all'impostazione delle politiche di gestione del personale: accanto ad aziende che puntano su un reale coinvolgimento del sindacato, soprattutto sulle tematiche che riguardano gli operai, vi sono altre aziende che sembrano assumere un orientamento oppositivo, che rende difficile alle rappresentanze sindacali di insediarsi o di svolgere un ruolo significativo. In base ai dati raccolti, la *lean production* sembra coesistere sia con orientamenti manageriali che puntano a un ridimensionamento drastico del sistema aziendale di relazioni sindacali sia con orientamenti più aperti che tendono a valorizzare il ruolo del sindacato. Quel che i dati raccolti sembrano confermare è l'accentuata propensione delle aziende *lean* nel realizzare una maggiore individualizzazione nella gestione del personale, politiche formative incluse⁶.

5. Conclusioni

Occorre osservare, anzitutto, che la configurazione idealtipica della politica formativa *lean* è caratterizzata da una specifica finalità strategica: lo sviluppo all'interno dell'impresa di un sistema di formazione continua, non di singole azioni o politiche, vale a dire di meccanismi socio-organizzativi che producano intenzionalmente competenze professionali, con continuità e in modo diffuso, correlate a un aumento delle prestazioni dell'impresa e, seppur in minor misura, dell'occupabilità dei lavoratori. La domanda da cui muove questo orientamento strategico non è «quanta e quale formazione ha svolto l'impresa» (logica *output oriented*), ma «quale capacità ha l'impresa di promuovere formazione per conseguire obiettivi di miglioramento conti-

⁶ Sull'individualizzazione nella gestione delle relazioni di lavoro, vedi Danford, Richardson, Upchurch (2002); Crouch (2012).

nuo dell'efficienza e della qualità del lavoro?» (logica *input oriented*). Secondo quest'orientamento ciò che qualifica la politica formativa non è tanto la capacità di promuovere azioni per colmare i gap tra competenze richieste e competenze agite, così come vengono di volta in volta evidenziati, capacità che pur tuttavia l'impresa deve possedere per gestire in modo efficiente il personale, quanto l'attitudine a sviluppare in modo più veloce, diffuso, continuo e appropriato i processi di apprendimento rispetto ai concorrenti. L'obiettivo strategico è la creazione e lo sviluppo dell'«azienda formativa strutturata, anche se i percorsi per raggiungere il risultato possono essere diversi, da quelli più pianificati e sinottici a quelli di orientamento situazionale che procedono per approssimazione successive, per adattamento.

La diffusione del modello della produzione snella nelle imprese comporta una profonda ridefinizione delle politiche formative. Sulla base dei risultati raccolti si è cercato di comprendere i caratteri «generali» della politica formativa *lean*. Essi sono stati individuati in sei elementi. La formazione è concepita come azione integrata, non già come azione da sviluppare autonomamente, nel più generale processo di cambiamento che investe le diverse dimensioni dell'organizzazione della produzione: la tecnologia, l'organizzazione del lavoro, le politiche di gestione delle relazioni di lavoro. La formazione, inoltre, è pensata come leva di miglioramento continuo: si cerca di stabilire una forte e parametrata correlazione tra l'azione formativa e i suoi risultati, a livello sia di competenze professionali sia di risultati produttivi attesi. In un'organizzazione produttiva in cui la componente «intellettuale» del lavoro aumenta (almeno in parte), si afferma la necessità di progettare la formazione come attività esperienziale: è soprattutto attraverso il continuo rinvio tra saperi pratici e saperi formalizzati, applicati nella situazione di lavoro, che sviluppa il processo di apprendimento; il lavoro si «dematerializza», il processo di apprendimento si «materializza». La formazione tende a diventare una pratica di responsabilizzazione che investe tutti i livelli della gerarchia, sicché il leader è anche un *trainer*, e la capacità di sviluppare competenze diventa elemento di legittimazione della gerarchia. La nuova organizzazione del tempo nella produzione snella, basata sulla «prontezza intrinseca» del sistema (Butera, 2010), richiede di sviluppare politiche formative veloci e reattive a sostegno dei processi di cambiamento delle tecnologie e delle organizzazioni e di gestione del personale. Infine, la formazione diventa un fattore di trasparenza organizzativa attraverso lo sviluppo di sistemi semplici e formalizzati di incontro tra domanda e offerta di for-

mazione nel mercato interno dell'impresa, di analisi e di valutazione delle competenze.

Nella realtà delle imprese questi principi sono applicati con diversa sistematicità e profondità, e le diversità che ne conseguono sembrano riconducibili a due varianti della politica *lean* di formazione: quella rivolta a realizzare prevalentemente una formazione specialistica, pensata come leva per realizzare in tempi brevi un miglioramento delle prestazioni del sistema produttivo sotto forma di riduzione degli sprechi, di aumento dell'efficienza macchine, di miglioramento ergonomico, di maggiore standardizzazione delle procedure di lavoro, di livellamento della produzione; quella rivolta a promuovere una formazione allo sviluppo, orientata a raggiungere soprattutto un aumento della flessibilità funzionale, del potenziale innovativo della forza lavoro, delle prestazioni legate agli spazi di autonomia nel lavoro.

Le nuove politiche di formazione in parte conservano e in parte ridefiniscono i tradizionali dualismi della formazione stessa: in particolare, aumenta l'estensione degli interventi formativi, sino a coinvolgere tendenzialmente tutta la popolazione lavoratrice, ma la loro intensità appare significativamente segmentata: la formazione tende a concentrarsi sulle figure professionali «cruciali» del nuovo sistema produttivo, quelle dotate di maggiore spazio di autonomia. Il sistema di relazioni industriali sembra possedere potenzialmente la capacità di attenuare vecchi e nuovi dualismi sociali: tuttavia, in realtà il sindacato sembra dotato di una modesta capacità propositiva e di iniziativa e, nel contempo, sono molte le imprese che non ritengono, almeno in via di fatto, la negoziazione collettiva una risorsa del nuovo processo di razionalizzazione.

Riferimenti bibliografici

- Adler P. (1995), «*Democratic Taylorism*»: *The Toyota Production System at Nummi*, in Babson S. (a cura di), *Lean Work. Empowerment and Exploitation in the Global Auto Industry*, Detroit, Wayne State University Press.
- Alvesson M., Willmoth H. (a cura di) (1992), *Critical Management Studies*, Londra, Sage.
- Appay B. (2006), *La dictature du succès, le paradoxe de l'autonomie contrôlée et de la précarisation*, Parigi, L'Harmattan.
- Askenazy P. et al. (2006), *Organisation et intensité du travail*, Tolosa, Octarés.
- Baldissera A., Cerruti G.C. (a cura di) (2012), *Il caso Fiat. Una svolta nelle relazioni industriali?*, Acireale-Roma, Bonanno Editore.
- Bass B.M., Avolio B.J. (a cura di) (1996), *La leadership trasformazionale. Come migliorare l'efficacia organizzativa*, Milano, Guerini e Associati.
- Bechtel G. (2005), *Potere e soggetto. Il dibattito sul post-fordismo*, Milano, Edizioni Universitarie di Lettere Economia Diritto.
- Becker B.E., Huselid M.A. (1998), *High Performance Work Systems and Firm Performance: A Synthesis of Research and Managerial Implications*, in *Human Resources Management*, 16, pp. 53-101.
- Black S., Lynch L. (2004), *What's Driving the New Economy? The Benefits of Workplace Innovation*, in *Economic Journal*, 114, pp. 97-116.
- Boreham P. (1992), *The Myth of Post-Fordist Management: Work Organization and Employee Discretion in Seven Countries*, in *Employee Relations*, 2, pp. 13-24.
- Bourgeois F., Roart X., Davezies P., Valeyre A. (2012), *Les fausses promesses de la méthode Toyota*, in *Santé et Travail*, 78, pp. 25-40.
- Boyer R. Freyssenet M. (2000), *Les modèles productifs*, Parigi, La Decouverte.
- Butera F. (2010), *Presentazione*, in Cusumano M.A., *Staying Power. Restare forti. Sei durevoli principi di strategia e organizzazione in un mondo incerto*, Milano, Franco Angeli.
- Camuffo A. (2014), *L'arte di migliorare. Made in Lean Italy per tornare a competere*, Venezia, Marsilio.
- Cerruti G.C. (1997), *Il tempo di lavoro tra fordismo e postfordismo: dall'orario di lavoro standard all'orario variabile*, in Bergamaschi M. (a cura di), *Questione di ore. Orario e tempo di lavoro dall'800 a oggi. Studi e ricerche*, Pisa, Biblioteca Franco Serantini.
- Colombo M., Delmastro M., Rabbiosi L. (2007), *High Performance Work Practices, Decentralisation and Profitability: Evidence from Panel Data*, in *Industrial and Corporate Change*, 6, pp. 1037-1067.

- Crouch C. (2012), *Il declino delle relazioni industriali nell'odierno capitalismo*, in *Stato e Mercato*, 1, pp. 55-76.
- Danford A., Richardson M., Upchurch M. (2002), *Crisi del sindacato o suo rinnovamento? Le risposte dei sindacati all'individualizzazione delle relazioni sul posto di lavoro*, in *Sociologia del Lavoro*, 86-87, pp. 165-190.
- Durand J.P., Stewart P., Castillo J.J. (a cura di) (1998), *L'avenir du travail à la chaîne. Une comparaison internationale dans l'industrie automobile*, Parigi, La Découverte.
- Enrietti A. (2013), *Il settore automotive in Italia e in Piemonte. Quadro di lungo periodo e imprese analizzate*, in Cerruti G.C., Enrietti A., Magone A., Signoretti A., *Lean production e territorio*, in www.torinonordovest.it.
- Eurofound (2013), *5th European Working Conditions Survey. Overview Report*, in www.eurofound.europa.eu/publications.
- Fabbri L. (2007), *Comunità di pratiche e apprendimento riflessivo. Per una formazione situata*, Roma, Carocci.
- Fortunato V. (2012), *La Fiat e il lavoro operaio nella manifattura di classe mondiale*, in *Sociologia del Lavoro*, 126, pp. 222-235.
- Fortunato V. (2008), *Ripensare la Fiat di Melfi. Condizioni di lavoro e relazioni industriali nell'era del Wcm*, Roma, Carocci.
- Gherardi S., Nicolini D. (2004), *Apprendimento e conoscenza nelle organizzazioni*, Roma, Carocci.
- Gollac M., Volkoff S. (2000), *Les conditions de travail*, Parigi, La Découverte.
- Ires Piemonte (2011), *Rapporto 2011. La formazione professionale regionale in Piemonte (dati 2010)*, Torino, Ires.
- Ires Piemonte (2010a), *La formazione professionale in Provincia di Torino (anno 2008)*, Torino, Ires Piemonte NetPaper, 1.
- Ires Piemonte (2010b), *Rapporto 2010. La formazione professionale regionale in Piemonte (dati 2009)*, Torino, Ires.
- Isfol (2013), *XIII Rapporto annuale sulla formazione continua. Annualità 2011-2012*, Roma, Isfol.
- Isfol (2012), *XII Rapporto annuale sulla formazione continua. Annualità 2010-2011*, Roma, Isfol.
- Isfol (2011), *XI Rapporto annuale sulla formazione continua. 2010*, Roma, Isfol.
- Kochan T.A., Lansbury R.D., MacDuffie J.P. (1997), *After Lean Production. Evolving Employment Practices in the World Auto Industry*, Ithaca, Cornell University.
- Labory S., Leoni R., Cristini A. (2008), *Cambiamenti tecnologici e organizzativi, sistemi di gestione delle risorse umane e performance d'impresa. Una rassegna critica*,

- in Leoni R. (a cura di), *Economia dell'innovazione. Disegni organizzativi, pratiche lavorative e performance d'impresa*, Milano, Franco Angeli.
- Leoni R. (cura di) (2008), *Economia dell'innovazione. Disegni organizzativi, pratiche lavorative e performance d'impresa*, Milano, Franco Angeli.
- Leoni R. (2006), *Competenze lavorative in Italia: declinazioni, misurazioni, correlazioni e dinamiche*, in Isfol (a cura di), *Organizzazione, apprendimento, competenze. Indagine sulle competenze nelle imprese industriali e di servizi in Italia*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- Liker J.K., Attolico L. (2014), *The Toyota Way. I 14 principi per la rinascita del sistema industriale italiano*, Milano, Hoepli.
- Masino G. (2005), *Le imprese oltre il fordismo. Retorica, illusioni, realtà*, Roma, Carocci.
- Mattalucci L., Sarati E. (2006), *Oltre la formazione apparente: dalle comunità di apprendimento alle comunità di pratica*, in *Sociologia del Lavoro*, 103, pp. 205-228.
- Mazzanti M., Pini P., Tortia E. (2005), *Organizational Innovations, Human Resources and Industrial Relations*, in Leoni R., Usai G. (a cura di), *Organizations Today*, New York, Palgrave Macmillan.
- Milgrom P., Roberts J. (1997), *Economia, organizzazione e management*, Bologna, Il Mulino.
- Milgrom P., Roberts J. (1995), *Complementarities and Firms: Strategy, Structure, and Organisational Change in Manufacturing*, in *Journal of Accounting and Economics*, 19, pp. 179-208.
- Mip Politecnico di Milano (1998), *La partecipazione e la formazione congiunta nell'industria automobilistica europea: le commissioni paritetiche azienda-sindacato*, Milano, Mip.
- Murray G., Belanger J., Giles A., Lapointe P.-A. (2004), *L'organisation de la production et du travail: vers un nouveau modèle?*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- Ocse (2003), *Employment Outlook 2003*, Parigi, Ocse.
- Osterman P. (2000), *Work Reorganization in an Era of Restructuring: Trends in Diffusion and Effects on Employees Welfare*, in *Industrial and Labor Relations Review*, 53, pp. 179-196.
- Paolucci E., Neirotti P. (2011), *Il complesso legame tra investimenti in formazione e processi di innovazione. Alcune tendenze dalle grandi imprese italiane*, in *Studi Organizzativi*, 1, pp. 112-143.

- Paolucci E., Neirotti P. (2001), *Le imprese e la formazione continua*, in Frigo F., Lindo W.V. (a cura di), *Economia e costi della formazione aziendale*, Milano, Franco Angeli, pp. 112-143.
- Pedersini R. (2007), *Differenze e individualizzazione; quale ruolo per le relazioni industriali?*, relazione, Congresso Ais sezione Elo, Urbino, 13-15 settembre.
- Pellegrini C., Frigo C. (a cura di) (2006), *La formazione continua in Italia. Indagini nazionali e internazionali a confronto*, Milano, Franco Angeli.
- Pettersen J. (2009), *Defining Lean Production: some Conceptual and Practical Issues*, in *The Tqm Journal*, XXI, 2, pp. 127-142.
- Pfeffer J. (1994), *Competitive Advantage Through People*, Boston, Harvard Business School Press.
- Pini P. (a cura di) (2004), *Innovazione, relazioni industriali e risultati d'impresa. Un'analisi del sistema industriale di Reggio Emilia*, Milano, Franco Angeli.
- Pini P. (a cura di) (2002), *Innovazioni organizzative, risorse umane e relazioni industriali nelle imprese dell'industria alimentare in Emilia-Romagna*, Milano, Franco Angeli.
- Provincia di Torino (2010), *Rapporto 2010. L'istruzione e la formazione professionale in Provincia di Torino (dati 2009)*, Torino, Provincia.
- Salento A., Masino G. (2013), *La fabbrica della crisi. Finanziarizzazione delle imprese e declino del lavoro*, Roma, Carocci.
- Sennett R. (1999), *L'uomo flessibile. Le conseguenze del nuovo capitalismo sulla vita personale*, Milano, Feltrinelli (ed. orig. 1998).
- Valeyre A., Lorenz E., Cartron D., Csizmadia P., Gollac M., Illéssy M., Makó C. (2009), *Working Conditions in the European Union: Work Organisation*, Lussemburgo, Office for Official Publications of the European Communities (www.eurofound.europa.eu/publications).
- Vivarelli M., Piga C., Piva M. (2004), *Il triangolo competitivo: innovazione, organizzazione e lavoro qualificato*, in *L'Industria*, 4, pp. 655-674.
- Volpato G. (2008), *Fiat Group Automobiles Un'Araba Fenice nell'industria automobilistica internazionale*, Bologna, Il Mulino.
- Womak J.P., Jones D.T. (1997), *Lean Thinking. Come creare valore e bandire gli sprechi*, Milano, Guerini e Associati.

ABSTRACT

Sulla scorta dei dati empirici raccolti da una ricerca condotta nel 2012 in 15 imprese appartenenti prevalentemente al settore automotive della provincia di Torino, l'articolo si pone la domanda di quali siano le caratteristiche di una politica formativa congruente con il modello della «produzione snella». Si constata che l'applicazione di questo nuovo modello produttivo comporta una profonda ridefinizione delle politiche formative. In proposito sono stati individuati sei principi caratterizzanti la politica formativa lean, la cui applicazione, però, varia significativamente in relazione al contesto aziendale. Le nuove politiche di formazione in parte conservano e in parte ridefiniscono i tradizionali dualismi della formazione continua. Il sistema di relazioni industriali sembra possedere potenzialmente la capacità di attenuare i vecchi e nuovi dualismi sociali, tuttavia, il sindacato sembra dotato di una modesta capacità propositiva e di iniziativa; nel contempo, sono molte le imprese che non ritengono, almeno in via di fatto, la negoziazione collettiva una risorsa del nuovo processo di razionalizzazione.

LEAN PRODUCTION AND NEW TRAINING POLICIES IN THE AUTOMOTIVE INDUSTRY

On the basis of the empirical data retrieved from a research conducted in 2012 among 15 businesses mainly belonging to the automotive industry in the province of Turin, the article analyzes which features can make training policies more congruent with the lean production model. The implementation of said new production model has indeed proven to require a redefinition of training policies. With regards to this necessity, six characterizing principles for a lean training policy have been identified. However the implementation of these principles significantly varies in relation to specific contexts of business. New training policies partially maintain and partially redefine the traditional dualisms inherent to continuous training. The system of industrial relations seems to have the potential to attenuate old and new social dualisms, nevertheless trade unions appear to have moderate proactive abilities and initiative. Furthermore, there are many businesses that, at least in practical terms, seem not consider collective negotiation as a resource of the new rationalization process.

FONDAZIONE GIUSEPPE DI VITTORIO

Arte, cultura e lingua italiana nel mondo

*Dario Missaglia**

1. Introduzione

Proprio nelle ultime ore del Governo Letta, al ministero degli Esteri si è tenuta un'iniziativa, promossa dall'ex sottosegretario Giro, sulla diffusione della lingua italiana nel mondo. Un estremo, e inevitabilmente debole, tentativo di riaprire un versante di iniziativa su un punto dolente della politica del governo. Debolezza accentuata dalla contestuale denuncia, che proprio da quel mondo della cultura chiamato alla Farnesina trovava eco sulla stampa, relativamente all'annunciata chiusura di altri otto Istituti italiani di cultura all'estero. In quest'immagine plastica, tra celebrazioni forse tardive e rinnovati tagli alle risorse, si evidenzia tutta la debolezza di una politica per la diffusione della lingua italiana all'estero di cui oggi il paese avrebbe bisogno.

Da quest'esigenza nasce la proposta della Fondazione Di Vittorio, in concorso con la Cgil, la Flc Cgil, l'Inca Cgil, lo Spi Cgil, l'Associazione Proteo-Fare-Sapere, per una svolta profonda nella politica culturale per la promozione e la diffusione della lingua, dell'arte e della cultura italiana nel mondo.

Il progetto della Fondazione, che proprio il 26 giugno scorso è stato al centro di una riflessione tra un gruppo di esperti e parlamentari, fra i quali il prof. Luigi Berlinguer e la rettrice dell'Università di Siena prof.ssa Monica Barni, troverà nei prossimi mesi il suo compiuto sviluppo. Il presidente della Fondazione Di Vittorio, Fulvio Fammoni, che ha aperto i lavori del seminario, ha infatti annunciato l'impegno della Fondazione a organizzare a Siena, per il prossimo mese di settembre, un'importante occasione di discussione e di pubblicizzazione della nostra proposta. L'obiettivo, quindi, di dare corpo a un progetto politico per il futuro della lingua italiana nel mondo, rinnovandone anche le fonti normative e legislative, è formalmente avviato.

* Dario Missaglia è responsabile della Sezione Education della Fondazione Giuseppe Di Vittorio.

In realtà, l'esigenza di un progetto politico per la diffusione della lingua, della cultura e dell'arte italiana nel mondo, era apparsa già molto chiaramente nel rapporto *Italiano 2000*, un'indagine promossa dal ministero degli Esteri con la collaborazione dei migliori esperti in materia (Tullio De Mauro, Massimo Vedovelli, Monica Barni, Lorenzo Miraglia), sviluppatasi nel corso del 2001 e pubblicata nel 2002 (Roma, Bulzoni).

Nella prefazione a quel rapporto, De Mauro evidenziava alcuni punti di analisi che ancora oggi vanno tenuti in considerazione. In primo luogo, la mondializzazione che, smentendo ogni ipotesi funzionalista di anglicizzazione inarrestabile del pianeta, avrebbe invece posto con forza l'esigenza di entrare in contatto con la lingua dei nativi ai quali ci si intendesse rivolgere. E dunque certamente l'inglese, trainato dalla forza del web, ha finito per consolidarsi come strumento tecnico importante in molte sedi e consessi internazionali. Ma tutto ciò è avvenuto mentre cresceva nello stesso tempo, e per effetto della stessa mondializzazione, una domanda forte di rinnovata identità delle lingue locali, regionali, nazionali.

Da questo punto di vista, la ripresa della diffusione della lingua italiana non si discosta da fenomeni analoghi per altre lingue. L'indagine metteva tuttavia in evidenza una crescita quantitativa del tutto sorprendente per la lingua italiana, collocandola tra il quarto e quinto posto delle lingue più diffuse, superando lingue di grande importanza come il russo, l'arabo, il giapponese, il portoghese. Ciò ha sorpreso non poco gli stessi esperti del settore, perché quei dati rimettevano in discussione la natura qualitativa della lingua italiana diffusa nel mondo: non più una lingua elitaria per la valorizzazione di una raffinata cultura umanistica, ma sempre più frequente per le relazioni industriali e commerciali, per lo studio e la ricerca, per la conoscenza dell'immenso patrimonio artistico del nostro paese. Il nuovo turismo di massa, anch'esso prodotto dalla mondializzazione, muove oramai numeri sempre più importanti di persone in ogni parte del globo, e questo apre per il nostro paese uno scenario del tutto nuovo per le politiche del turismo e della valorizzazione del patrimonio artistico. Ma come sottolineava De Mauro nella prefazione richiamata, l'italiano perde il suo carattere di lingua elitaria perché l'italiano non è più lingua elitaria in Italia.

L'evoluzione della lingua italiana all'estero, insomma, non può prescindere dal profondo mutamento avvenuto nel nostro paese. Un paese che dagli anni cinquanta (con un tasso spaventoso di analfabetismo e un uso

della lingua italiana limitata alla Toscana e a Roma) agli anni novanta ha compiuto un processo profondo di rivoluzione linguistica. La progressiva scolarizzazione di generazioni di studenti, fortemente accelerata con la riforma della scuola media del 1962, che finalmente avvia l'attuazione del dettato costituzionale sul diritto all'istruzione; la straordinaria potenza del mezzo televisivo, che ha portato l'italiano in ogni angolo del paese attraverso un'opera talvolta intenzionalmente pedagogica di sensibilizzazione culturale e vera alfabetizzazione di massa; i potenti processi migratori degli anni sessanta, che hanno visto un rivolgimento degli insediamenti territoriali al Nord e uno sconvolgimento del contesto antropologico. Tutti questi processi hanno portato a una conoscenza e all'uso corrente della lingua italiana come mai era accaduto nelle epoche precedenti.

Gli appassionati di educazione linguistica e degli adulti sanno benissimo che questo processo di profondo mutamento è tutt'altro che privo di contraddizioni, anche acute, che renderebbero urgente una politica per l'educazione degli adulti e la formazione permanente. Tale urgenza non è solo una questione di diritti della persona, che pure resta la questione fondamentale. La competenza linguistica incrocia sempre più l'evoluzione tecnica e industriale del paese.

Pur nel quadro di una crisi economica e finanziaria molto acuta, che ha colpito redditi e consumi, il volto produttivo del paese non è rimasto fermo. Non solo è decisamente superata l'immagine di un paese agricolo in perenne transizione verso l'industrializzazione, ma anche l'assetto postindustriale di questi ultimi anni appare segnato da una nuova complessità non sempre attentamente indagata.

Accanto infatti al permanere, nelle tante reti locali, di forme di artigianato e di impresa familiare fortemente legate alle tradizioni locali, al punto quasi da apparire quasi anacronistiche, l'incontro con l'informatizzazione e le nuove tecnologie ha determinato una singolare dimensione produttiva del tessuto locale, in cui convivono la personalizzazione e la cura del prodotto artigianale con la capacità di trasformarlo in un vero e proprio prodotto industriale attraverso le nuove tecnologie. Parliamo, insomma, di quel *made in Italy* di grande prestigio che primeggia nel settore del mobile, dell'abbigliamento e calzature, del design e della moda, della meccanica di precisione, della ristorazione e dei prodotti alimentari; tutte linee produttive in cui il prodotto, e la lingua italiana che lo caratterizzano, costituiscono un insieme inseparabile e inimitabile.

La lingua, in questo caso, non è solo descrittiva del prodotto, ma è anche una sorta di certificazione semantica della storia e delle culture del territorio in cui ha preso forma. Ed è in questo incrocio che la tradizione classica, umanistica, della nostra lingua e del suo universo di riferimento, trova il connubio con la modernità e l'informatizzazione. Questo scenario anima sempre di più la realtà del nostro paese, aprendo le porte a un mercato e a un turismo di nuova generazione che tiene insieme lo straordinario patrimonio artistico-culturale con la nuova dimensione produttiva del paese.

Da questo punto di vista non è difficile cogliere lo scarto tra potenzialità immense di valorizzazione del patrimonio artistico-culturale e politiche troppo settorializzate e incapaci di cogliere le nuove grandi opportunità. Un rilancio, una nuova politica per la diffusione della lingua italiana nel mondo, deve essere anche parte significativa di una politica per il rilancio della crescita e dell'economia del nostro paese.

Perché ciò accada è necessario che i decisori politici siano pienamente consapevoli dell'attrattività della lingua italiana. L'indagine richiamata si sofferma con attenzione su questo aspetto decisivo: cosa rende attraente la nostra lingua per uno straniero? Perché decide ed è interessato a studiarla? Annotano gli autori: «l'attrattività della lingua italiana dipende [...] dal Sistema Italia, dal suo sistema produttivo, dalla sua tradizione culturale, dai suoi assetti sociali, dalla sua capacità di proporre valori capaci di dire qualcosa a chi è fuori dai confini della sua società» (p. 47). In sostanza, siamo in presenza di un vero e proprio «mercato delle lingue» in cui ciascuno gioca la propria competizione; una competizione complessiva in cui agiscono non solo i fattori semantici di una lingua, ma tutte le componenti del sistema: da quelle linguistiche a quelle istituzionali, produttive, culturali nel senso lato del termine.

Sarà proprio la prof.ssa Barni, oggi rettrice dell'Università per stranieri di Siena, a mettere in evidenza (vedi *Italiano L2 in classe*, 2010, n. 2-3, Firenze, Le Monnier) come sempre più i fattori extralinguistici saranno fondamentali per determinare la variabilità della diffusione o meno della lingua italiana. La politica, insomma, torna centrale anche in questa delicata questione; giustamente Barni evidenzia come sia velleitario e perdente aggrapparsi alla «rendita di capitale» di cui continua a godere la nostra lingua, per costruire su questo il futuro della lingua italiana all'estero.

Occorre in realtà un progetto politico «di diffusione linguistica realmente in sintonia con quella europea e realmente mirata alla diffusione del plu-

rilinguismo, e non arroccata nella difesa del monolinguisimo nazionale, avendo anche come riferimento le comunità di origine italiana sparse nel mondo». Un giudizio netto e severo contro le politiche di soli tagli e riduzione delle risorse che segnano anche questo settore.

Credo che si possa infine aggiungere un'ulteriore considerazione. Se è vero che la diffusione o meno di una lingua è anche espressione dei processi sociali e culturali in atto, non può sfuggire un dato di grande interesse. Ciò che è entrato in crisi in Europa non è soltanto la natura delle scelte di politica economica che si sono dimostrate incapaci di fronteggiare la crisi e di salvaguardare livelli accettabili di occupazione, di reddito e di eguaglianza sociale. Insieme a quelle politiche è entrato in crisi anche l'apparato culturale e ideologico che ne ha costituito l'ossatura e che per un lungo periodo ha condizionato la cultura non solo ufficiale ma diffusa (basti pensare alla diffusione «popolare» del termine *spread*, ma più in generale al linguaggio di tipo manageriale diffuso in tanti contesti con un evidente e persino insopportabile carico di anglicismi).

La lingua italiana, per la sua forte connotazione umanistica, torna ad acquisire una crescente attrattività anche in conseguenza di questa sua caratteristica di linguaggio che pone al centro la persona e non l'economia. È una lingua, in sostanza, che manifesta il bisogno di un cambiamento di paradigma dello sviluppo della società. Ma questa dimensione dell'attrattività della lingua italiana rischia di essere un fenomeno contingente se la politica, la proposta politica, non si dimostrerà capace di innervare su di essa una significativa elaborazione in grado di dare corpo e prospettiva al cambiamento atteso. Il progetto di un rilancio per la diffusione della lingua italiana nel mondo è dunque parte di un progetto in cui la politica riconquista la propria autonomia, anche culturale, nella prefigurazione del futuro dell'Europa e dell'Italia.

2. L'offerta formativa e le sue ramificazioni

Secondo le dichiarazioni del sottosegretario Giro (del dicembre 2013), la rete dei soggetti impegnati nella promozione e diffusione della lingua italiana all'estero si avvale di:

- 89 Istituti italiani di cultura;
- 140 istituzioni scolastiche all'estero;

- 146 enti gestori;
- 176 lettori di ruolo e 146 lettori con contratto locale;
- 399 sedi della Società Dante Alighieri, con la quale è vigente una convenzione con il ministero degli Esteri.

Tale rete copre 250 città nel mondo, con un costo medio per città di «appena» 42 milioni di euro. Gli Istituti italiani di cultura rappresentano, sempre secondo il sottosegretario Giro, la parte più virtuosa della rete e anche il vero elemento di forza del sistema: a un costo infatti di 12 milioni di euro l'anno, essi sono in grado di generarne 17, sostanzialmente grazie ai corsi di lingua. La rete appare fortemente centrata sulla dimensione europea (40 per cento), mentre cresce la domanda di lingua italiana in America Latina, Asia e Golfo Persico. Si pone dunque un problema di riallineamento e ridislocazione della rete, sia pure in un quadro fortemente condizionato dai tagli della *spending review*, che ha imposto una drastica riduzione delle risorse: da 26 milioni di euro nel 2008 a circa 10,1 nel 2013.

Accanto a questa rete istituzionale, che costituisce l'area di intervento privilegiato del ministero degli Esteri, occorre considerare il ruolo svolto dalle banche italiane all'estero e da numerose imprese. Nuovi soggetti che molto spesso auto-organizzano corsi di lingua italiana per i propri dipendenti. Così come risulta sempre più rilevante il ruolo dei centri di educazione per gli adulti, delle numerose associazioni di volontariato, della rete dell'associazionismo degli emigrati e delle congregazioni religiose.

Tutti soggetti che spesso operano fuori da un quadro di collegamento e collaborazione con la rete istituzionale e con il ministero degli Esteri, determinando dispersione di risorse e di potenziale crescita dell'offerta formativa. Appare fortemente sottovalutato, in particolare, il ruolo che potrebbero svolgere quelle associazioni di emigrati italiani di prima generazione che ora si trovano con figli nati all'estero, ma rispetto ai quali i genitori vorrebbero coltivare l'apprendimento della lingua italiana, in un'ottica dell'italiano come seconda lingua, per nulla alternativa, anzi, con l'apprendimento della lingua straniera locale.

Una nuova proposta politica, capace di dare prospettiva di diffusione della lingua italiana, non può eludere la necessità di costruire rapporti con queste realtà; un processo virtuoso non solo in relazione alla diffusione della lingua, ma anche alla valorizzazione della partecipazione democratica di tanti cittadini italiani emigrati all'estero.

Ciò che colpisce immediatamente, nell'osservare la struttura e l'articolazione dell'offerta formativa, è la sua frammentazione, la sua autoreferenzialità, con evidenti connotazioni di tipo assistenzialista e, in ultima istanza, la sua «povertà politica». Ricomporre l'offerta formativa intorno a un nuovo disegno politico significa fare della diffusione della lingua italiana nel mondo un aspetto non secondario delle politiche generali del paese. Ne discende, come propone la Fondazione Di Vittorio, che tale attività trovi a livello di presidenza del Consiglio il suo centro regolatore e programmatore. Noi proponiamo un'agenzia, o comunque una struttura analoga, che assicuri il governo del sistema, consentendo al gestore pubblico di essere il soggetto ordinatore e garante di un sistema complesso e flessibile, aperto alla partecipazione anche di altri soggetti.

Diviene pertanto centrale il tema della governance del sistema: dal livello centrale a quello periferico. A livello centrale, la governance dovrà assicurare la relazione forte tra il governo e tutti i ministeri interessati: Esteri, Istruzione, università e ricerca, Beni e attività culturali, Sviluppo economico. Tale struttura dovrà ovviamente vedere la partecipazione dei soggetti più qualificati in materia, in primo luogo le tre università che si occupano di lingua italiana (Siena, Roma Tre, Perugia).

A livello periferico, il processo di rinnovamento e riordino degli Istituti italiani di cultura potrebbe fare di questa rete il livello di governance territoriale, il luogo che progetta, coordina e controlla tutta la rete delle attività che si possono svolgere in quel contesto. Ovviamente tale funzione complessa richiede un profondo rinnovamento delle professionalità sul campo, a partire dalla figura chiamata a dirigere tali strutture. In quei paesi in cui tale rete non fosse ancora presente, ambasciate e consolati potrebbero assicurare la stessa funzione potendo contare su addetti culturali e team di collaboratori, formati per realizzare la nuova finalità istituzionale.

Si tratta, come si vede, di uno scenario riformatore complesso, sul quale la Fondazione Di Vittorio è impegnata, in concorso con gli altri partner, per poter condizionare positivamente il varo di un nuovo quadro giuridico-normativo e contrattuale, capace di superare definitivamente la legge 153 del 1971. Il *Manifesto* di questo progetto è in coda all'articolo, come espressione esplicita di questa volontà di cambiamento.

3. Gli Istituti di cultura italiana all'estero

La durezza dei tagli alle risorse e la necessità di riallineare la distribuzione degli Istituti ha prodotto un vivo allarme nel mondo accademico e culturale. Nel corso dei primi mesi del 2014 numerosi sono stati gli appelli di intellettuali e studiosi perché si evitasse la chiusura di altri Istituti. Nelle diverse dichiarazioni che si sono susseguite, molto forte è apparsa la preoccupazione per una sostanziale dismissione dell'impegno del nostro paese per la diffusione della lingua italiana proprio in una fase in cui – come abbiamo detto – crescono le ragioni della sua attrattività. In quelle dichiarazioni erano anche presenti elementi importanti per una riflessione propositiva: il futuro degli Istituti non può prescindere da una loro riqualificazione e riforma che ne assicuri qualità ed efficienza.

L'ultimo intervento legislativo, certamente importante, sugli Istituti italiani di cultura risale al 1990 (legge 401 del 22 dicembre). La legge conclude un lungo percorso di discussione tra le forze politiche, animato dal contributo delle forze sociali e dai partiti più sensibili alla questione. Quella legge si proponeva di riqualificare gli Istituti attraverso un intervento organico che assicurasse:

- un quadro di riferimento dal centro attraverso specifici organi di indirizzo;
- fondi a disposizione per realizzare la specifica *mission* degli Istituti;
- definizione di uno specifico stato giuridico e del ruolo degli Istituti.

La legge incardinava nel ministero degli Esteri la responsabilità istituzionale della promozione e della diffusione della lingua italiana all'estero, di fatto mettendo in ombra o comunque relegando a un ruolo marginale gli altri soggetti. Spetta infatti al ministero degli Esteri la definizione degli obiettivi e degli indirizzi di politica culturale, il coordinamento di tutte le amministrazioni interessate, l'indirizzo e la vigilanza sugli Istituti di cultura italiana all'estero anche tramite gli uffici consolari e le rappresentanze diplomatiche.

L'unico spazio aperto era rappresentato dal vincolo, per il ministero degli Esteri, di presentare ogni anno in Parlamento una relazione sull'attività svolta. Procedura non insolita nelle pratiche parlamentari, di cui sono anche noti gli esiti. In realtà la potenza di un'amministrazione che gestisce un sistema complesso non può essere controllata né condizionata da una relazione annuale. Siamo di fronte a un sostanziale monopolio del ministero degli Esteri.

Tale considerazione non è messa in discussione neppure da quella che fu presentata come una delle novità più rilevanti: l'istituzione, ai sensi dell'art. 4 della stessa legge, della Commissione per la promozione della lingua italiana, oggi laconicamente chiusa per effetto dei provvedimenti sulla spesa. La Commissione aveva il compito di riunire intorno a un tavolo una quota selezionata di eminenti autorità in materia, nonché i dirigenti delle diverse amministrazioni interessate, una rappresentanza della Rai, del Consiglio generale degli italiani all'estero, della Dante Alighieri. Questa Commissione avrebbe dovuto costituire la sede privilegiata per la definizione degli indirizzi e degli obiettivi di politica per la diffusione della lingua, attraverso una modalità di lavoro che prevedeva «almeno» tre riunioni l'anno. Come è universalmente noto, il potere della burocrazia, sul quale si fonda ogni amministrazione, è in grado di essere totalmente impermeabile a queste forme di partecipazione dall'esterno, al di là e malgrado il valore delle singole persone impegnate.

Dopo il 1997, con l'avvio del processo di autonomia delle unità scolastiche e delle sedi universitarie, anche per gli Istituti si aprono spazi di autonomia operativa che consentono di spezzare la dipendenza gerarchica, ma l'assenza di un forte e coerente indirizzo politico-programmatico, nonché la rigidità accumulate nella gestione del personale, ha depotenziato non poco quest'opportunità. Emergono dunque tutti gli elementi di debolezza che nel tempo hanno reso fragili e inadeguate ad affrontare la complessità del presente proprio le strutture che avrebbero costituito l'asse portante di un'azione di diffusione della lingua italiana.

Il fatto che alcuni Istituti abbiano raggiunto livelli di qualità eccellenti, riconosciuti anche all'estero, soprattutto grazie a figure particolarmente prestigiose di direttori, non cancella i limiti strutturali che nel tempo si sono sedimentati, confermando la necessità di un profondo intervento riformatore.

Non esiste dunque solo un problema di riorientamento/razionalizzazione della rete. Si tratta di riprendere in mano la leva dell'autonomia attraverso innanzitutto professionalità preparate a compiti sempre più complessi, non riducibili a poche e statiche figure burocratiche. Flessibilità, qualità, competenza, sono oramai requisiti necessari per essere protagonisti nello scenario mondiale. L'alternativa a tutto ciò non può essere la progressiva riduzione e soppressione degli Istituti di cultura italiana all'estero, perché ritirarsi da questa dimensione internazionale significa produrre un danno ri-

levante al sistema-Italia. Significa rinunciare a quel ruolo che storicamente il nostro paese ha dovuto assumere su di sé, di ponte, anche linguistico, tra Mediterraneo ed Europa, e oggi, con la globalizzazione, verso il mondo intero. Per queste ragioni sarebbe davvero importante, sul piano politico e culturale, dedicare uno specifico spazio a questa importante questione nel grande scenario dell'Expo 2015.

4. Le scuole italiane all'estero e il problema dei docenti

Con un ruolo certamente diverso, anche le scuole italiane all'estero concorrono alla diffusione della lingua. Il nostro paese dispone di 140 scuole, di cui otto statali. A queste ultime afferiscono 221 unità di personale, su un totale complessivo di 833. Nel prosieguo vedremo il dettaglio delle diverse istituzioni e la dislocazione del personale. Le otto scuole statali restano oggi come «istituzioni rappresentative», ma non rappresentano certo il modello di riferimento del futuro. Con il loro curriculum interamente in italiano su tutte le materie, questi istituti non sono in grado di intercettare né la domanda degli italiani di seconda generazione né la domanda di stranieri che vorrebbero avvicinarsi alla lingua italiana per un investimento anche di tipo professionale.

Oltre gli otto istituti, il panorama scolastico appare sempre più frammentato e complesso. L'inserimento nel curriculum di un paese straniero della lingua italiana avviene con modalità diverse da paese a paese, in relazione al dispiegarsi di molte variabili (in primis l'accertamento della domanda e le normative dei diversi paesi), soprattutto alla capacità dei dirigenti di muoversi in un labirinto complesso di relazioni politiche e diplomatiche. Questo ovviamente apre anche a una riflessione sulla formazione di alte professionalità in grado di muoversi in scenari così complessi.

Ma proprio in relazione a quanto sopra, appare sempre più difficile pensare a uno sviluppo della lingua italiana all'estero affidata ai soli docenti di ruolo provenienti dall'Italia. Sia sul profilo professionale del docente sia sulle modalità di reclutamento si apre uno spazio delicato e importante per le organizzazioni sindacali, decisivo per un nuovo impulso alle politiche di questo settore. È infatti del tutto evidente, rispetto alla fase che ancora caratterizzava gli anni settanta e ottanta (la domanda dei nostri emigrati che chiedevano per i propri figli, anche come espressione della propria ricerca

di identità, un'opportunità di apprendimento della lingua italiana), che oggi la situazione sia caratterizzata da una persistente multiformità: c'è una domanda dei figli di seconda generazione dei nostri emigrati, che chiedono un apprendimento della lingua italiana come arricchimento di una competenza plurilingue; ci sono cittadini stranieri che esprimono una domanda di lingua, come opportunità per interloquire con esperienze professionali e produttive; ci sono cittadini stranieri che aspirano a una conoscenza della lingua italiana per meglio comprendere il patrimonio artistico e culturale del nostro paese; ci sono cittadini stranieri che aspirano a una competenza linguistica per agevolare, con il complemento della propria lingua, i processi di inserimento sociale e professionale dei propri connazionali immigrati.

Prepotentemente, insomma, avanza il bisogno di una competenza linguistica di italiano L2 che non può essere data per acquisita nel docente di ruolo di «italiano» o di «lettere» che ha sinora caratterizzato la nostra componente docente. Ma chi può assicurare la formazione a questa competenza? Come collocarla nel mercato del lavoro dei docenti? E con quali percorsi di carriera? C'è qui un ampio margine di ricerca ed elaborazione oggi al centro delle esperienze di alta qualità che sono in corso, in primo luogo, presso l'Università di Siena; esperienze che meritano tutta l'attenzione del governo, dei ministeri competenti (Esteri, Istruzione, università e ricerca), delle organizzazioni sindacali chiamate a rimettere mano ai processi di formazione e reclutamento del personale.

5. Le istituzioni scolastiche italiane all'estero¹

5.1. *Brevi cenni storici sulle scuole italiane all'estero*

La storia delle scuole italiane all'estero è antica quanto l'intera storia nazionale, dal momento che, a eccezione di alcuni istituti sorti in epoca pre-unitaria, la grande maggioranza delle scuole attualmente esistenti è stata fondata a partire dalla seconda metà del XIX secolo. L'origine di questi istituti è strettamente legata alle vicende degli italiani nel mondo, in particolar modo a quelle connesse con il fenomeno dell'emigrazione.

¹ In collaborazione con Massimo Mari, responsabile Istituzioni scolastiche all'estero della Flc Cgil.

Le prime scuole italiane fuori dai confini nazionali sorsero soprattutto nel bacino del Mediterraneo e, in seguito al grande flusso migratorio avvenuto tra gli ultimi anni dell'Ottocento e i primi del Novecento, nell'America Latina. Altri istituti vennero fondati nel Corno d'Africa negli anni trenta, poi altri ancora nacquero nel secondo dopoguerra con la ripresa del flusso migratorio verso l'Europa e le Americhe, nonché negli anni settanta e ottanta a seguito dell'emigrazione tecnologica per le grandi commesse nei paesi in via di sviluppo. Infine, più di recente, nuove scuole hanno avuto origine in alcune aree del mondo in funzione della presenza di imprese italiane (cosiddette «scuole di cantiere»).

Inizialmente, la nascita delle istituzioni scolastiche all'estero avvenne al di fuori dell'iniziativa statale; in alcuni casi a opera di associazioni, ad esempio le missioni cattoliche, in altri per iniziativa delle società di mutuo soccorso create dagli stessi emigranti italiani. Il governo italiano cominciò a occuparsi in maniera sistematica di queste scuole solo diversi anni dopo: la prima legge organica che le regolava fu infatti quella di Francesco Crispi nel 1889.

Nel testo di legge si faceva distinzione tra due tipologie di scuole che si possono assimilare, secondo l'attuale suddivisione, alle scuole paritarie e statali: le scuole «sovvenzionate», ovvero istituti privati che dall'Italia ricevevano solamente una sovvenzione in cambio del loro adeguamento ai parametri richiesti, e quelle «governative», istituti direttamente finanziati e gestiti dallo Stato esattamente come quelli che si trovavano nel territorio nazionale. Da notare, infine, che questa legge sulle scuole all'estero venne emanata solo un anno dopo quella sull'emigrazione.

A tale primo intervento legislativo nel tempo ne seguirono altri, ad esempio quelli voluti dai ministri Di Rudinì, Blanc e Tittoni. Quest'ultimo, nel 1910, si fece promotore di una riorganizzazione della rete scolastica italiana all'estero ponendo l'accento sulla lotta all'analfabetismo, problema che in quegli anni costituiva la grande priorità delle scuole italiane nel paese e che era particolarmente diffuso tra gli emigranti.

Agli inizi degli anni settanta del secolo scorso, con il varo della legge 153 del 1971, confluita poi nel d.lgs. 297/94, vengono promossi i corsi di lingua e cultura a favore delle comunità italiane all'estero, che rappresentano un fenomeno decisamente significativo per oltre 60 milioni di nostri connazionali e oriundi di prima, seconda, terza, quarta e quinta generazione presenti nel mondo, non solo sotto l'aspetto quantitativo, ma anche sotto quelli politico, economico, culturale, sociale e pedagogico-didattico.

5.2. La rete

La rete delle istituzioni scolastiche all'estero costituisce una risorsa per la promozione della lingua e della cultura italiana, nonché per il mantenimento dell'identità culturale dei figli dei connazionali e dei cittadini di origine italiana. Presenti in tutto il mondo, le scuole italiane rappresentano uno strumento di diffusione di idee, progetti, iniziative, in raccordo con ambasciate e consolati e con le priorità della politica estera italiana. Le scuole italiane, infine, sono spesso un punto di riferimento nei paesi in cui operano, potendo produrre per l'Italia ritorni di lunga durata in tutti i settori: culturale, politico ed economico.

La rete delle scuole italiane all'estero (infanzia, primaria, secondaria di primo e di secondo grado) comprende:

- otto istituti statali onnicomprensivi, con sede ad Addis Abeba, Asmara, Atene, Barcellona, Istanbul, Madrid, Parigi e Zurigo;
- 43 italiane paritarie, la maggior parte delle quali è costituita da istituti onnicomprensivi, presenti in varie aree geografiche nel mondo (tra Europa, Africa-subsahariana, Mediterraneo e Medio Oriente, Americhe);
- sezioni italiane presso scuole europee: tre a Bruxelles e una a Lussemburgo, Francoforte, Monaco di Baviera e Varese;
- 76 sezioni italiane presso scuole straniere, bilingui o internazionali, di cui 60 in Unione Europea, 14 in paesi extra-Ue, una nelle Americhe e in Oceania;
- corsi di lingua e cultura italiana rivolti ai connazionali residenti all'estero, la cui gestione rientra nell'ambito delle competenze della Direzione generale per gli italiani all'estero (Dgit).

5.3. Il contingente

Con riferimento all'anno scolastico 2013-2014, i posti in contingente sono distribuiti tra otto scuole statali (223 posti in contingente, inclusa la scuola annessa alla statale di Asmara), scuole paritarie (49 unità) e sezioni italiane presso scuole straniere, bilingui o internazionali (94 unità), 25 posti di dirigente scolastico presso le ambasciate e i consolati. A tale rete si affiancano i corsi di lingua e cultura italiana per gli italiani all'estero e i loro discendenti (ex art. 636 del d.lgs. 297/94) con 266 unità di personale, e 176 lettori d'italiano presso le università straniere. Ulteriore personale (103 unità) presta servizio presso le scuole europee. Circa 31 mila alunni frequentano queste scuole: la presenza di studenti stranieri è molto elevata, con picchi del 90 per cento.

5.4. La diffusione della lingua e cultura italiana

Nella politica culturale della Farnesina la diffusione della lingua italiana all'estero costituisce un impegno rilevante. La promozione della lingua italiana nel mondo è assicurata da un'articolata rete di istituzioni culturali, formata in particolare dagli Istituti italiani di cultura, con i loro corsi di lingua, dai lettori presso le università straniere, dalle scuole italiane, dai corsi di lingua e cultura italiana destinati alle collettività italiane e di origine italiana all'estero. Da segnalare, inoltre, il contributo della Società Dante Alighieri con i suoi oltre 500 comitati.

5.5. Corsi per connazionali all'estero: iniziative linguistico-culturali di cui al d.lgs. 297/94 (già legge 153/71)

I corsi di lingua italiana per le nostre collettività all'estero sono diventati negli anni uno strumento fondamentale nella strategia di diffusione dell'italiano, grazie alla loro capillare presenza nelle scuole locali, contribuendo a caratterizzare l'italiano come lingua di cultura e non più solo di emigrazione. Si è così formato un ampio bacino di utenza con uno stato avanzato di conoscenza della lingua, e si è avuto un aumento del numero di studenti a livello liceale e universitario. I corsi si distinguono in scolastici, rivolti agli studenti delle scuole secondarie, primarie e dell'infanzia, e di sostegno. In Germania, ad esempio, vi è ancora una richiesta di azione sussidiaria rispetto a quella istituzionale locale.

Alla fine degli anni ottanta la Farnesina decide di passare dalla gestione diretta a quella indiretta, per aumentare la duttilità e ridurre gli oneri. I corsi sono stati, quindi, in questi anni prevalentemente curati da organismi senza fini di lucro ai sensi della legge locale, i cosiddetti «enti gestori». Ai docenti assunti dagli enti gestori si affiancano docenti di ruolo che operano soprattutto in Europa. La supervisione è affidata, sotto la responsabilità complessiva dell'autorità consolare, al dirigente scolastico territorialmente competente.

I corsi sono in gran parte inseriti, a vario titolo, nelle scuole locali, grazie ad apposite convenzioni sottoscritte dalla rete diplomatico-consolare con le autorità scolastiche del paese, per facilitare l'inserimento dell'italiano nei sistemi d'istruzione. La collaborazione, attuata anche attraverso gli enti gestori, prevede in generale la presa in carico totale o parziale degli oneri di docenza o di quelli della formazione dei docenti, come anche la fornitura di materiale didattico.

5.6. L'italiano: la quarta lingua più studiata al mondo

L'interesse per l'italiano nel mondo è crescente ed è anche grazie ai nostri interventi di politica culturale che possiamo registrare una realtà in cui la nostra lingua è, nel 2014, la quarta più studiata al mondo, mentre nel 2012 si attestava tra le prime cinque. Un elemento di novità nel panorama della certificazione della conoscenza della lingua italiana come lingua straniera si è avuto con la creazione del sistema unico di Certificazione lingua italiana di qualità (Cliq), che riunisce sotto un unico marchio di qualità i quattro enti certificatori. L'Università per stranieri di Perugia, l'Università per stranieri di Siena, l'Università degli studi Roma Tre e la Società Dante Alighieri hanno infatti costituito l'Associazione Cliq, con cui il ministero degli Esteri ha sottoscritto una convenzione.

5.7. Lettorati d'italiano presso le università straniere

Il ministero degli Esteri assicura la presenza di lettori di italiano presso le università straniere attraverso l'invio di docenti di ruolo dall'Italia, di lettere o di lingue, o incoraggiando contratti locali negli atenei mediante contributi finanziari. Gli oltre 90 mila studenti in tutto il mondo che vengono così raggiunti costituiscono un importante risultato per la diffusione dell'italiano in una fascia strategica di pubblico qualificato.

5.7.1. Lettori di ruolo

Nell'anno accademico 2013-2014 i lettori di ruolo sono 176, operano in 61 paesi e sono così distribuiti: 76 in Unione Europe, 22 in paesi extra-Ue, 26 nelle Americhe, 32 in Asia e Oceania, 18 nel Mediterraneo e in Medio Oriente, 2 nell'Africa Sub-Sahariana. Nello scorso anno accademico la loro azione ha coinvolto complessivamente 69.204 studenti.

Ad alcuni lettori viene richiesto, in collaborazione con le rappresentanze diplomatico-consolari di pertinenza, lo svolgimento di incarichi extra-accademici al fine di promuovere attività, eventi culturali e artistici del nostro paese, in aggiunta alle attività prestate nell'ambito della cattedra o del dipartimento universitario di assegnazione. Attualmente i lettorati con incarichi extra-accademici sono complessivamente 37. Il suddetto personale è tenuto a compilare, a fine anno accademico, una relazione sulle attività svolte, corredata di schede di rilevazione dei dati attinenti il funzionamento del lettorato.

5.7.2. Lettori locali

Oltre ai lettori di ruolo operano anche 457 lettori locali, assunti con contributo del ministero degli Esteri, così distribuiti: 319 in Europa, 68 nelle Americhe, 49 in Asia e Oceania, 16 in Africa Sub-Sahariana e 15 in Mediterraneo e Medio Oriente. Raggiungono complessivamente circa 25.500 studenti. Il numero maggiore di studenti si registra in Europa (circa 12.400), seguita dalle Americhe (circa 5.800), Asia e Oceania (circa 3.100), Africa Sub-Sahariana (circa 850) e Mediterraneo e Medio Oriente (circa 3.200).

5.8. Dati statistici 2013

Istituti italiani di cultura: 89

Istituti italiani di cultura che offrono corsi di lingua italiana: 81

Paesi in cui sono presenti Istituti italiani di cultura che offrono corsi di lingua: 56

Corsi di lingua offerti dagli Istituti italiani di cultura: 8.165

Iscritti ai corsi di lingua offerti dagli Istituti italiani di cultura: 69.546

Lingua italiana nelle università straniere

Lettorati di ruolo: 176 (di cui 37 con incarichi extra-accademici)

Università in cui sono presenti lettori di ruolo: 151

Iscritti ai corsi tenuti dai lettori di ruolo: 69.204

Paesi in cui è presente almeno un lettore di ruolo: 71

Numero di contributi assegnati per cattedre di italiano: 151

Iscritti ai corsi di lingua tenuti in università beneficiarie di contributi: 25.500

Paesi beneficiari di contributi per cattedre: 65

Paesi beneficiari di sostegno del ministero degli Esteri (lettore di ruolo o contributo): 88

Istituzioni scolastiche all'estero

Scuole statali italiane: 8

Scuole paritarie: 43

Scuole bilingui in scuole straniere: 76

Sezioni italiane presso Scuole europee: 7

Numero di iscritti (in totale): 31 mila circa

Dirigenti scolastici: 33

Docenti di ruolo: 358

Corsi (ex art. 636, d.lgs 297/94) per italiani all'estero

Numero dei corsi tenuti da personale di ruolo: 3.144

Numero dei rispettivi studenti: 50.369

Numero dei corsi tenuti da personale locale: 12.803

Numero dei rispettivi studenti: 246.567

Numero complessivo dei corsi: 15.946

Numero complessivo degli studenti: 296.497

Numero docenti di ruolo: 248

Numero docenti enti gestori: 3.325

Numero complessivo dei docenti: 3.573

Società Dante Alighieri

Comitati nel mondo: 406

Numero studenti: 195.400

5.9. I corsi presso gli Istituti italiani di cultura

Gli Istituti italiani di cultura offrono, grazie alla presenza di insegnanti qualificati, corsi di lingua e cultura italiana di altissimo livello. Negli ultimi anni l'offerta linguistica si è diversificata e oggi spazia, nei vari paesi, dall'arte alla musica, dal cinema all'amministrazione e all'enogastronomia, secondo la realtà locale e gli interessi culturali e professionali dei corsisti.

Nel corso del 2013, su 89 Istituti italiani di cultura, 81 hanno offerto corsi di italiano di vario livello e tipologia. In totale sono stati attivati 8.165 corsi, concentrati soprattutto in Europa, con 2.655 corsi nei paesi dell'Unione Europea e 841 nei paesi extra-Ue. Seguono le Americhe con 2.237 corsi, l'Asia e l'Oceania con 1.484, il Mediterraneo e il Medio Oriente con 918 corsi, infine l'Africa Sub-Sahariana con 30 corsi. Sempre nel 2013, le iscrizioni ai corsi di lingua e cultura italiana negli Istituti italiani di cultura registrano 69.546 studenti, così ripartiti: 21.831 in Europa, 23.009 nelle Americhe, 5.081 nel Mediterraneo e Medio Oriente, 10.812 in Asia e Oceania e 321 nell'Africa Sub-Sahariana.

Nel 2012 erano stati complessivamente attivati 7.395 corsi. In Europa: 2.514 corsi nei paesi dell'Unione Europea e 661 nei paesi extra-Ue; seguono ancora le Americhe con 2.259, l'Asia e l'Oceania con 1.377, il Mediterraneo e il Medio Oriente con 544 corsi e infine l'Africa Sub-Sahariana con 40 corsi. Le iscrizioni ai corsi di lingua e cultura italiana negli Istituti italiani di cultura avevano registrato 70.773 studenti, così ripartiti: 30.068 in

Europa, 23.466 nelle Americhe, 5.785 nel Mediterraneo e Medio Oriente, 10.992 in Asia e Oceania e 462 nell'Africa Sub-Sahariana.

La flessione nel numero degli iscritti, determinata dalla crisi economica che ha investito in varie forme e misure tutti i paesi del mondo, non ha quindi comportato una sostanziale perdita di interesse nei confronti della lingua italiana, che a oggi è la quarta più studiata al mondo. Nei paesi emergenti la situazione sembra anzi ritrovare un nuovo impulso.

6. Noi e gli altri: il sistema dei principali paesi europei

6.1. Francia

6.1.1. Scuole

Personale: insegnanti statali distaccati per un periodo di tre anni, rinnovabile una volta. Conservano il posto in patria e sono reclutati tramite l'Agence pour l'enseignement du français à l'étranger (Aefe), agenzia pubblica nazionale sotto tutela del ministero degli Esteri.

Sistema scolastico: l'Aefe gestisce direttamente 73 istituti scolastici francesi all'estero ed è convenzionata con 180 istituti gestiti da privati, su un totale di 135 paesi.

Esiste inoltre l'associazione Missione laica francese che gestisce 65 scuole francesi all'estero e 28 scuole aziendali, e opera sempre sotto la supervisione dei ministeri dell'Istruzione e degli Esteri. Quest'associazione può assumere personale di ruolo e non di ruolo che però sia titolare dei diplomi e dei requisiti necessari per l'insegnamento. Gli alunni sono 300 mila, di cui solo 110 mila francesi. Gli insegnanti di ruolo distaccati sono più di 6.500, inoltre 20 mila persone sono assunte in loco.

Requisiti: gli insegnanti devono essere di ruolo da almeno tre anni. Presentano una propria candidatura su dossier da inoltrare all'Aefe, che la esamina in una commissione in cui sono presenti rappresentanti dei ministeri dell'Istruzione, dell'Università e della ricerca, e rappresentanti sindacali.

L'Aefe organizza test linguistici di inglese, tedesco e spagnolo solo per i paesi dove è richiesta la conoscenza della lingua.

Stipendio: gli insegnanti conservano lo stipendio in patria e ricevono un'indennità mensile che varia da paese a paese.

Spesa 2009 per sostenere le sole scuole francesi all'estero: 420 milioni di euro, su un totale di 760 milioni per l'azione culturale in senso lato all'estero, di cui 85 milioni per il personale.

6.1.2. Corsi

I corsi di lingua e cultura sono gestiti dai Centri culturali francesi dipendenti dal ministero della Cultura e dalle *Alliances françaises* (che sorgono per iniziative locali spontanee) finanziate dallo Stato e dai contributi d'iscrizione. L'*Alliance française* conta 1.076 sedi in 134 paesi. Gli insegnanti devono possedere titoli di accesso all'insegnamento e sottoporsi a una formazione specifica in insegnamento del francese L2. Non è richiesta la conoscenza della lingua del luogo.

Fonti: Ministère des Affaires Etrangères et Européennes, Aefe, Mlf, Alliance Française.

6.2. Germania

6.2.1. Scuole

Personale: insegnanti statali di ruolo distaccati per un periodo indefinito, reclutati tramite un'agenzia nazionale che dipende dal governo federale e dal ministero degli Esteri, *Zentrale für das Auslandsschulwesen (Zfa)*, oppure localmente dalle scuole tedesche purché siano sempre in possesso dei diplomi e di requisiti di accesso all'insegnamento.

Sistema scolastico: 870 scuole in 66 paesi con corsi di lingua tedesca, di cui 234 private e 636 statali: 421 insegnanti statali distaccati; 140 scuole tedesche all'estero in 71 paesi: 1.322 insegnanti statali distaccati, 6.348 insegnanti assunti in loco; 14 sezioni di tedesco in scuole internazionali: 249 insegnanti statali distaccati; totale insegnanti statali distaccati: 1.992.

Requisiti: insegnanti di ruolo che ottengono un congedo speciale dal proprio capo d'istituto e presentano una propria candidatura su dossier da inoltrare alla *Zfa*. È possibile reclutare insegnanti in loco in possesso dei diplomi e dei requisiti di accesso all'insegnamento.

Stipendio: indennità mensile che varia da paese a paese, più una serie di benefit per l'alloggio, il trasloco, il nucleo familiare e l'assistenza sanitaria.

Spesa dello Stato 2009 per sostenere le sole scuole tedesche all'estero: 213 milioni di euro.

6.2.2. Corsi

I corsi di lingua e cultura sono gestiti dal *Goethe Institut*, finanziato dallo Stato per 218 milioni e 103 da iscrizioni. Il *Goethe Institut* conta 150 sedi in 93 paesi, gli studenti sono 220 mila. Gli insegnanti devono possedere

titoli di accesso all'insegnamento e sottoporsi a una formazione specifica in insegnamento del tedesco L2. Non è richiesta la conoscenza della lingua del luogo.

Fonti: Zfa, Goethe Institut.

6.3. Regno Unito

6.3.1. Scuole

Non è possibile reperire dati utili perché il sistema consta perlopiù di un circuito di scuole internazionali. Gli insegnanti reclutati devono però essere in possesso di titoli e requisiti d'accesso all'insegnamento.

6.3.2. Corsi

I corsi di lingua e cultura sono gestiti dal British Council, ente pubblico non ministeriale definito dal governo «ente ufficiale britannico per le relazioni culturali». Il budget annuale del British Council è di 693 milioni di sterline (85 milioni di euro): i fondi provengono per il 28 per cento dallo Stato (194 milioni di sterline, pari a 24 milioni di euro), per il resto dalle iscrizioni. Il British Council conta 200 sedi di insegnamento in 110 paesi. Gli insegnanti devono possedere titoli di accesso all'insegnamento e un diploma per l'insegnamento dell'inglese L2. Devono avere almeno due anni di esperienza professionale. Non è richiesta la conoscenza della lingua del luogo.

Fonti: British Council, Foreign Office.

6.4. Spagna

6.4.1. Scuole

I corsi di lingua e cultura sono gestiti dall'Istituto Cervantes, finanziato dallo Stato. Il Cervantes Council conta 58 sedi di insegnamento nel mondo, nelle quali operano 1.240 insegnanti. Questi devono possedere titoli di accesso all'insegnamento e un diploma per l'insegnamento dello spagnolo L2. Devono avere esperienza professionale e conoscere l'inglese o il francese.

Reclutamento: valutazione dei titoli e del curriculum professionale, prova scritta, colloquio orale.

Fonti: Istituto Cervantes, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

6.5. Svizzera

6.5.1. Scuole

Personale: insegnanti in possesso di abilitazione svizzera all'insegnamento assunti direttamente dalle scuole oppure localmente dalle scuole svizzere, sempre in possesso dei diplomi e dei requisiti di accesso all'insegnamento.

Sistema scolastico: 17 scuole in 10 paesi finanziate dai singoli Cantoni e dalla Confederazione (tramite il Dipartimento federale dell'interno e l'Ufficio federale della cultura) con finanziamenti attribuiti sulla base del numero degli iscritti e del personale docente (rapporto 6 alunni/1 docente), rette di iscrizione.

Requisiti: insegnanti in possesso di abilitazione svizzera all'insegnamento ed esperienza professionale. È possibile reclutare insegnanti in loco in possesso dei diplomi e dei requisiti di accesso all'insegnamento. Non è richiesta la conoscenza della lingua del luogo.

Stipendio: indennità mensile che varia da scuola a scuola, ma la base è la tabella retributiva cantonale. Insegnanti svizzeri pagati dalla Confederazione lavorano anche presso scuole tedesche, francesi e internazionali.

6.5.2. Corsi

La Confederazione concede finanziamenti a comunità locali per la promozione di corsi di lingue e cultura della Svizzera.

Fonti: Aso, Commissione per la formazione degli svizzeri all'estero, Ufficio Federale della Cultura.

Manifesto per la promozione e la diffusione dell'apprendimento della lingua e della cultura italiana nel mondo

(Cgil, Fondazione Di Vittorio, Flc Cgil, Associazione Proteo, Inca-Cgil, Spi-Cgil)

Nel corso delle ultime legislature era già apparsa evidente la necessità di superare la legge del 3 marzo 1971, n. 153, recante il titolo «Iniziative scolastiche, di assistenza scolastica e di formazione e perfezionamento professionale da attuare all'estero a favore dei lavoratori italiani e loro congiunti», e comunque di riordinare l'intero sistema delle scuole italiane all'estero alla luce dell'evoluzione della normativa in materia di legislazione scolastica introdotta dal legislatore dopo il d.lgs. 297/1994.

La durissima crisi di questi anni e i progressivi tagli alle spese nel settore dell'istruzione e della formazione hanno ulteriormente messo in evidenza lo stato di crisi delle scuole e dei corsi di lingua italiana all'estero. Nello stesso tempo, proprio i caratteri della crisi del nostro paese sollecitano una revisione profonda non solo delle attuali istituzioni scolastiche e formative, ma anche delle strategie che ne hanno ispirato in passato le finalità e gli obiettivi.

Il presente Manifesto si prefigge di delineare un nuovo quadro normativo di riferimento che scaturisce da un nuovo approccio culturale al problema.

L'insegnamento della lingua italiana all'estero va certamente potenziato come «servizio» ai figli dei nostri connazionali e alla vasta platea di oriundi nel mondo (circa 60 milioni), riuscendo a conquistare, nei diversi contesti nazionali, curricoli in cui sia possibile apprendere la lingua locale e, insieme, la lingua italiana. Deve inoltre costituire un'opportunità concreta per quei cittadini immigrati che intendano realizzare le proprie aspirazioni nel nostro paese.

Ma è soprattutto necessario aggiungere alle note «quattro A» (arredamento, automazione meccanica di precisione, abbigliamento, alimentari) che rappresentano nel mondo il marchio più diffuso del *made in Italy*, una quinta A (arte e cultura italiana, di cui fa parte la lingua), come prodotto pregiato di alta qualità da valorizzare in un mondo segnato sempre di più dalla mobilità e dalla globalizzazione. Expo 2015 può essere l'occasione per lanciare la quinta A.

La moda e il design italiano, ad esempio, continuano a esercitare all'estero una forte attrattività perché percepiti come prodotti in grado di far vivere, in forme nuove e moderne, i caratteri antichi della cultura e dell'arte i-

taliana. Analoga considerazione potrebbe essere fatta per il settore gastronomico, in piena espansione, e del turismo, ben lontano purtroppo dalle sue potenzialità. Esiste dunque una dimensione economica fortemente correlata alla diffusione della lingua italiana che va ben oltre il tradizionale impegno settoriale del ministero degli Esteri e del ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca.

Il presente Manifesto non propone soltanto l'esigenza di un intervento legislativo per un profondo riordino delle istituzioni scolastiche e dei corsi di italiano all'estero, ma intende promuovere, in primo luogo, un nuovo impegno del governo per l'apprendimento della lingua italiana come veicolo di una strategia economico-culturale moderna, che guarda anche all'Europa come contesto sempre più decisivo di riferimento.

Per queste ragioni risulta centrale la proposta di istituire un'agenzia cui ricondurre le attuali competenze in materia del ministero degli Esteri e del ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca. Tale agenzia farà capo direttamente alla presidenza del Consiglio e, con la collaborazione di un comitato consultivo interministeriale, costituirà il luogo del coordinamento degli interventi e della definizione di regole in grado di assicurare un governo efficiente e di qualità sia dei processi che riguardano l'area di intervento scolastico (pubblico e privato) sia l'area del post scuola (corsi per adulti gestiti da diversi enti).

La presidenza del Consiglio potrà avvalersi del ruolo della Rai e delle nuove tecnologie per potenziare la diffusione della lingua italiana e realizzare, anche con paesi terzi, le iniziative necessarie all'attuazione dei programmi europei sulla conoscenza delle lingue e sulla formazione interculturale.

Il riassetto del personale impegnato nelle scuole (dirigenti, docenti e personale Ata) sarà operato nell'ambito della regolazione contrattuale. Una piena attuazione dell'autonomia scolastica potrà inoltre sviluppare un coordinamento territoriale delle diverse iniziative, valorizzando gli accordi bilaterali con le autorità locali.

ABSTRACT

Il saggio è incentrato sul «Manifesto per la promozione sociale e la diffusione dell'apprendimento della lingua e della cultura italiana nel mondo», promosso dalla Fondazione Giuseppe Di Vittorio, in concorso con la Cgil, la Flc Cgil, l'Inca Cgil, lo Spi Cgil e l'Associazione Proteo-Fare-Sapere. L'iniziativa si pone l'obiettivo di dare corpo a un progetto politico per il futuro della lingua italiana nel mondo, rinnovandone anche le fonti normative e legislative, e dunque promuovere una svolta profonda nella politica culturale del paese per la promozione e la diffusione della lingua, dell'arte e della cultura italiana all'estero. La proposta, infatti, si inserisce all'interno di una cornice più ampia, che presuppone la riconquista da parte della politica di una sua autonomia, anche culturale, nella prefigurazione del futuro dell'Italia e dell'Europa.

ITALIAN LANGUAGE, ART AND CULTURE IN THE WORLD

The essay is centred on the «Manifesto for the social promotion and diffusion of the learning of Italian language and culture in the world», promote by the Fondazione Di Vittorio with Cgil, Flc Cgil, Inca Cgil, Spi Cgil and Proteo-Fare-Sapere Association. The aim of the initiative is to bear a political project on the future of the Italian language in the world, also through the innovation of the legislation and rule, and to promote a deep change of the cultural politic of the country in the promotion and diffusion of the Italian language, art and culture abroad. In fact, the proposal is a part of more general framework that assume the recapture of its autonomy by the politic, also on the cultural level, for the development of the Italian and European future.

Bruno Trentin, tra le 150 ore e il «lavoro che pensa» nella società postfordista

*Giuseppe Morrone**

1. Introduzione

L'origine del presente saggio è da ritrovare in una domanda che, partendo dall'esperienza del passato, approda al presente e interroga il futuro. I termini di questa domanda si esauriscono nell'intreccio tra conflitti e diritti, saperi e lavoro, agiscono nel Novecento italiano – in special modo nel torno di tempo che dal ciclo di lotte sociali e civili del 1968-1969 attraversa gli ultimi quattro decenni – e si condensano nell'indagine incessante che su di essi, da intellettuale e da protagonista degli eventi per mezzo del suo ruolo di dirigente della Fiom e della Cgil, ha compiuto Bruno Trentin.

Uno dei punti di caduta pregnanti del mio percorso nell'esplorazione dei nessi conflitti-diritti e saperi-lavoro risiede nella proposta-invenzione delle 150 ore, da parte dei sindacati metalmeccanici italiani agli inizi degli anni settanta, e di Bruno Trentin in particolare: quello specifico istituto contrattuale di emancipazione culturale e professionale conquistato per migliaia di lavoratori e lavoratrici dal 1973 in avanti, ovvero il diritto allo studio retribuito dalle imprese.

Guardando a questo snodo decisivo, occorre dapprima nominare alcuni gangli della stagione dei movimenti del 1968-1969: il conflitto sociale nelle fabbriche, la critica dell'autoritarismo, le richieste di democratizzazione degli istituti del sapere quali scuole e università, i rapporti tra movimenti e organizzazioni di massa (partiti della sinistra, sindacati) e gli scambi tra questi livelli. Una stagione riformatrice che dai conflitti ha portato ai diritti, anche nel campo del rapporto tra saperi e lavoro.

In secondo luogo, è necessario avere presente una panoramica delle più originali sperimentazioni della storia dell'educazione degli adulti in Italia, a

* Giuseppe Morrone è dottore magistrale in Storia dei conflitti nel mondo contemporaneo presso l'Università di Modena e Reggio Emilia.

partire dagli ultimi anni dell'Ottocento e dalle cruciali funzioni svolte in questo senso dal movimento socialista e sindacale. Una storia carsica, poco indagata e difficile da circoscrivere, ma indispensabile per tratteggiare il sostrato sociale, culturale e politico che condusse al diritto allo studio per i lavoratori, codificato con le 150 ore nel corso degli anni settanta del Novecento.

In questo senso, una delle più feconde linee di ricerca tende a inquadrare la storia dell'educazione degli adulti in Italia in connessione con la crescita del movimento operaio, contadino e socialista, e con il diffondersi capillare delle sue organizzazioni nei territori: società di mutuo soccorso, leghe di resistenza, case del popolo, cooperative, partito, sindacati.

Insieme a questo aspetto, bisogna rilevare un dato di fondo che riguardava direttamente la condizione delle classi popolari: tra la fine del XIX e gli inizi del XX secolo, accanto alle istanze e alle pratiche emancipatrici del movimento operaio e socialista, delle associazioni laiche e di quelle cattoliche, di sostegno morale e spirituale nei confronti dei lavoratori, la situazione generale della popolazione si presentava contrassegnata da tassi elevati di analfabetismo, e i provvedimenti governativi attuati per contrastarlo non incidevano che parzialmente.

Ed è proprio per combattere la piaga dell'analfabetismo, nel corso dei primi decenni del Novecento, che sorsero o si consolidarono, spesso su impulso del movimento socialista, numerose istituzioni per lo sviluppo dell'istruzione popolare quali la Società umanitaria, le Università popolari, le Scuole per i contadini, l'Associazione nazionale per gli interessi del Mezzogiorno, o aggregazioni tra cui l'Unione italiana dell'educazione popolare e la Federazione italiana delle biblioteche popolari.

Spostandoci più in avanti, l'instaurarsi del regime fascista e le politiche di soppressione degli strumenti delle organizzazioni operaie e democratiche o di incorporamento in un sistema centralizzato e autoritario, quindi di stravolgimento di strutture ed esperienze esistenti, ebbero conseguenze anche sul fronte della lotta all'analfabetismo e dell'educazione degli adulti; basti sottolineare la costruzione di enti per la radio e per il cinema o l'investimento poderoso nel cosiddetto «dopolavoro», scelta attenta al ruolo formativo che avrebbe potuto rivestire «l'organizzazione del tempo non lavorativo» delle persone.

Tutto il contrario, si potrebbe dire, dell'analisi che Antonio Gramsci aveva proposto solamente qualche anno prima, non limitando i compiti della

classe operaia alla risoluzione della pur fondamentale questione dell'istruzione e dell'analfabetismo, bensì coniugandola a una militanza che prefigurasse gli embrioni di una «società organizzata che si educi», a partire dalla rivoluzione sovietica del 1917 e dalle lotte sociali tramutatesi nell'occupazione delle fabbriche del Nord Italia nel settembre 1920.

Le ulteriori tappe dell'emancipazione intellettuale e culturale dei lavoratori e dei cittadini in Italia nel corso del Novecento (l'insorgere della Resistenza e le sfide della democrazia repubblicana, l'esempio di Adriano Olivetti ecc.) arricchiscono le basi per una ricostruzione del pensiero di Bruno Trentin sulle 150 ore. Ricostruzione che rappresenta il fulcro del presente lavoro, anche attraverso l'analisi di materiali inediti di ricerca, e che conduce a prendere in considerazione le successive elaborazioni di Trentin degli anni novanta e duemila, e la sua capacità di anticipare e cogliere le rapide trasformazioni intervenute nel mondo del lavoro e dei saperi nell'ambito della società postfordista.

Il filo dipanato nel saggio, quindi, trae linfa dall'antica aspirazione delle forze progressiste e popolari che ha visto nell'elevazione culturale e politica dei lavoratori e delle persone, nel connubio inscindibile tra studio e lavoro, un cardine propedeutico ai fini della loro emancipazione sociale. Un'aspirazione che proprio oggi, a fronte dell'esigenza d'interpretare le realtà complesse e i nuovi conflitti che ci circondano, pare essere rimasta patrimonio di ristrette cerchie, finendo per testimoniare lo smarrimento intellettuale e progettuale nei luoghi della sinistra italiana, deriva da Trentin lucidamente denunciata.

Questa contraddizione mi ha permesso di individuare due costanti nelle quali mi sono imbattuto nella ricerca. La prima: in un paese che, per secoli, ha respirato cultura e istruzione più di altri, gli adulti attivi in percorsi formativi hanno costituito, e costituiscono, un'esigua minoranza. La causa profonda di questo ritardo, secondo Andrea Ranieri, è da rintracciare, da un lato, nella predominanza del paradigma idealista (un sistema, ovvero, che faceva del sapere qualcosa di tanto più alto quanto più era disinteressato, tanto più alto quanto più lontano dagli ambiti di lavoro e di vita) per la costruzione del sistema scolastico, predominanza che ha portato all'introduzione della scuola media unica solamente nel 1962; dall'altro, in un sistema delle imprese che ha creduto poco nella formazione. Non è un caso che una delle più audaci pagine della storia dell'educazione degli adulti in Italia – appunto quella delle 150 ore – sia stata snaturata o, tutt'al più, relegata

negli archivi di una pretesa *stagione irripetibile*, a fronte di un accresciuto bisogno di istruzione nell'esistenza quotidiana delle persone di ogni età e ceto sociale.

La seconda: il fulcro della lezione di don Milani, e le sue ancora pulsanti indicazioni, consisteva nella riappropriazione del sapere da parte degli strati più emarginati della popolazione quale risposta collettiva alla selezione classista che ancora teneva fuori dai processi di istruzione la parte prevalente dei lavoratori e delle lavoratrici; dunque in una considerazione, debitrice delle intuizioni del movimento operaio e fatta propria dalle punte più avanzate del movimento sindacale, della scuola e dei saperi quali elementi decisivi nella lotta contro le diseguaglianze sociali.

Nel riconoscere le peculiarità dell'esperienza delle 150 ore, tuttavia, non si devono sottacerne i limiti: il fatto che sia rimasta segnata da caratteri di provvisorietà e minorità, pur interessando consistenti fasce della popolazione, e che non sia riuscita a sfondare il muro degli addetti ai lavori e a diventare materia di discussione politica e pubblica (prova ne sia la scarsa letteratura prodotta), o che non abbia innescato il passaggio a un sistema nazionale di istruzione degli adulti, sempre abbozzato e mai portato a compimento.

2. Trentin e le 150 ore tra carte personali e tracce permanenti

1. Questo paragrafo è dedicato a un'indagine sulla riflessione intorno al nesso saperi-lavoro da parte di Trentin nel corso della sua esperienza. Focalizzare il centro di un elaborato sulla vicenda di un singolo protagonista, per quanto sezionata tematicamente, presenta due tipi di rischi: la deriva apologetica o l'offuscamento dello spazio della storia che, allo stesso tempo, quella vicenda ha prodotto, essendone lambita; è per tale motivo che occorre tenere presenti i contesti larghi e le parabole di lunga durata accennati nell'introduzione.

Ciò che tento, in primo luogo, è una ricostruzione del pensiero di Trentin sulle 150 ore, a partire dalle tracce che ha disseminato nei suoi scritti e da quelle da me desunte per mezzo di una consultazione delle sue carte personali, conservate presso l'Archivio storico della Cgil nazionale.

Per fare questo seguo l'ipotesi di ricerca già esplicitata che le 150 ore, con i limiti e le contraddizioni rilevate, costituissero non già l'epilogo di

una storia dell'educazione degli adulti in Italia che, scollinati gli anni settanta, è e rimarrà in evoluzione, quanto uno dei culmini di una particolare stagione di conflitti e diritti, nonché di una traiettoria emancipatrice secolare nella storia del movimento socialista e sindacale. E, per tali motivi, da Trentin spesso evocata.

Una preliminare circostanza da annotare è la non rilevazione di interventi organici di Trentin sul tema precipuo delle 150 ore tra il materiale cartaceo edito (libri, articoli, saggi, interviste), seppure questo riferimento sia ricorrente nel contesto di altre questioni affrontate, e comunque in attesa che sia messa a punto la bibliografia di tutti gli scritti di Trentin curata da Sante Cruciani e dalla Fondazione Giuseppe Di Vittorio. Invece, tra la produzione inedita, ovvero tra le carte personali che ho avuto modo di visionare (riferite limitatamente al periodo della segreteria Fiom, Flm 1966-1977), ho riscontrato materiali e fogli manoscritti molto interessanti.

A tale proposito, e con la dovuta cautela, prendo in esame le note appuntate¹ da Trentin nell'autunno del 1972, dunque nel periodo della presentazione della piattaforma contrattuale dei metalmeccanici che proponeva il diritto allo studio per i lavoratori, lì dove nello schema degli obiettivi è indicato: «per una politica di formazione permanente: i lavoratori studenti, la scuola dell'obbligo, le 150 ore pagate dalle imprese».

Trentin argomenta con frasi secche e periodi contorti cosa debba intendersi per 150 ore: «non certo soltanto i corsi aziendali ma la scuola in generale, la riconquista nella scuola di un'autonomia del lavoratore; non il lavoratore idoneo Fiat, ma una formazione culturale e professionale costruita nella scuola e con una sua trasformazione»; per poi proporre «su questa linea una scelta chiara, consapevole della sua portata, dei suoi costi (problema degli assorbimenti) e delle prospettive; che comporta scontro duro – non nell'incertezza».

In un focus dedicato alla scuola, Trentin allarga il raggio: «le nostre richieste – punto di partenza di una nuova fase della nostra azione nella scuola: strutture, metodi di insegnamento, presenza del sindacato per la gestione in comune della formazione permanente»; poi distingue tra «obiet-

¹ Trentin B., fogli numerati e sciolti titolati «Conferenza di Genova» novembre 1972, in Archivio storico Cgil nazionale, Fondo «Bruno Trentin», serie 2, segreteria Fiom, Flm, fascicolo 3 «Appunti manoscritti 1972-1973», docc. 24, 13, marzo 1972-dicembre 1973.

tivi immediati: tasse, libri, trasporti, programmi» e iniziative nuove: «cultura alternativa nella scuola: organizzazione del lavoro, medicina, diritto»².

L'importanza di questi cenni disordinati è dimostrata dalla loro collocazione storica, ovvero nella fase aurorale della rivendicazione in oggetto, in raccordo con l'anticipazione di potenzialità e problemi: il centrale e molteplice ruolo da assegnare alla scuola per la realizzazione delle 150 ore, l'impatto nei confronti del padronato; o, ancora, tanto più in quel frangente, dalla visione ampia dei sindacati per riforme sociali che facilitassero l'agibilità quotidiana delle persone senza rinunciare all'indicazione di insegnamenti che ponessero priorità alternative.

Anche una recente testimonianza di Bruno Manghi (in Lauria, 2011, p. 9)³ conferma che l'idea delle 150 ore scaturisse da un'intuizione di Trentin. Tra i materiali di lavoro e studi non ascrivibili a Trentin ma custoditi tra le sue carte, si segnala un certosino studio di Aldo Bondioli, del maggio 1971, sulla formazione professionale⁴.

La mia ipotesi, verificata i contenuti coincidenti con alcune delle peculiarità che contraddistinguono le 150 ore, è che questo studio abbia potuto fungere da pungolo per i convincimenti di Trentin sul diritto allo studio per i lavoratori, non di meno del richiamo di Manghi all'attenzione del segretario della Fiom Cgil per i *Congés Formation* inseriti in quegli anni nel Codice del lavoro francese.

Nel momento del transito della gestione della formazione professionale dallo Stato alle Regioni, Bondioli designa orizzonti che «comprendono anche gli aspetti dell'aggiornamento, della riqualificazione, della specializzazione, del perfezionamento per chi già lavora, e, nella situazione attuale, del recupero di coloro che non hanno completato la scuola dell'obbligo e che

² Tutte le citazioni virgolettate in *Ibidem*.

³ «Il mio primo *contatto* con le 150 ore avvenne durante un'assemblea nazionale a Genova di Fim, Fiom e Uilm (ancora non era stata costituita la Flm), nella quale si discutevano le linee contrattuali. Erano presenti sindacalisti come Pietro Marcenaro, Gastone Scalvi, Pippo Morelli, Enzo Mattina, e si cominciò a discutere il tema di un nuovo diritto allo studio per gli operai. L'idea originaria era di Bruno Trentin e si rifaceva all'esperienza francese del bonus orario per la formazione professionale o preprofessionale che prevedeva permessi retribuiti per lo studio».

⁴ Bondioli A., «Materiale per una discussione sul problema della formazione professionale», in Archivio storico Cgil nazionale, Fondo «Bruno Trentin», serie 2, segreteria Fiom, Flm, fascicolo 13, «Organizzazione del lavoro e formazione», docc. 20, 16 marzo 1966-3 marzo 1972.

sono stati o devono essere immessi nella produzione» e «l'esigenza di un rapporto tra processi formativi scolastici ed extrascolastici sempre più stretto, tale da permettere permanentemente, ai vari livelli, la circolarità lavoro-formazione, lavoro-studio. Più precisamente: possibilità di accedere a livelli superiori di preparazione e di studio, continuando a lavorare»⁵.

Bondioli, nel descrivere minuziosamente una situazione che vedeva il 73 per cento degli occupati italiani non avere nel 1969 la licenza media, dato peggiorato dai dislivelli elevati tra il Sud e il Nord e tra i lavoratori impiegati nell'agricoltura, nell'industria e nei servizi, o nell'affrontare il deficit di «attrezzatura» culturale e psicologica della stragrande maggioranza dei lavoratori rispetto alle crescenti necessità aziendali di mobilità e flessibilità, collega i problemi della scuola e della formazione professionale «con il tipo di lotta condotta dalla classe operaia nel suo complesso all'interno della fabbrica sui temi delle qualifiche e dell'organizzazione del lavoro»⁶. Risulta perciò agevole connettere quest'ultima considerazione, del 1971, con il fatto che, un anno e mezzo dopo, nel 1972, la Flm ponesse la richiesta delle 150 ore all'interno del capitolo sull'inquadramento unico.

Nella concezione avanzata e complessa della formazione professionale che Bondioli immaginava⁷, non poteva mancare la constatazione che l'epicentro, condiviso da quanti mettevano in discussione il rapporto tra lavoro manuale e lavoro intellettuale, fosse quello di «una saldatura che più ampiamente colleghi cultura e produzione, scienze e tecnica, lavoro e studio»⁸.

D'altro canto, le similitudini non si esauriscono con l'analisi del seminale documento di Bondioli, bensì investono altri riferimenti, uno dei quali può essere ribadito nella scelta della scuola statale per la realizzazione delle 150 ore, dopo averle conquistate. Una scelta che si poneva in netta opposizione a ogni soluzione aziendalistica, ma che costituiva anche la bocciatura di tendenze rinvenibili nel movimento operaio per un uso puramente ideologico del monte-ore o per la creazione di una sorta di scuola parallela, la contro-istituzione operaia.

⁵ Ibidem, p. 1.

⁶ Ibidem, p. 25.

⁷ Ovvero sia sostenuta da una formazione di base obbligatoria ed efficiente per tutti e sia di stimolo per le attività di formazione continua e permanente, con la tendenziale abolizione degli istituti professionali e dello strumento dell'apprendistato, in una logica di gestione pubblica regionale per superare il sottobosco di enti esistente.

⁸ Ibidem, p. 26.

Nelle conclusioni al convegno nazionale della Flm sulle 150 ore del gennaio 1975, Trentin ribadì la validità di questa linea nell'abborrire «il ghetto di una formazione culturale e popolare al di fuori della scuola, resistendo anche al fascino che poteva avere l'idea di un'università operaia autonoma, alternativa e antagonista alle istituzioni scolastiche esistenti, perché ciò avrebbe comportato un'abdicazione sostanziale del movimento sindacale nelle sue componenti operaie a una battaglia diretta per il rinnovamento e la trasformazione della scuola, e avrebbe anche portato alla riproduzione inevitabile, proprio per questa rottura, di una scuola oggettivamente isolata e subalterna»⁹.

Per tornare alle carte inedite di Trentin, la mia curiosità si è soffermata inoltre su un fitto blocco di annotazioni¹⁰ che il segretario della Fiom stese in occasione di un altro convegno della Flm sulle 150 ore, in questo caso del 1974. La prima di esse che riporto, per quanto possa sembrare banale, riguarda l'incipit di Trentin che parla di quel convegno come di uno «specchio fedele di un'esperienza in atto», segnata da «enormi prospettive, enormi debolezze e rischio di isolamento»; un limite del documento consiste nel fatto che non sia possibile discernere con certezza quanto a muovere la pena di Trentin sia stata la sua sola mente oppure l'ascolto delle relazioni altrui, seppure in taluni passaggi vi sia l'indicazione del soggetto che aveva, in quel momento, la parola (Pippo Morelli, segretario Flm all'epoca, e Bruno Manghi, in particolare).

Ad esempio, ancora, pare significativo sottolineare come il comunista eretico Trentin segnali le avvertenze del cattolico eretico Manghi in merito a «cautele, riflessioni critiche sui cappelli filosofici e velleitari e polemica contro la sottovalutazione delle tappe intermedie»; più avanti, sull'opportunità per le 150 ore di agire per «una didattica nuova» mediante la «costruzione di un nuovo linguaggio» che superasse il *sindacalese*; o, ancora, come egli condivida l'interrogazione circa la «natura dei programmi nella scuola dell'obbligo», lì dove ci sarebbe bisogno di «più matematica (esempio del leggere la busta paga)», «più storia – lotta di classe (implicazioni culturali e politiche)» e «più lingua straniera», mentre «nella scuola superiore e nell'uni-

⁹ Nota contenuta in Buffardi A., *Ibidem*, p. 115, con questi riferimenti: «FLM Notizie», n. 83, 2 aprile 1975, numero speciale, *I metalmeccanici e il diritto allo studio*.

¹⁰ Trentin B., fogli sciolti, «Convegno Flm sulle 150 ore» 1974, in Archivio storico Cgil nazionale, Fondo «Bruno Trentin», serie 2, segreteria Fiom, Flm, fascicolo 4, «Appunti manoscritti 1974», docc. 12, febbraio-ottobre 1974.

versità» si dovrebbe puntare alla «costruzione di un'esperienza interdisciplinare, assumendo tutte le realtà della ricerca universitaria» (esempi: filosofia, letteratura, fisica).

Quel che ricorre come un assillo in quei modesti fogli vergati da Trentin nel 1974, oltre a un uso radicale dell'autocritica che davvero impressiona e alle preoccupazioni sulla «frantumazione delle esperienze culturali e politiche delle forze progressive nella fabbrica, nella scuola e nella società di fronte a una crisi di questa portata», è la consapevolezza della mancanza di una visione «complessiva, strategica, generale» del «movimento», commisurata agli obiettivi dell'uscita dalla crisi con «un nuovo rapporto di forza e di potere».

Un ritardo di fronte a processi quali la «riconversione industriale», la «trasformazione della scuola» e il «deterioramento del tessuto meridionale»; un ritardo che, per forza d'inerzia, si trasferiva nel delineare «una proposta anche culturale alternativa, non tecnocratica», che riguardasse «l'organizzazione della società e del potere e della cultura». Da cui la rivendicazione secca: «la battaglia per le 150 ore non è un lusso».

Si potrebbe continuare a lungo nell'estrapolazione di spezzoni di testo lanciati, raccolti o discussi da Trentin, oppure obiettare sulla loro arbitrarietà, ma il mio intento non vuole tramutarsi in un meticoloso esercizio filologico, bensì cogliere qualche prezioso spunto utile ai fini della ricerca.

In questo senso, risulta esaustiva la sezione del blocco di appunti in oggetto riunita sotto il titolo «L'appropriazione collettiva dell'esperienza delle 150 ore». È qui che si intravede il senso utopico, ma concreto, delle 150 ore per Trentin, da non declinare in «termini meramente sindacali», ma che favorisca «il ritorno alla fabbrica, al quartiere, al territorio»; dalla diffusione di «seminari sulla crisi» alla promozione di «collettivi provinciali e nazionali» che incidano su rinnovati programmi basati su una «editoria democratica»; o l'instaurarsi di biblioteche d'istituto e d'azienda connesse a rivendicazioni originali quali «la vendita dei libri in fabbrica, il finanziamento di servizi e di attrezzature di ricerca» che ispezionino «l'ambiente di lavoro».

Per avanzare questi propositi, Trentin sottolinea l'indispensabilità del rapporto tra sindacato, insegnanti, studenti e movimenti giovanili, non sottraendo i limiti di ognuna di queste componenti nei confronti delle altre e ascrivendo al sindacato una posizione: quella di «occupare il campo», ovvero creare collegamenti tra l'interno e l'esterno degli istituti, anche tramite i Consigli di zona, lavorando a un intervento strutturale di riforma della scuola, al-

largando l'ambito di applicazione delle 150 ore. Con un'ultima frase che suona come un imperativo per il segretario della Fiom: «oggi più che altrove: l'autonomia dell'iniziativa sindacale sta nella repulsa dell'autarchia»¹¹.

2. Se questo balzo nella temperie degli anni settanta e nel farsi di una vicenda costituisce uno spaccato più che altro speranzoso, non altrettanto poco distaccate si potrebbero definire altre espressioni profferite da Trentin sulle 150 ore nel corso del tempo, specialmente nell'ultimo suo tratto d'esistenza. Di seguito ne estrapolo tre, in ordine cronologico.

La prima è tratta da un libro della metà degli anni novanta (Trentin, 1994, p. 38)¹²: «il diritto a questi tempi di formazione permanente nell'impresa e negli istituti formativi di ogni ordine deve costituire, ben al di là dell'esperienza compiuta con le 150 ore, un caposaldo della politica dei tempi lavorativi e uno degli obiettivi centrali della contrattazione collettiva nazionale e soprattutto aziendale».

La seconda da un intervento del 2001¹³: «occorre affermare [...] il valore strategico di una politica della formazione nell'attività contrattuale del sindacato, ma anche assumere la portata della rivoluzione culturale che ne consegue. Non basta, infatti, affidarsi a delle élite avanzate in campo sindacale e realizzare contratti significativi – come buona parte di quelli del pubblico impiego, dei chimici, del commercio o dei servizi –, se poi non rimuoviamo le resistenze di fondo. Credo che occorra ricostruire un clima come quello delle 150 ore, che comportò, almeno da parte di un'avanguardia del mondo della scuola, un impegno fondamentale e un salto di qualità culturale nei prodotti pedagogici della formazione».

La terza dalla lectio doctoralis *Il lavoro e la conoscenza*, pronunciata nel 2002 all'Università Ca' Foscari di Venezia in occasione del conferimento della laurea ad honorem in Economia e commercio¹⁴: «ci sarebbe [...] da diventare scettici sulle possibilità di realizzazione delle strategie di Lisbona e sulla

¹¹ Tutte le citazioni virgolettate in Ibidem.

¹² Il libro costituisce la trascrizione della relazione tenuta alla Conferenza di programma della Cgil svoltasi a Chianciano il 2-4 giugno 1994.

¹³ Trentin B. (2001). L'intervento rientra in una tavola rotonda organizzata in occasione della presentazione del fascicolo dei *Quaderni di Rassegna Sindacale* dedicato a *La contrattazione del sapere*, a seguito di uno strategico documento sulla formazione scritto insieme a Luigi Berlinguer e Andrea Ranieri (che più avanti esamineremo).

¹⁴ Il testo della prolusione è contenuto in Ariemma (2009, pp. 241-254).

possibilità di superare, sia pure gradualmente, quel ritardo di dieci anni che si è accumulato in Europa, negli anni ottanta, rispetto alla competitività dell'economia degli Stati Uniti. Ma ci possono essere di conforto due convinzioni. La prima consiste nel fallimento ormai incontrovertibile di quelle politiche dell'occupazione che non passino per la promozione di un'attività formativa del fare e del saper fare, capace di controllare e di valorizzare la formazione scolastica. [...] la seconda deriva dall'esperienza che ho vissuto negli anni settanta, quando si trattò di sperimentare nel mondo del lavoro salariato e nel mondo della scuola l'accordo sindacale sulle 150 ore di formazione a carico delle imprese per 300 ore di formazione effettiva. Con tutti i suoi limiti, i suoi errori e le sue sbavature, quell'esperienza liberò tali energie nel mondo della scuola e in quello di lavoratori meno qualificati e consentì di mettere persino alla prova gli elementi di una nuova pedagogia per la formazione degli adulti, da lasciare tracce profonde anche in molti quadri sindacali. Questa esperienza è andata oggi in larga misura dispersa. Ma è stata possibile!».

La cucitura di questi pensieri non regge se li si tiene sfusi, né si pone lo scopo di confermare semplicemente un interesse mai sopito di Trentin per le 150 ore; detti pensieri sono inclusi entro ragionamenti lunghi, effettuati principalmente a seguito del periodo che lo vide segretario generale della Cgil dal 1988 al 1994, che partono dal riconoscimento di un tumultuoso accumularsi di trasformazioni caratterizzante le società occidentali, in particolare l'Italia, dagli inizi degli anni ottanta e ancora in corso. Quali? La perdita di centralità del lavoro operaio nella grande fabbrica taylorista, la crisi generalizzata del modello fordista e delle culture a esso collegate, la polverizzazione dell'idea stessa di «classe operaia», le rivoluzioni della comunicazione, il tramonto delle vecchie solidarietà e l'apertura di un frastagliato e molecolare processo di ricostruzione delle identità sociali e personali, l'impotenza dei sindacati nel delineare una strategia altra e l'esigenza di un progetto di governo dello sviluppo economico e civile non affidato esclusivamente ai meccanismi «regolativi» del mercato.

La flessibilità nell'impiego del lavoro può significare il superamento della stabilità del posto nel rapporto di lavoro subordinato, ma questo deve essere accompagnato dall'estensione dei diritti di tutela a nuove fasce di lavoratori: dalla piccola impresa ai contratti a termine, ai lavoratori anziani.

In questo contesto, il riferimento alle 150 ore è compiuto, evidentemente, per essere sublimato e per indicare nel sapere uno dei baluardi della contrattazione collettiva – come s'incarica di dimostrare, in fondo, buona par-

te della riflessione che Bruno Trentin elabora tra la fine del vecchio e l'inizio del nuovo millennio – e anzi per evidenziare come l'investimento in formazione rappresenti un potente antidoto per evitare la dequalificazione del lavoro in epoca di flessibilità.

Il secondo passo riprodotto, costituente quasi una prosecuzione del primo, si colloca nel 2001, al tempo del Congresso straordinario dei Democratici di sinistra; fu proprio in quelle assise che Trentin – eletto europarlamentare nel 1999 e, contemporaneamente, chiamato dalla segreteria dei Ds a presiedere la Commissione Progetto dal 2001 al 2004¹⁵ – presentò, insieme a Luigi Berlinguer e Andrea Ranieri, un contributo trasversale alle diverse mozioni sul tema del sapere e della sua priorità politica, all'altezza della società e dell'economia della conoscenza, per una moderna cultura del lavoro. Se ne consideri un estratto e si valuti la sua estrema attualità: «l'aumento esponenziale delle informazioni pone nuove domande alla sinistra. È infatti necessario, assumendo anche gli enormi vantaggi che internet ci offre, comprendere che la scelta e la selezione delle informazioni diventa il presupposto per una vera autodeterminazione. Insomma, per esercitare un'autorità reale sui propri bisogni occorre un forte impegno per allargare le porte dell'accesso alla rete e riarticolare le mappe conoscitive che permettono alle persone di operare scelte consapevoli. E lo possono fare attraverso una nuova visione della formazione. La sinistra deve impegnarsi, con ben diversa convinzione ed energia del passato, per impedire che, in questo sistema, ci sia chi è più o meno escluso: per parlare a tutti, per capire i bisogni di tutti, bisogna parlare con ognuno, differenziando e personalizzando i percorsi formativi, senza gerarchie o forme di irreversibilità»¹⁶.

3. L'autonomia, la differenza e la responsabilità sono concetti basilari per Trentin, specie nel caso delle condizioni concrete di chi lavora. Ma se alla morte del fordismo corrisponde la persistenza di forme tayloriste, ne consegue che l'autonomia della persona nel lavoro continua a non potersi esplicitare, confinata nei limiti imposti da poteri e gerarchie. In questo senso, se la tendenza è di relegare una massa sempre più ampia di lavoratori – istruiti o

¹⁵ Tutti i materiali prodotti dalla Commissione Progetto dei Ds sono racchiusi in Cruciani (2011, pp. 457-549).

¹⁶ Dal documento *Il sapere, la persona, il lavoro*, presentato al Congresso straordinario dei Ds del 16-18 novembre 2001 (www.dsonline.it/congresso2001/documenti/berlinguer_13072001.asp).

meno – in lavori poveri e precari, l'obiettivo europeo di una «società della conoscenza», delineato all'interno della Strategia di Lisbona¹⁷, potrà pienamente affermarsi soltanto fornendo a tutti i lavoratori gli strumenti per conquistare pieni livelli di sicurezza all'interno di condizioni mutate.

Era questa, sostiene Ranieri (in Ariemma, 2009, p. 142), la sfida che Trentin affidava alla Cgil già da qualche anno, il centro di quel *sindacato dei diritti* capace di ridisegnare uno statuto generale dei diritti che si ponesse come punto di riferimento per le diversità, imposte o scelte, che componevano e compongono il mondo del lavoro. A tale proposito, nella lectio doctoralis di Venezia (dal testo della quale abbiamo desunto l'ultima citazione della serie di tre in oggetto) Trentin «sintetizzava i nuovi diritti necessari, indipendenti dalla natura giuridica del rapporto di lavoro» (Ivi).

In quella circostanza Trentin afferma che l'obiettivo di Lisbona, la costruzione di una società della conoscenza e di nuovi rapporti sistemici fra lavoro e conoscenza, non può essere ridotto a una questione di soldi o a una questione organizzativa. Esso impone, al contrario, una sorta di rivoluzione culturale, capace di superare con l'iniziativa politica e sociale le molte inerzie che si frappongono al suo conseguimento.

Inerzia delle forze politiche che stentano a individuare in uno stato sociale incentrato sulla formazione la priorità delle priorità di una politica economica e della piena occupazione, e che preferiscono magari rincorrere la moda di una riduzione indiscriminata della pressione fiscale, accompagnata, inevitabilmente, da una riduzione delle risorse per scuola, formazione, ricerca.

Inerzia di molte realtà imprenditoriali che privilegiano la flessibilità in uscita della loro manodopera rispetto a un investimento a medio termine in formazione, che assicuri un maggiore uso della flessibilità del lavoro all'interno dell'impresa e, in ogni caso, una maggiore occasione di impiegabilità e di rioccupazione per i lavoratori.

Inerzia anche nella psicologia di molti lavoratori che vedono spesso con avversione l'impegno in un'attività formativa, soprattutto al di là di una cer-

¹⁷ La Strategia di Lisbona nasce nell'ambito del Consiglio europeo del marzo 2000 con l'obiettivo di favorire occupazione, sviluppo economico e coesione sociale nel contesto di un'economia fondata sulla conoscenza, in grado di coniugare la crescita con nuovi e migliori posti di lavoro. Ha avuto una proiezione decennale e la sua prosecuzione è stata definita con la recente strategia *Europa 2020*. I temi della Strategia di Lisbona sono stati al centro di un intenso interesse da parte di Trentin, nella sua esperienza di eurodeputato; se ne trova una cospicua rassegna in Cruciani (2011, pp. 88-151).

ta soglia di età. Inerzia in alcuni settori della scuola di fronte alla necessità di sperimentare nuove forme di autonomia, rimettendo in questione vecchie certezze. E inerzia anche in tanti comportamenti sindacali che tardano a mettere la conquista di un sistema di formazione per tutto l'arco della vita al centro della contrattazione collettiva (Trentin, 2009, p. 253).

Trentin non si lascia affascinare da quelli che definisce gli «apologeti critici di una società post-moderna» (Ibidem, p. 244), né si limita a perlustrare l'alveo del lavoro subordinato, pane quotidiano per qualsiasi sindacalista. Egli bensì pone come prioritario, nel quadro in movimento che ha di fronte, il richiamo alle nuove diseguaglianze da affrontare e al lavoro quale fattore d'identità della persona umana, all'alba del duemila. Sottolinea i guasti che i teorici della *fine del lavoro*¹⁸ e i loro epigoni avrebbero causato all'opinione pubblica tra gli anni ottanta e novanta, e stigmatizza i ritardi nella lettura del presente da parte della sinistra e dei sindacati.

Invita, ancora, a distinguere tra la flessibilità come ideologia e la flessibilità del lavoro come realtà, tra un uso arricchente delle possibilità offerte da questa condizione, se bene intesa, e il ghetto della precarietà e dello spreco delle risorse professionali accumulate; pone la socializzazione delle conoscenze come una questione decisiva per il futuro della democrazia, in modo da correggere e prevenire la «frattura sociale fra chi è padrone di un sapere e chi ne è escluso» (Trentin, 2009, p. 247).

Il centro della sua proposta giunge all'immaginazione «di un nuovo contratto sociale, di un nuovo statuto di base per tutte le forme di lavoro, subordinato, eterodiretto o autonomo» (Ivi), nonché per «tutta la giungla di contratti che prospera con la deregolamentazione selvaggia del mercato del lavoro» (Ibidem, p. 248): «si può riflettere [...] sul modo in cui riconoscere alla persona concreta, che diventa un soggetto responsabile e quindi attivo e non passivo del rapporto di lavoro, un diritto allo sguardo, cioè all'informazione, alla consultazione e al controllo sull'oggetto del lavoro (il prodotto, l'organizzazione del lavoro, il tempo di lavoro, il tempo di formazione e il tempo disponibile per la vita privata) di cui essa è chiamata a rispondere, nel risultato di un'attività che non è più cieca e irresponsabile. Non costituirebbe forse questo tipo di partecipazione dei singoli o dei gruppi un modo di estendere le forme orizzontali e multidisciplinari di organizzazione del lavoro, con la partecipazione formata e informata di un numero crescente

¹⁸ Dal titolo del noto saggio di Rifkin (1995).

di operatori? E non si riproduce, forse, in questo modo, la necessità di intrecciare l'attività lavorativa con l'attività formativa e con l'attività di ricerca e di costruire forme di organizzazione del lavoro capaci di apprendere, di rispondere ai nuovi imperativi della conoscenza e di diventare, quindi, organizzazioni che creano conoscenza?» (Ibidem, p. 249).

Trentin, nell'affrontare e tentare di illuminare le questioni dell'esclusione sociale, delle disparità nell'accesso ai servizi fondamentali, dell'invecchiamento attivo, dell'occupazione femminile e delle crescenti migrazioni, propone «una politica della formazione lungo tutto l'arco della vita, oltre all'obbligo formativo fino ai 18 anni, capace di modulare le tecniche di formazione e di apprendistato in ragione dell'età, dell'origine, della cultura di base e del sapere dei lavoratori e delle lavoratrici. Si tratta infatti di personalizzare sempre più le pratiche di formazione, per scongiurare numerosi fallimenti» (Ibidem, p. 251). E al termine della *lectio doctoralis* richiama, in forma interrogativa e dichiarandosene convinto, quale possibile pungolo per la realizzazione di tali obiettivi l'esplosione, da egli vissuta, di «energie, iniziative, azioni politiche e sociali, simili a quelle degli anni settanta» (Ibidem, p. 253), facendo appunto l'esempio delle 150 ore.

La formazione permanente, una diversa organizzazione del lavoro, i diritti di controllo e d'informazione, la partecipazione, l'attenzione alle disuguaglianze e ai mutamenti strutturali: sei cardini della pratica sindacale e politica che Trentin ha dimostrato di sapere traghettare dagli anni sessanta-settanta alla società contemporanea, adattando il loro spazio d'uso ai tempi storici che si è trovato a vivere e alle loro peculiarità, sempre rinvigorendone il potenziale di liberazione per la persona che lavora.

Riferimenti bibliografici

- Ariemma I. (a cura di) (2009), *Il futuro del sindacato dei diritti. Scritti e testimonianze in onore di Bruno Trentin*, Roma, Ediesse, pp. 241-254.
- Cruciani S. (a cura di) (2011), *Bruno Trentin. La sinistra e la sfida dell'Europa politica. Interventi al Parlamento europeo, documenti, testimonianze (1997-2006)*, Roma, Ediesse, pp. 457-549.
- Lauria F. (2011), *Le 150 ore per il diritto allo studio. Analisi, memorie, echi di una straordinaria esperienza sindacale*, Roma, Edizioni Lavoro.
- Ranieri A. (2009), *Il lavoro e la conoscenza nel pensiero di Bruno Trentin*, in Ariemma, *op.cit.*, p. 142.

- Rifkin J. (1995), *La fine del lavoro. Il declino della forza lavoro globale e l'avvento dell'era post-mercato*, Milano, Baldini&Castoldi.
- Trentin B. (2009), *Il lavoro e la conoscenza*, in Ariemma, *op.cit.*, p. 253.
- Trentin B. (2001), *Il realismo di una scelta controcorrente*, in *Rassegna Sindacale*, dicembre, 47, p. 4.
- Trentin B. (1994), *Lavoro e Libertà nell'Italia che cambia*, Roma, Donzelli.

ABSTRACT

Il saggio rappresenta un approfondimento specifico della mia tesi di laurea magistrale «Tra conflitti e diritti: saperi e lavoro nel pensiero di Bruno Trentin» (relatore Lorenzo Bertucelli, Unimore) e – attraverso un'analisi di carte personali e materiali di studio perlopiù inediti rinvenuti presso l'Archivio storico Cgil – concentra la sua attenzione sul ruolo avuto da Trentin nell'esperienza delle «150 ore per il diritto allo studio» durante la prima metà degli anni settanta. Le tracce di quella riflessione sono rinvenibili anche nell'elaborazione successiva di Trentin, fino agli anni duemila, e intrecciano i temi dell'istruzione e dell'informazione lungo l'intero arco della vita delle persone; l'originalità di Trentin sta nel credere che questa priorità – all'altezza della società postfordista, precarizzata e della conoscenza – possa rappresentare un potenziale di emancipazione concreta per la persona che lavora, riscoprendo quindi anche la tensione utopica che stava alla base delle 150 ore.

BRUNO TRENTIN BETWEEN THE 150 HOURS AND THE «THINKING LABOUR» IN THE POST-FORDIST SOCIETY

This essay is a specific in-depth analysis of my PhD thesis «Between conflicts and rights: knowledge and work in Bruno Trentin's thought» (supervisor Lorenzo Bertucelli, Unimore). Through an examination of personal papers and studying materials – mostly found unpublished in the Cgil Historical Archive – it focuses on the role played by Trentin in the experience of the «150 hours for the right to study» during the first half of the Seventies. Traces of that reflection can be found also in Trentin's next elaboration, up to the 2000s, and they interlace the themes of education and information during people's entire span of life. Trentin's originality lies in the belief that this priority – on the level with the post-Fordist, precarious and knowledge society – may be a resource for the real emancipation for working people, thus rediscovering also the utopian tension that was at the basis of the 150 hours.